

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

Laura Fernanda Zacher

*A Segurança Pública como Direito*  
*Limites e Possibilidades da Participação Social em Conselhos de Segurança Pública*  
*em Perspectiva Comparada*

Porto Alegre, 2009.

LAURA FERNANDA ZACHER

# *A Segurança Pública como Direito*

*Limites e Possibilidades da Participação Social nos Conselhos de Segurança Pública  
em Perspectiva Comparada*

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador:  
Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos.

Porto Alegre, 2009.  
Laura Fernanda Zacher

# *A Segurança Pública como Direito*

*Limites e Possibilidades da Participação Social em Conselhos de Segurança Pública  
em Perspectiva Comparada*

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

## ORIENTADOR

---

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos  
Departamento de Sociologia/IFCH/UFRGS

## BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Claudia Lee Williams Fonseca  
Departamento de Antropologia/IFCH/UFRGS

---

Prof. Dr. Alex Niche Teixeira  
Departamento de Sociologia/IFCH/UFRGS

## *Agradecimentos*

A caminhada até aqui não teria sido possível sem o apoio incondicional, amizade e companheirismo de muitas pessoas. Espero que no fechar desse ciclo acadêmico, abram-se novos caminhos nos quais continuemos a nos cruzar.

À Profa. Claudia Lee Williams Fonseca, minha primeira orientadora que me acolheu no início da minha trajetória enquanto sua bolsista, no Núcleo de Antropologia e Cidadania (NACI), toda a minha gratidão. Lá tive a oportunidade de ser iniciada na pesquisa antropológica, assim como estabelecer profundos vínculos de amizade. Meu agradecimento carinhoso às colegas nacias que me pegaram pela mão e me levaram a campo, à vida: Débora Allebrandt, Pilar Bálamo Uriarte, Simone Rolim de Moura, assim como o querido amigo, Rodrigo Borba. Foi no NACI também que por iniciativa da geração veterana, muito bem representada por Soraya Fleischer e Patrice Schuch, inspiradas pela mestra Claudia Fonseca, alunos da graduação, grupo do qual fazia parte, tiveram suas pesquisas publicadas em livro, oportunidade inédita até então.

Ao Prof. José Vicente Tavares dos Santos, orientador perspicaz, que sempre acreditou no meu trabalho. Meu profundo agradecimento por ter me introduzido na temática da segurança pública, por ele precursoramente não mais tratada com sensacionalismo ou desprezo, ou somente enquanto problema social, mas como objeto sociológico, fruto de profunda reflexão teórica e intensa pesquisa empírica. Espero que este trabalho contribua para o movimento iniciado brilhantemente por ele. Relembro que, para todos os efeitos, os argumentos apresentados nas próximas páginas são de minha inteira responsabilidade.

Aos companheiros e amigos do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania, lugar de encontro de idéias e de reflexão: Alex Niche Teixeira, Profa. Aline Sudbrack, Profa. Margarita Gavéria, Rafael Dal Santo, Rochele Fellini Fachinetto, Rosimeri Aquino da Silva e Virginia da Rosa. À Luciana Silva dos Santos, que no último segundo recebeu meu currículo para participar da seleção de bolsista do grupo, agradeço a amizade e a escuta. À Ilga Schauen, pelo exemplo de dedicação ao serviço público.

Durante um intermezzo de dois anos, fui acolhida em outros pampas por seus nativos. No Instituto de Estudos Políticos de Rennes, França, meus agradecimentos a M. Martin, pelas longas discussões sobre desigualdades no Brasil e na França. A Mme. Obregón e Francisco Sant'Anna por terem orientado e avaliado, respectivamente, minha monografia final de curso. A Silvia Villaverde, Anastacia Perminova, Antonio Gallindo, Paulina Capiz, Steinar Skjeggedal e Marion Merveille, sem os quais teria enlouquecido. Na Universidade do Texas em Austin, Estados Unidos, meus agradecimentos à Profa. Penny Green, pela orientação nos Estados Unidos do que viria a ser essa pesquisa. À Kirsten Koester e Jennifer Potter-Miller pelo apoio incondicional antes, durante e depois do intercâmbio. Meus agradecimentos e amizade à grande socióloga e amiga Sarah Watkins.

Aos funcionários do Capital Area Council of Governments pela disposição em contribuir abertamente para esta pesquisa, em especial na figura de Michelle Casanova, Diretora Assistente da Divisão de Desenvolvimento Comunitário e Econômico para a área de Justiça Criminal.

Aos conselheiros do Conselho Municipal de Justiça e Segurança, em especial na figura de seu presidente, João Hélbio Carpes Antunes. Aos participantes das etapas municipal, estadual e nacional da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública por disponibilizarem do seu parco tempo para a pesquisa que originou esta monografia.

À equipe de bibliotecários, técnicos e bolsistas da Biblioteca Setorial de Ciências Sociais e Humanas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, minha gratidão pelo apoio e presteza durante todos esses anos e pela oportunidade de expor pela primeira vez minhas fotografias, fruto do início da reflexão comparativa sobre segurança pública e direitos humanos no Brasil e nos Estados Unidos.

Aos funcionários do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, minha amizade.

Aos amigos Karina Nunes, Lucas de Lima e Cunha e Ezequiel de Souza, pela esc constante.

*Last but not least*, minha gratidão e amor à minha família, pelo apoio incondicional, mesmo no meio da incompreensão.

Mas a perda da permanência e da segurança do mundo – que politicamente é idêntica à perda da autoridade – não acarreta, pelo menos não necessariamente, a perda da capacidade humana de construir, preservar e cuidar de um mundo que nos pode sobreviver e permanecer um lugar adequado à vida para os que vêm após.

– Hannah Arendt  
*Entre o Passado e o Futuro*, 1961

## *Resumo*

O presente trabalho tem como objeto de estudo os processos contemporâneos de consolidação de agendas políticas nas áreas da justiça criminal e da segurança pública, com base em duas experiências de participação social na elaboração de políticas públicas em instituições de tomada de decisão no Brasil e nos Estados Unidos. Para tanto, foram realizados dois estudos de caso, o primeiro, no Capital Area Council of Governments, em Austin, Texas, Estados Unidos, no ano de 2008, e o segundo, no Conselho Municipal de Segurança Pública de Porto Alegre no seio da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública no Brasil durante o ano de 2009. O problema de pesquisa norteador deste trabalho buscou responder as seguintes perguntas: Quais são as semelhanças e diferenças entre ambos os Conselhos? Como a cultura política de cada país influencia tal processo de decisão no campo da segurança pública? Por fim, a segurança pública é reconhecida como um direito? A hipótese de pesquisa afirma que as formas institucionais dos Conselhos adquirem contornos de acordo com a cultura política de cada país, apesar de haver um movimento mundial de aproximação entre processos democráticos e o campo da segurança pública. Todavia, as noções de segurança pública enquanto um direito seriam ainda frágeis, porém por motivos diferentes em cada país. O método utilizado foi o de estudo de caso, utilizando-se também o método comparativo para analisar semelhanças e diferenças entre ambos os processos. Foram também objeto de análise de discurso documentos de ambas as instituições, assim como foi empreendida uma observação participante das rotinas institucionais e das formas de participação social em ambos os conselhos. As hipóteses de pesquisa se confirmaram a partir dos dados da investigação a empírica. A baixa institucionalidade dos Conselhos no Brasil, recém instaurados pela Constituição de 1988 contrasta com a profissionalização atingida pelos Conselhos nos Estados Unidos, em atividade desde os anos de 1960. A cultura política centralizada no Estado nacional brasileiro confere um caráter menos local aos Conselhos do que no caso estadunidense, amparado por uma longa tradição de cultura política comunal e associativa. Sobre este último o caso, constatou-se que a cultura política voltada para as comunas mantém boa parte do processo decisório regionalizado. O contrário ocorre no caso brasileiro, no qual prepondera o forte papel indutor de mudanças estruturais do governo federal brasileiro, em especial na área de segurança pública. Para ambos os casos, há de se ressaltar a necessidade de criação de procedimentos para fazer frente às desigualdades de representação, como diminuição da distância social entre Conselhos e as comunidades dos quais fazem parte, melhor divulgação dos serviços prestados pelos Conselhos e maior transparência dos seus procedimentos internos e tomadas de decisão. Com relação à hipótese de mundialização, esta foi comprovada ao constatar um movimento mundial de aproximação entre processos democráticos e o campo da segurança pública. Todavia, as noções de segurança pública enquanto um direito seriam ainda frágeis: no Brasil, por conta do cálculo do conflito que ainda dificulta a tomada decisões baseadas em procedimentos democráticos; nos Estados Unidos, pelo fato de o arbitrário ter ganhado legitimidade na área de segurança interior, após os ataques de 11 de setembro de 2001. Porém, ambos os casos analisados são fruto do aprofundamento do processo democrático e buscam efetivar a participação inclusiva como base dos seus procedimentos de tomada de decisão.

**Palavras-chave:** mundialização, segurança pública, conselhos, participação social.

## *Lista de Tabelas, Gráficos e Figuras*

### *Lista de Tabelas*

Tabela 1 - Número de deliberações relacionadas à segurança pública, por conferência nacional no Brasil, 2003-2008, p. 45

### *Lista de Gráficos*

Gráfico 1 – Porcentagem de deliberações relacionadas à segurança pública nas conferências nacionais ocorridas no Brasil entre 2003-2008, p.44

### *Lista de Quadros*

Quadro 1 - Categorização dos Tipos de Conselhos, p. 37

Quadro 2 - Categorização das Representações no Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, Brasil, 2005, p. 43

Quadro 3 - Categorização das Representações no Conselho Nacional e Segurança Pública, Brasil, 2009, 56

Quadro 4 - Diretrizes Antagônicas da CONSEG sobre Ciclo Completo de Polícia, 2009, p. 58

Quadro 5 - Categorização das Representações no Capital Area Council of Governments, Austin, Estados Unidos, 2009, p. 65

Quadro 6 - Categorização das Representações do Condado de Travis para a Elaboração dos Planos da Comunidade do Capital Area Council of Governments, Austin, Estados Unidos, 2009, p. 66

### *Lista de Figuras*

Figura 1 - Imagem da Reunião do Conselho de Segurança Nacional em 11 de julho de 1968, p. 28

Figura 2 - Fluxo Institucional dos Conselhos de Segurança Pública no Brasil, p. 38

Figura 3 - Fluxo institucional dos Conselhos Regionais nos Estados Unidos, p. 39

Figura 4 - Mapa das Regiões do Orçamento Participativo e das Regiões do Conselho Municipal de Justiça e Segurança da Cidade de Porto Alegre, 2005, p. 41

Figura 5 - Símbolo e *slogan* da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009, p. 46

Figura 6 - Fluxograma de Representantes das Etapas Eletivas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009, p. 48

Figura 7 - Fluxo das Etapas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009, p. 49

Figura 8 - Imagem da Abertura da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública em 26 de agosto de 2009, p. 51

Figura 9 - Mapa da Existência de Conselhos de Governo nos Estados Unidos, 2009, p. 59

Figura 10 - Símbolo e *slogan* da Conferência Nacional dos Conselhos Regionais, Estados Unidos, 2010, p. 60

Figura 11 - Mapa da Localização do Capital Area Council of Governments, p. 61

Figura 12 - Mapa da Região de Cobertura do Capital Area Council of Governments, 2008, p. 62

Figura 13 - Símbolo e *slogan* do Capital Area Council of Governments, 2008, p. 63

Figura 14 - Organograma da Divisão Administrativa dos Departamentos do Capital Area Council of Governments, 2008, p. 69

Figura 15 - Organograma da Divisão Administrativa dos Comitês do Capital Area Council of Governments, 2008, p. 70

## *Lista de Abreviaturas e Siglas*

ABC - Associação Brasileira de Criminalística  
ABML - Associação Brasileira dos Médicos Legistas Cíveis  
ADEPOL - Associação dos Delegados de Polícia do Brasil  
ADPF Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal  
AI-5 - Ato Institucional Número 5  
AMEBRASIL - Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais  
ANADEP - Associação Nacional dos Defensores Públicos  
ANASPPRA - Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros  
APCF - Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais  
ARI - Associação Riograndense de Imprensa  
BM - Brigada Militar  
CAPCOG - Capital Area Council of Governments (Conselho de Governo da Área da Capital)  
COMJUS - Conselho Municipal de Justiça e Segurança  
CMN - Conselho Monetário Nacional  
COBRAPOL - Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis  
CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública  
CONIC - Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil  
CONSEG (1) - Conferência Nacional de Segurança Pública  
CONSEG (2) - Conselhos de Segurança  
CSN - Conselho de Segurança Nacional  
FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais  
FENAPPI - Federação Nacional dos Papiloscopistas Policiais  
FENAPRF - Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais  
FENEME - Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais  
IGP - Instituto Geral de Perícias  
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais  
LIGABOM - Liga Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil  
MJ - Ministério Justiça  
MP - Ministério Público  
NARC - National Association of Regional Councils (Associação Nacional de Conselhos Regionais)  
NSRC - National Service to Regional Councils (Serviço Nacional para os Conselhos Regionais)  
OAB/RS - Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul  
ONG - Organização Não-Governamental  
OP - Orçamento Participativo  
PNP - Programa Nacional de Segurança Pública  
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
RENAESP - Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública  
SEC/RS - Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul  
SINDAPEF - Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais  
SMED - Secretaria Municipal da Educação  
SUSEPE - Superintendência de Serviços Penitenciários  
SUSP - Sistema Único de Segurança Pública  
UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul



## Sumário

<b>1 Introdução</b> .....	<b>p. 10</b>
<b>2 Democracia, Esfera Pública e Participação Social em Conselhos de Justiça e Segurança Pública: Referencial Teórico e Métodos Utilizados</b> .....	<b>p. 13</b>
2.1 <i>Referencial Teórico: Alexis de Tocqueville, a Escola de Frankfurt e o Debate sobre a Democracia Contemporânea</i> .....	<i>p. 13</i>
2.1.1 Debates Contemporâneos I: do Republicanismo ao Procedualismo .....	p. 15
2.1.2 Debates Contemporâneos II: Nova Institucionalidade e Capital Social a partir dos estudos sobre Conselhos .....	p. 17
2.2 <i>Métodos e Técnicas de Pesquisa Utilizados</i> .....	<i>p. 20</i>
2.2.1 Comparando Instituições, Processos Democráticos e Participação Social em Contextos Nacionais .....	p. 21
2.2.2 Planos Micro e Macro nas Análises de Processos Sociais .....	p. 22
<b>3 Democracia não é para principiantes: Trajetória dos Conselhos Paritários no Brasil e nos Estados Unidos Contemporâneos</b> .....	<b>p. 25</b>
3.1 <i>Os Conselhos Invisíveis: Regimes Autoritários no Brasil e os Conselhos a Portas Fechadas</i> .....	<i>p. 25</i>
3.2 <i>Intermezzo: a Inclusão da Discussão sobre Justiça Criminal e Segurança Pública na Esfera Pública da Democracia Contemporânea</i> .....	<i>p. 30</i>
3.3 <i>Redemocratização e Regionalização: Fortalecimento dos Conselhos no Brasil e nos Estados Unidos Contemporâneos</i> .....	<i>p. 32</i>
<b>4 Democracia nas Américas: Análise dos Estudos de Caso no Capital Area Council of Governments estadunidense e na Conferência Nacional de Segurança Pública brasileira</b> .....	<b>p. 36</b>
4.1 <i>O Caso Brasileiro: Marchas e Contra-Marchas da Segurança Pública Pós-Redemocratização</i> .....	<i>p. 40</i>
4.1.1 Apresentação do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre ...	p. 40
4.1.2 Da Consolidação dos Conselhos na Democracia Brasileira rumo à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública .....	p. 44
4.1.3 O Processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública .....	p. 50
4.1.4 Resultados da CONSEG: o Cálculo do Conflito .....	p. 54
4.2 <i>O Caso Estadunidense: Burocratização da Regionalização e o desafio da participação social</i> .....	<i>p.59</i>
4.2.1 Apresentação do Capital Area Council of Governments .....	p. 60
4.2.2 Serviço Público, Burocratização e a Limitação da Participação Social no Capital Area Council of Governments .....	p. 62
4.2.3 Os sentidos da segurança pública e da justiça criminal no Capital Area Council of Governmensts .....	p. 68
<b>5 Considerações Finais</b> .....	<b>p. 72</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>p. 73</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>p. 77</b>

## 1. Introdução

Muitos viajantes já se aventuraram a escrever sobre os processos democráticos no que então se chamava o *novo mundo*, ontem e hoje. Desde a obra clássica de Alexis de Tocqueville sobre a democracia nos Estados Unidos da América, passando por brasilianistas que observaram as marchas e contramarchas da democracia no Brasil, até Michel Crozier<sup>1</sup> que analisou os tropeços da democracia estadunidense<sup>2</sup> no final da Guerra Fria, as experiências de consolidação democráticas foram objeto de estudo constante nas Ciências Sociais.

Porém, é notória a ausência da palavra *segurança pública* quando pensamos em democracia. Se é de uso corrente associar outras áreas a processos democráticos, como assistência social, saúde e educação, a segurança pública manteve-se até recentemente enquanto um campo intocado frente ao debate sobre democratização das instituições de tomada de decisão. Seja pelo fato dela ter sido bandeira política de regimes autoritários ou por ser considerada monopólio do Estado, a participação social no campo da segurança pública passou à margem do processo de emergência da democracia participativa até muito recentemente.

O momento histórico que envolve esta pesquisa é o de uma aproximação entre o campo da segurança pública e os processos de democratização das instituições, o que rompe com o paradigma de como o tema vinha sendo tratado até então. Para muitos, segurança pública, por um lado, era uma justificativa viável para o cerceamento de direitos – direitos esses inseparáveis da concepção de democracia ampliada; enquanto os defensores desta última, por outro lado, temiam que processos democráticos no campo da segurança pública aumentassem a demanda por controle, ao custo da liberdade individual (LOADER & WALKER, 2007). Foi apenas recentemente que a segurança pública passou a ser vista enquanto um direito constituinte da cidadania, tanto quanto saúde ou educação (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009).

Emergem nesse movimento esferas de participação social nos processos decisórios de prioridades e alocação de recursos em políticas públicas da área, sendo os Conselhos de Justiça Criminal e Segurança Pública iniciativas precursoras na área de segurança pública.

---

<sup>1</sup> Entre os brasilianistas, seu principal representante, Thomas Skidmore (1991), analisou extensamente as instituições políticas brasileiras e seus contornos autoritários. Ainda, ver análise do sociólogo francês contemporâneo Michel Crozier (1980) sobre os Estados Unidos durante a Guerra Fria.

<sup>2</sup> Utilizar-se-á neste trabalho o adjetivo *estadunidense* para caracterizar processos ocorridos nos Estados Unidos da América no lugar de *americano*, por considerar que o segundo deixa de considerar os demais países do continente da América como parte do mesmo.

O presente trabalho tem como objeto de estudo os processos contemporâneos de consolidação de agendas políticas nas áreas da justiça criminal e da segurança pública, com base em duas experiências de participação social na elaboração de políticas públicas em instituições democráticas de tomada de decisão no Brasil e nos Estados Unidos. Para tanto, foram realizados dois estudos de caso, o primeiro, o Capital Area Council of Governments, em Austin, Texas, Estados Unidos, no ano de 2008, e o segundo, no Conselho Municipal de Segurança Pública de Porto Alegre no seio da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública no Brasil durante o ano de 2009.

O problema de pesquisa norteador deste trabalho buscou responder as seguintes perguntas: Quais são as semelhanças e diferenças entre ambos os Conselhos? Como a cultura política de cada país influencia tal processo de decisão no campo da segurança pública? Por fim, a segurança pública é reconhecida como um direito?

A hipótese de pesquisa afirma que as formas nacionais dos Conselhos adquirem contornos de acordo com a cultura política de cada país, apesar de haver um movimento mundial de aproximação entre processos democráticos e o campo da segurança pública. Todavia, as noções de segurança pública enquanto um direito seriam ainda frágeis, porém por motivos diferentes em cada país.

Apesar de as instituições em questão terem o mesmo objetivo, qual seja, o de ser uma arena democrática de tomada de decisão na área de segurança pública, sua configuração e *outputs* são diferentes dependendo de cada contexto. Ou seja, parte-se do mesmo *input* – o de consolidar uma arena democrática para a segurança pública –, porém os *outputs*, em grande parte decorrentes das configurações institucionais e dos jogos de poder no seio de cada conselho, tomam direções de acordo com as regras negociadas e as forças desempenhadas durante o processo decisório.

O método utilizado foi o de estudo de caso, utilizando-se também o método comparativo para analisar semelhanças e diferenças entre ambos os processos. Foram também objeto de análise de discurso documentos de ambas as instituições, assim como foi empreendida uma observação participante das rotinas institucionais e das formas de participação social em ambos os conselhos.

O presente trabalho foi dividido em três capítulos para melhor orientar a exposição dos argumentos. No capítulo seguinte, o referencial teórico será discutido, assim como os métodos e técnicas de pesquisa utilizados. No terceiro capítulo, a trajetória histórica dos conselhos no Brasil e nos Estados Unidos será esboçada para melhor compreensão da nova institucionalização dos Conselhos contemporaneamente. No quarto capítulo, serão analisados

os estudos de caso pesquisados. As reflexões finais trarão um ensaio de respostas às inquietações motivadoras deste estudo.

## 2 Democracia, Esfera Pública e Participação Social em Conselhos: Referencial Teórico e Métodos de Pesquisa Utilizados

A discussão teórica presente neste capítulo busca compreender os processos democráticos nos quais se incluem os conselhos como campos de luta de poder e por reconhecimento, sem deixar de conformar espaços possíveis de construção da democracia contemporânea. Para tanto, parte-se da discussão proposta pela Escola de Frankfurt sobre democracia e esfera pública analisadas particularmente por Jürgen Habermas e Axel Honneth. Justifica-se a escolha teórica pelo fato de tal corrente teórica superar a oposição utopia/niilismo frente a determinadas instituições democráticas, ao propor um arcabouço teórico que, antes de julgar os processos democráticos, busca compreendê-los criticamente.

### 2.1 Referencial Teórico: Alexis de Tocqueville, a Escola de Frankfurt e o debate sobre a democracia contemporânea

O presente trabalho parte da reflexão proposta pelas teorias democráticas contemporâneas, com especial foco na discussão sobre a participação na esfera pública. Porém, este estudo não menospreza as interpretações clássicas sobre a democracia, tendo em vista sua relevante contribuição. O fio condutor da reflexão teórica sobre as democracias contemporâneas parte da análise da obra de Alexis de Tocqueville para a compreensão das críticas da teoria democrática contemporânea a respeito dos escritos sobre a democracia liberal do século XIX e as perspectivas para a democracia no século XXI.

Alexis de Tocqueville influenciou este trabalho no sentido de colocar no cerne de suas análises sobre as sociedades contemporâneas o fato democrático, ao contrário de Auguste Comte, que primava pelo fato industrializador ou de Karl Marx, que primava pelo fato capitalista em suas análises<sup>3</sup> (ARON, 1960, p. 162). Isso fez com que a democracia passasse a ser por ele considerada uma *totalidade social abstrata* (JASMIN, 2001, p. 202). Através de uma sociologia<sup>4</sup> comparativa, Tocqueville escreveu sua obra mais conhecida, *A Democracia na América*, buscando compreender as características das diferentes sociedades democráticas,

<sup>3</sup> “Au lieu de donner la primauté, soit au fait industriel, comme Auguste Comte, soit au fait capitaliste, comme Marx, il [Alexis de Tocqueville] donne la primauté au fait démocratique” (ARON, 1960, p. 162).

<sup>4</sup> Raymond Aron (1960) argumenta que Tocqueville fora esquecido pela sociologia francesa por esta ter seguido a vertente de Auguste Comte que colocava em evidência a análise das estruturas sociais, às expensas das análises dos fenômenos das instituições políticas.

seja nos Estados Unidos ou na Europa. Para o Autor, apesar de ter a mesma origem, a democracia pode adquirir diversas facetas, seja ela liberal ou despótica (TOCQUEVILLE, 1962). Essa é, sem dúvida, uma de suas maiores contribuições para a teoria democrática, qual seja, a de desnaturalizar a democracia.

Outra contribuição de Alexis de Tocqueville para o pensamento social foi a de inverter a hipótese tradicional do processo civilizatório (JASMIN, 2001, p. 204). Ao afirmar que a América representava o futuro da Europa, Tocqueville rompe com o eurocentrismo prevalecente da época, que considerava até então o novo mundo enquanto anterior no processo civilizatório protagonizado pelos europeus.

Democracia em Tocqueville remete a todo o modo de governo que parte da participação do povo no exercício do poder numa sociedade socialmente igualitária. No subcapítulo “Poderes Comuns na Nova Inglaterra”, de *A Democracia na América*, o autor ressalta que

Na comuna, como aliás em toda parte, o povo é a fonte dos poderes sociais; mas em nenhuma outra parte exerce o seu poder de maneira mais imediata. O povo, na América, é um senhor ao qual é preciso obedecer até os últimos limites do possível.

Na Nova Inglaterra, a maioria age por meio de representantes, quando preciso se faz tratar dos assuntos gerais do Estado. Era necessário que assim se fizesse; mas, na comuna, onde a ação legislativa e governamental acha-se mais próxima dos governados, a lei da representação não é de modo algum admitida. Não existe nenhuma forma de conselho municipal; o corpo de eleitores, depois de ter nomeado seus magistrados, dirige-os diretamente, em tudo o que não é a execução pura e simples das leis do Estado (TOCQUEVILLE, 1962, p. 55).

Alexis de Tocqueville manifestou em sua obra sobre a democracia nos Estados Unidos o temor frente à massificação nas democracias, o que poderia vir a limitar as liberdades individuais. “A perspectiva da extensão do sufrágio suscitou o temor de que a democracia dos grandes números, princípio da igualdade, se afirmasse em prejuízo da liberdade, e com certeza, também da solidariedade” (SANTOS, 2003, p. 27). A defesa da liberdade frente a igualdade das condições sociais nas democracias fez com que sua obra seguisse a tradição das análises liberais sobre a democracia, o que fez que sua obra fosse criticada pelos seus sucessores.

### 2.1.1 Debates Contemporâneos I: do Republicanismo ao Procedualismo

A resposta à corrente teórica liberal sobre a democracia da obra de Alexis de Tocqueville veio tardiamente na forma do republicanismo e, posteriormente, no procedualismo. Depois das experiências totalitárias do nazismo e do stalinismo, teóricos críticos retomaram a discussão sobre a democracia com o aprendizado dos usos políticos arbitrários da categoria *democracia*, postulando vias alternativas. Em oposição à interpretação liberal e totalitária de democracia, a discussão orientou-se na direção de uma democracia radical (HONNETH, 2001, p. 63).

Diferentemente da idéia liberal contemporânea de democracia, a atividade participativa dos cidadãos deveria ir além da função periódica de legitimação do poder do Estado através do voto, residindo, antes, na participação permanente na esfera pública democrática, a qual “deveria ser vista como a fonte de todos os processos políticos de tomada de decisão” (HONNETH, 2001, p. 64).

Porém, republicanismo e procedualismo visualizam de formas diferentes o princípio da esfera pública democrática: no primeiro, que tem em Hannah Arendt (2009) sua principal representante teórica, ela é considerada como meio de autogoverno de cidadãos solidários que negociam através de consultas comunicativas possibilidades de organizar a sociedade no seio de uma comunidade política; em outras palavras, é na esfera pública democrática que se negociam publicamente programas a serem implementados pela política estatal.

No segundo, representado na obra de Jürgen Habermas (1997, 2003), a esfera pública democrática é entendida como procedimento no qual a sociedade tenta resolver problemas políticos racionalmente de uma maneira legítima, ou seja, é o conjunto de subsistemas legalmente embasados e independentes das instituições estatais, nos quais a troca de argumentos define a tomada de decisão nas instituições de administração estatal. Apesar de independentes, são formadas a partir das instituições estatais, já que a esfera pública não possuiria o tipo de poder político capaz de tomar decisões representativas para com o conjunto da sociedade. Segundo Jürgen Habermas, “a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (1997, vol. 2, p. 23). Por outro lado, em nome do fortalecimento do processo democrático, as mesmas instituições estatais garantiriam a existência continuada da esfera pública democrática (HONNETH, 2001, p. 65). No republicanismo, seriam as normas legais que preservariam a comunidade política,

enquanto no procedualismo, seriam os direitos democráticos básicos que garantiriam a existência da esfera pública.

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 92).

Na teoria habermasiana, a esfera pública política e a sociedade civil que, através dos fluxos de comunicação, convertem as suas demandas em poder comunicativo por via dos procedimentos democráticos, acabam por influenciar o sistema de direitos (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 186). Tais procedimentos democráticos dependem especialmente da “institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 21). No modelo habermasiano do procedualismo, a esfera pública encontra amparo nos procedimentos moralmente justificados utilizados pela sociedade para tentar “resolver problemas políticos racionalmente de uma maneira legítima” (HONNETH, 2001, p. 65). Com isso, Habermas rompe com a desconexão entre procedimentos e participação na democracia contemporânea ao defender a sua reconexão através de uma esfera pública revitalizada.

A necessidade de participação social e de descentralização das decisões são pressupostos para uma democracia procedimental, pautada na política deliberativa e “incompatível com o conceito da sociedade centrada no Estado” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 10). Dito isso, a democracia não é por ele entendida no seu sentido minimalista, calcada apenas em procedimentos representativos de eleição, mas estaria antes baseada na deliberação fruto do agir comunicativo em outras esferas que não somente a do Estado. A partir dessa visão sobre a democracia, por outro lado, o indivíduo em si tampouco é o centro do processo



democrático, como na democracia liberal, mas sim a intersubjetividade de processos de entendimento que se realizam nas esferas públicas<sup>5</sup>.

A teoria democrática crítica de Habermas coloca em pé de igualdade com o poder estatal formas alternativas de exercer a democracia, ampliando seus espaços de existência para além da representação política. A democracia deliberativa representa a radicalidade da sua noção sobre tal instituição política, estendendo o processo democrático para além das urnas e reincorporando a esfera pública enquanto espaço democrático de tomada de decisão política dos cidadãos através do agir comunicativo. Outra contribuição para a teoria democrática contemporânea proposta por Habermas é a de não negar a presença de conflitos no seio da sociedade, mas o fato de serem discutidos publicamente obriga o reconhecimento das diversas questões sociais discutidas por uma determinada sociedade, ao invés de estas estarem somente sob os procedimentos da representação da maioria simples.

### *2.1.2 Debates Contemporâneos II: Nova Institucionalidade e Capital Social a partir dos estudos sobre Conselhos*

Os estudos recentes sobre conselhos enquadram-se em visões conflitivas a respeito deste tipo de instituição democrática, seja de entusiasmo idealista, seja de descrédito total (GOHN, 2003, 2004; DRAIBE, 1997; FLEURY, 2009; CÔRTEZ, 2009). Especialmente no Brasil, onde tais estudos surgem durante a redemocratização, os conselhos foram inicialmente o lugar outorgado pela Constituição de 1988 como reduto da sociedade civil para controle externo de um Estado que durante vinte anos abusou autoritariamente do poder nele concentrado.

Nos Estados Unidos, os Conselhos estiveram tradicionalmente ligados a um modelo de democracia, voltada para a administração da coisa pública a nível local por desconfiança do poder estatal federal. Porém, frente à sua massificação no pós-guerra, a democracia estadunidense teria se distanciado do cidadão comum e, por essa razão, não conseguia mais administrar questões locais, o que deu origem à defesa de um maior regionalismo na administração da coisa pública. Com isso, os Conselhos tornaram-se os bastiões de reformá-la.

---

<sup>5</sup> Considera como esferas públicas tanto a informal, isenta de limitações e capaz de agregar qualquer tipo de questão e demanda, como a esfera pública institucionalizada, responsável por mediar comunicativamente os conflitos (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 33).

A partir da década de 1960 nos Estados Unidos e da década de 1980 no Brasil, emergem processos de ampliação da democracia. Segundo Sonia DRAIBE, (1997, p. 6) “no plano institucional, a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização”. Assim, num primeiro momento, os Conselhos foram vistos como instituições que primavam pela defesa da democratização frente a um Estado centralizador, lá e cá.

As expectativas geradas pelo otimismo das potencialidades dos Conselhos fizeram com que surgisse uma segunda onda de análises acadêmicas, que criticava sua legitimidade nas democracias contemporâneas. Seja por sua limitada capacidade de decisão, sua baixa representatividade, pela restrita intersetorialidade presente em alguns casos, ou ainda pela falta de controle externo<sup>6</sup>, subitamente a pílula dourada da democracia tornava-se pouco mais do que uma ilusão. Segundo Sônia DRAIBE (1997, p. 13),

A questão é polêmica, mas onde as leituras liberais apenas enxergaram o avanço do privado e onde as interpretações simetricamente opostas apenas viram o recuo do Estado, essas formas de uso do tempo social liberado parecem prometer novas modalidades de solidariedade, que vêm se instalar exatamente nos espaços antes preenchidos pela solidariedade salarial. Do ponto de vista das novas gerações de políticas, sem dúvida aí se abre um campo fértil de ancoragem para novos formatos de proteção social.

Independente desta polêmica é consenso no campo de estudos sobre o papel dos Conselhos nas democracias contemporâneas como representantes de uma nova institucionalidade. Esta, por sua vez, é fruto da reorganização do sistema de políticas sociais ocorrida em diversos países nas últimas décadas e que previu a descentralização dos programas e a conjugação de esforços públicos e não-estatais, formando parcerias e abrindo espaço no âmbito estatal para a participação social<sup>7</sup> (DRAIBE, 1997, p. 13).

Uma das grandes inovações dos Conselhos contemporâneos é o estabelecimento de um novo padrão de relação sociedade-Estado, ao exigirem o alargamento dos espaços de gestão das políticas públicas através da inclusão e participação de novos sujeitos sócio-políticos (GOHN, 2004, p. 66). Vinculados à cidadania ativa<sup>8</sup>, os Conselhos originaram com isso o *público não-estatal*, por ser um órgão de mediação povo-poder (GOHN, 2004, p. 58). Eles

<sup>6</sup> “Há incontáveis dificuldades nesse movimento, entre estas a falta de um sistema eficaz de supervisão, por parte do Estado, desses ‘poderes delegados’” (DRAIBE, 1997, p. 13).

<sup>7</sup> Diversos estudos demonstram inclusive que a descentralização político-institucional tem como consequência maior participação social devido ao acesso local por parte dos cidadãos às arenas de tomada de decisão (ARRETCHE, 2000; SOUZA, CARAVALHO, 1999).

<sup>8</sup> Caracterizada por não ser regulada, outorgada e/ou passiva (Gohn, 2003).

constituem espaços de interface entre o Estado e a sociedade, nos quais ambas as esferas estão representadas. Por isso, são considerados *canais institucionais de participação social* (SANTOS JÚNIOR, 2004).

Ao mesmo tempo, estudos recentes sobre Conselhos não direcionavam suas análises apenas para o formato institucional desses novos mecanismos democráticos, mas também para os tipos de relação engendrados no seio dos mesmos. Para tanto, é recorrente a discussão sobre capital social nas dinâmicas relacionais nos Conselhos, sendo que os estudos se dividem em sua maioria entre aqueles que adotam o conceito criado por Pierre Bourdieu (1980) e aqueles que utilizam o conceito de Robert Putnam (1995)<sup>9</sup>.

Ao partir de uma análise da integração social, Putnam (1995) parte da idéia de capital social baseado em valores coletivos que geram confiança entre os membros de uma comunidade. Para Putnam, o capital social é composto por três elementos: 1) obrigações morais e normas, 2) valores sociais, em especial a confiança e 3) redes sociais, em especial as associativas. Para o Autor, quanto maior capital social, maior a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas através de redes de cooperação baseadas na confiança.

Por oposição, Pierre Bourdieu conceitua capital social com base na análise sociológica das lutas dos atores em campos de poder para satisfazer seus interesses. Para o Autor, “capital social é o conjunto de recursos reais ou potenciais resultantes do fato de pertencer há muito tempo e de modo mais ou menos institucionalizado, a redes de relações de conhecimento e reconhecimento mútuos” (BOURDIEU, 1980, p. 2)<sup>10</sup>. A influência da concentração de capital social nas relações sociais é diametralmente oposta à influência defendida por Putnam. Para BOURDIEU (1980, p. 2) “o volume do capital social que um agente individual possui depende então da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e o volume de capital (cultural, econômico ou simbólico) que é posse exclusiva de um daqueles a quem está ligado”<sup>11</sup>. Antes de ser fator de democratização, o capital social é justamente relacionado à concentração dos diversos tipos de capitais em campos de lutas de poder.

Para este trabalho será utilizado o conceito de Pierre Bourdieu, por este não desconsiderar as relações de conflito no seio das instituições sociais. Retomando as análises

---

<sup>9</sup> SOUZA & CAUME apresentam um interessante trabalho sobre Conselhos Municipais de Desenvolvimento Regional Sustentável a partir do conceito de capital social de Pierre Bourdieu. FIGUEIREDO (2001) e BASTOS et al (2008) analisam os Conselhos na área da saúde a partir do conceito de Robert Putnam.

<sup>10</sup> “Le capital social est l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance” (Bourdieu, 1980, p. 2).

<sup>11</sup> “Le volume du capital social que possède un agent particulier dépend donc de l'étendue du réseau des liaisons qu'il peut effectivement mobiliser et du volume du capital (économique, culturel ou symbolique) possédé en propre par chacun de ceux auxquels il est lié” (Bourdieu, 1980, p. 2).

de Jürgen Habermas sobre democracia, que igualmente considerava as relações de poder no seio do processo de democracia deliberativa, acredita-se que as análises de ambos os Autores traz importante contribuição para a compreensão dos mecanismos procedimentais e das relações de poder no seio dos Conselhos analisados neste trabalho.

## *2.2 Métodos e Técnicas de Pesquisa Utilizados*

O referencial teórico com o qual este trabalho dialoga é parte de um movimento nas ciências sociais que propõe duas mudanças referentes aos métodos para se analisar objetos tais como o deste estudo: a primeira mudança diria respeito a uma interdisciplinaridade no tratamento teórico e metodológico destinado à pesquisa, inter-relacionando disciplinas como antropologia, ciência política, filosofia, história e sociologia; em consequência, recorrem a métodos e técnicas de umas e de outras quando necessário. A segunda mudança diz respeito à superação da oposição micro e macro análises, combinado-as em múltiplos níveis de aproximação analítica.

A democracia, entendida enquanto processo, representa um objeto de análise no qual tais mudanças já se encontram consolidadas. São inúmeras as análises da antropologia política, da sociologia histórica, da história política, entre outras, que propõem interpretações interdisciplinares sobre uma temática reconhecidamente complexa.

A superação do institucionalismo nas análises sobre a democracia fez com que os agentes sociais fossem incorporados às análises da teoria crítica democrática, seja nos processos comunicativos, de reconhecimento ou no que diz respeito à participação, ativando os distintos planos das análises macro e micro sociológicas. A proposição de um novo institucionalismo, o qual aliará o estudo das instituições democráticas à agência social, é prova deste movimento intelectual contemporâneo.

Não obstante, a tradição comparativa dos estudos sobre os processos e instituições democráticas mantém sua força, em especial no caso das sociedades latino-americanas. Até recentemente, as análises sobre modelos de democracia estiveram orientados por comparações normativas com a democracia estadunidense, um tipo ideal a partir do qual as instituições democráticas recentes da periferia e semi-periferia deveriam se pautar para obterem sucesso nos seus processos locais. Este trabalho parte do método comparativo entre instituições e processos democráticos, porém, sem tomar aprioristicamente nenhum modelo normativo como referência.

Importa ressaltar que o foco nos processos democráticos de decisão política não são encarados como normativos, senão como jogos de poder que traduzem desigualdades entre os agentes do processo. Modelos são desconstruídos enquanto contextos estanques e passam a ser analisados em igualdade para outros contextos. Em outras palavras, nem a democracia é naturalmente igualitária, como já afirmado anteriormente, muito menos a democracia estadunidense é intrinsecamente normativa para outros países. Dito de outra forma, não há mais uma linha evolutiva segunda a qual diferentes experiências democráticas estão mais ou menos evoluídas, mas um processo não-linear, historicamente situado, de diferentes processos de democratização. Apesar de que diferentes culturas políticas possam ter forte influência na consolidação democrática de diversos países, os jogos de poder no seio dos processos democráticos e entre diferentes experiências não podem ser invisibilizados em favor de uma pretensa *vocação* democrática. Cabe ressaltar a importância de perceber os processos de democratização enquanto jogos de poder, muitas vezes desiguais, entre agentes sociais e entre instituições nacionais, definindo campos de luta intelectual e política.

### *2.2.1 Comparando instituições, processos democráticos e participação social em contextos nacionais*

O método comparativo empregado busca analisar conflitos e jogos de poder no campo da segurança pública em cada um dos casos analisados. Da mesma forma, não apenas uma comparação entre países, mas também intra-nacional, foi realizada. No Brasil, através da análise do processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, no qual foi acompanhada a etapa municipal de Porto Alegre, a estadual do Rio Grande do Sul e a nacional, em Brasília. Nos Estados Unidos, a partir da região do condado de Travis, que inclui a capital estadual do estado do Texas, Austin, abrangendo as municipalidades do condado, o próprio condado e o estado do Texas, e o contexto nacional, a partir de dados secundários, como pesquisas em âmbito nacional e a mídia impressa de circulação nacional.

O método comparativo permitiu, principalmente, analisar ambos os casos através de um jogo de espelhos, no qual semelhanças e diferenças surgiam a cada comparação proposta. Semelhanças históricas, diferenças institucionais e diversidade de culturas políticas tiveram seus contornos mais definidos quando comparadas. Tanto no capítulo terceiro, sobre a trajetória dos Conselhos em ambos os países, quanto na análise dos dados, a utilização do método comparativo foi fundamental para estranhar o familiar e também familiarizar-se com o exótico (VELHO, 1981).

### 2.2.2 Planos micro e macro nas análises de processos sociais

Práticas cotidianas e estruturas sociais foram historicamente distinguidas nas análises das realidades sociais nas Ciências Sociais (CICOUREL, 1981). Desde os trabalhos de Emile Durkheim sobre as estruturas elementares das formas de relações sociais, o conceito de sociedade deu o tom aos estudos sobre o social, em especial na Sociologia. Buscando diferenciar-se da Psicologia, Emile Durkheim (2007) deixou um ponto de interrogação na problemática da relação entre indivíduo e sociedade. A tentativa de Marcel Mauss (1988) de incorporar a noção de pessoa no fato social, através de seu conceito de *fato social total*, permaneceu por décadas restrita apenas à Antropologia. Lidar com grupos sociais menores e localizados, o indivíduo ou a pessoa, foi, desde os primórdios da disciplina, parte importante dos estudos antropológicos. Sem dúvida, a necessidade de interdisciplinaridade para a compreensão de fenômenos sociais contemporâneos cada vez mais complexos fez com que a união entre análises micro e macro se tornasse ponto importante na agenda de pesquisa em Ciências Sociais.

Segundo CICOUREL (1981), “nem micro nem macro-estruturas são níveis de análise auto-contidos, eles *interagem* um com o outro todo o tempo, apesar da conveniência e, às vezes, da luxúria duvidosa de examinar apenas um ou outro nível de análise” (p. 54, grifo do autor)<sup>12</sup>; ou ainda da divisão do trabalho sociológico, ficando as micro-análises para as teorias interacionistas e as macro-análises para as teorias estruturalistas (GIDDENS, 1981, p. 168). Especialmente no que concerne às análises de processos, a interação entre estrutura organizacional e ação social é de extrema relevância, quando se observa no cotidiano diferentes níveis de complexidade social que conformam a estrutura organizacional. Para CICOUREL (1981, p. 65), é nos cenários cotidianos que a integração entre os níveis micro e macro se refletem, “enquanto um traço rotineiro de todas as organizações culturais e sociais”<sup>13</sup>.

A presente pesquisa, ao partir da premissa da democracia enquanto processo, deu particular importância às interações sociais e como elas influenciam e são influenciadas pelas estruturas organizacionais das unidades de análise em questão. A observação participante do

---

<sup>12</sup> “Neither micro- nor macro-structures are self-contained levels of analysis, they *interact* with each other at all times despite the convenience and sometimes the dubious luxury of only examining one or the other level of analysis” (CICOUREL, 1981, p. 54, grifo do autor).

<sup>13</sup> “A central thesis of this chapter is that micro- and macro-levels of analysis are integrated in everyday settings as a routine feature of all cultural or social organization” (CICOUREL, 1981, p. 65).

cotidiano organizacional, da economia das trocas lingüísticas, dos rituais de “empoderamento”, dos processos de reconhecimento da alteridade e do respeito ou não entre os envolvidos no processo foi de extrema importância para compreender as dinâmicas de cada conselho.

De início de maio a início de setembro de 2008, foi realizado trabalho de campo no Capital Area Council of Governments em Austin, Texas, Estados Unidos, no qual se privilegiou a observação participante das interações entre os profissionais do conselho, suas relações para com o Estado e para com as demandas de membros que se inscreviam para receberem financiamentos gerenciados pelo Conselho para políticas públicas na área da Justiça Criminal e Segurança Pública. Diversas reuniões com proponentes de políticas públicas e uma reunião deliberativa com os membros do Comitê Executivo foram acompanhadas, buscando compreender o fluxo institucional e decisório do conselho e suas relações com o Estado e as agências demandantes de seus financiamentos. Complementar à observação participante, foi realizada a análise de documentos institucionais do Conselho, assim como documentos resultantes de tais reuniões. Em âmbito nacional, as ações da National Association of Regional Councils (Associação Nacional de Conselhos Nacionais, NARC na sigla em inglês) foram analisadas para fins de comparação com o caso brasileiro. Infelizmente, devido ao curto período de tempo de permanência nos Estados Unidos e por falta de financiamento, não foi possível acompanhar o processo *in loco* até a Conferência Nacional de Conselhos Regionais, o que foi feito à distância através do *website* da organização<sup>14</sup>.

A interação entre micro e macro-análises também foi empreendida na pesquisa no Brasil. De março a agosto de 2009, as diversas conferências (municipal, estadual e livres) parte da programação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) foram objeto de trabalho de campo, que culminou na observação participante realizada durante a 1ª CONSEG. Igualmente, os documentos da mesma foram fruto de análise de discurso<sup>15</sup>.

O presente trabalho buscou em diferentes disciplinas um arcabouço teórico que orientou os métodos de pesquisa utilizados. A busca por uma interdisciplinaridade e pela superação da díade macro e micro análises para a interpretação do objeto de estudo fez com que métodos de pesquisa de diferentes áreas fossem adotados. Entre as técnicas qualitativas incorporados para esta pesquisa está o trabalho de campo em ambas as instituições selecionadas, as entrevistas abertas com membros de ambas, a observação participante em

---

<sup>14</sup> Site oficial: [www.narc.org](http://www.narc.org).

<sup>15</sup> Parte dos documentos analisados nesta pesquisa encontram-se anexados ao final do trabalho.

diversos momentos-chave para ambos os casos e a análise de discurso em documentos produzidos no contexto das duas instituições analisadas. Quantitativamente foram analisadas as propostas de prioridades votadas em ambas as instituições para orientarem políticas públicas para o ano subsequente e que foram comparadas com o histórico recente de prioridades adotadas até então.



### *3 Democracia não é para principiantes<sup>16</sup>: Trajetória dos Conselhos no Brasil e nos Estados Unidos Contemporâneos*

O objetivo deste capítulo não é reconstituir historiograficamente a trajetória dos Conselhos de segurança pública e justiça criminal no Brasil e nos Estados Unidos contemporâneos. Porém, desde o início da pesquisa ficou claro que a emergência deste novo tipo de mecanismo institucional ocorria num determinado contexto histórico; formas institucionais de mesmo nome já haviam existido, porém com outros objetivos políticos e formatos institucionais. Tais experiências passadas mostraram-se relevantes por definirem ou por continuidade ou por ruptura os Conselhos contemporâneos em ambos os países.

As áreas de educação e saúde, por exemplo, tiveram ampla participação nas tomadas de decisão da sociedade quando esta não era ainda reconhecida enquanto “sociedade civil”, “membros de organizações não-governamentais” ou “provenientes do terceiro setor”. Porém, historicamente, a segurança pública nunca foi uma área que teve ampla participação externa nem da casa nem da rua, pelo motivo de suas decisões terem sempre sido tomadas a *portas fechadas*. “Segredo de Estado”, “secreto”, “sigilo” são expressões recorrentes numa área compreendida até pouco tempo como monopólio do Estado moderno (WEBER, 2004).

Veremos que essa característica própria da segurança pública fez com que ela seguisse um caminho específico, mais difícil do que outras áreas alvo de discussão na esfera pública; parece ser difícil o impulso a abrir-se à participação externa, para além do seu corpo de funcionários e políticos ligados à área. Este capítulo pretende ser uma tentativa de alinhar experiências num fio histórico que analise as influências de experiências passadas nas recentes iniciativas de Conselhos de segurança pública e justiça criminal.

#### *3.1 Os Conselhos Invisíveis: Regimes Autoritários no Brasil e os Conselhos a Portas Fechadas*

Durante os regimes autoritários no Brasil no século XX, os Conselhos foram utilizados como aparatos burocráticos a serviço dos interesses das respectivas ditaduras. Durante a Era Vargas (1930-1945), a busca pela centralização do poder no governo federal, amparada

---

<sup>16</sup> Título inspirado no livro *O Brasil não é para principiantes: Carnavais, Malandros e Heróis 20 anos depois*, organizado por Laura Graziela Gomes, Lívia Barbosa e José Augusto Drummond.

ideologicamente pelo princípio de integração nacional, fez com que diversos mecanismos institucionais fossem criados no momento em que se centralizavam na administração públicas federais numerosas esferas de tomada de decisão. Segundo Luís Grupioni (1998, p. 264), “a criação do Conselho de Fiscalização não se constituiu em ação isolada, mas sim integrada a outras iniciativas levadas a cabo pelo governo federal, que implicou uma reorganização da estrutura do Estado e na elaboração de novas políticas públicas”. Assim, “nas décadas de trinta e quarenta foram criados uma série de Conselhos e Institutos, ligados diretamente ao Estado ou a ele inicialmente vinculados, reveladores do esforço do Estado em reorganizar e modernizar sua estrutura e ganhar base administrativa”<sup>17</sup> (GRUPIONI, 1998, p. 23). A esse processo histórico, o Autor chama de *centralização autoritária* (GRUPIONI, 1998, p. 264).

Foi durante o regime de Vargas que os dois primeiros conselhos consultivos nacionais foram criados, formalmente instituídos em 1937: o da Saúde e o da Educação. Dando continuidade ao processo de centralização autoritária, em 1936 o Governo Vargas organizou o Congresso Nacional de Autoridades Policiais, o qual teve a participação de secretários de segurança e chefes de polícia reunidos no Rio de Janeiro, capital federal de então. Os objetivos seguiam a política de centralização autoritária, que podem ser resumidos em três:

- 1) “unificar o trabalho policial, tanto sob o ponto de vista da definição do alvo político de suas ações, como da transformação legal da Polícia Civil do Distrito Federal em central de informações e ações policiais para o país;
- 2) (...) apagar eventuais arestas entre os comandos estaduais do serviço policial e suas autoridades [do governo federal]; e
- 3) (...) aumentar o prestígio do chefe de polícia do Distrito Federal” (CANCELLI, 1994, p. 64).

Os assuntos tratados não poderiam ser menos relacionados aos interesses de manutenção do regime: questões acerca da entrada, permanência e expulsão de estrangeiros; propaganda extremista e sua repressão; a organização policial, métodos uniformes, troca de informações, sua estrutura e recursos materiais; e a importação de explosivos, armas e munições, controle deste comércio e posse de armas - porém, ainda mais importante, foi a votação de medidas que viabilizariam a federalização da polícia no Brasil da época (CANCELLI, 1994, p. 64).

---

<sup>17</sup> Entre eles, o Conselho de Defesa Nacional, posteriormente renomeado de Conselho de Segurança Nacional, de 1937, o Conselho de Imigração e Colonização e o Conselho Nacional do Petróleo, ambos de 1939, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, de 1940, entre outras Comissões e Institutos (GRUPIONI, 1998, p. 23).

Um ano depois, em 1937, Getúlio Vargas institucionalizava o Conselho de Segurança Nacional (CSN), que teve seu nome modificado por vários decretos-lei, porém em pouco mudou de função durante a Era Vargas. Este teve por antecessores o Conselho de Defesa Nacional (1927-1934) e o Conselho Superior de Segurança Nacional (1934-1937). No período entre ambos os regimes autoritários, o Conselho não foi extinto, porém pouco se sabe do mesmo. Foi durante a ditadura militar brasileira (1964-1985) que ele é retomado enquanto instituição central na manutenção da ordem autoritária, juntamente com o Serviço Nacional de Informações, o Estado-Maior das Forças Armadas, o Departamento Administrativo do Pessoal Civil, a Consultoria Geral da República e o Alto Comando das Forças Armadas, além dos órgãos complementares ao Conselho, como a Comissão Especial de Faixa de Fronteiras e as divisões de Segurança e Informações dos ministérios civis.

Pode-se encontrar uma nítida continuidade entre ambos os regimes. Se for característico de Estados nacionais, autoritários ou democráticos, possuírem seus Conselhos de Guerra de caráter consultivo, em geral com o objetivo de tratar da resolução de conflitos externos, é interessante ressaltar que ambos os regimes autoritários brasileiros investiram politicamente em instituições que visavam controlar forças internas contrárias à manutenção dos governos ditatoriais em questão.

Em 1967, foi promulgado o decreto-lei número 200 que institui o CNS como um dos órgãos de assessoramento direto ao presidente da República, subsidiando-o na formulação e condução da política de segurança nacional (vide Anexo 1). O conselho era composto, além do presidente da República – autoridade máxima –, do vice-presidente da República, de todos os ministros de Estado, inclusive os extraordinários, dos chefes dos gabinetes Civil e Militar da Presidência da República, também o chefe do Serviço Nacional de Informações, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes dos estados-maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica, todos membros natos.

Importa notar a forma da participação nestes Conselhos, assim como qual o grau de informação de suas decisões para a opinião pública. No caso do Conselho de Segurança Nacional, as reuniões sigilosas eram compostas apenas de altos dirigentes do Estado, vistos como conselheiros do presidente da República, autoridade máxima do conselho. Quando de decisões a serem obedecidas pela população em geral, seu conteúdo era largamente noticiado na imprensa<sup>18</sup>. Caso contrário, pouco se sabia das decisões tomadas. A população, vista como

---

<sup>18</sup> Foi o caso do Ato Institucional Número 5 (AI-5), decretado pelo presidente da República de então, Arthur da Costa e Silva, após decisão em reunião com o Conselho de Segurança Nacional em 13 de dezembro de 1968.

inimiga em potencial do regime sob a Doutrina de Segurança Nacional da época, não tinha representatividade neste tipo de conselho. Na foto abaixo, o presidente da República, Arthur da Costa e Silva, comanda reunião do Conselho de Segurança Nacional, no Palácio Laranjeiras, no Rio de Janeiro, em 11 de julho de 1968.

**Figura 1 - Imagem Reunião do Conselho de Segurança Nacional de 11 de julho de 1968**



Fonte: Folha Imagem

Porém, esse era um caso extraordinário, já que diversos Conselhos possuíam a participação ativa de representantes da sociedade, que não militares ou funcionários do Estado. É o caso, por exemplo, do Conselho Monetário Nacional (CMN), fundado em 1964. Órgão máximo do então criado Sistema Financeiro Nacional, que compreendia, além do Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e demais estabelecimentos financeiros públicos e privados. Ao CMN cabia o papel de formulador da política monetária e creditícia (VIANNA, 1987, p. 95).

O contexto do autoritarismo, no pós-64, se constitui em campo fértil para a análise de núcleos decisórios segmentares. Em parte porque, no período, estes núcleos se multiplicam, refletindo uma dinâmica própria de reaparelhamento do Estado no sentido de sofisticar seus mecanismos de controle sobre a nação. (...) Em parte também porque a supressão de canais formais de representação, resultante de sucessivos atos institucionais, vai fazer com que se estabeleçam, em vários núcleos decisórios, nexos corporativos de

representação informal de frações da classe dominante (VIANNA, 1987, p. 21-22).

Em suma, a participação social nos Conselhos inaugurados pelo regime militar brasileiro ficava restrita a grupos de interesse que apoiavam o regime através dos *nexos corporativos de representação informal de frações da classe dominante* (VIANNA, 1987, p. 22). Sob o comando do Ministro da Fazenda, Delfim Neto, os representantes empresariais dos diversos segmentos econômicos se beneficiavam da proximidade com o poder, enquanto a cúpula do regime militar conseguia através dessa relação orquestrar o campo de forças em jogo para a realização do breve milagre econômico. Tal relação sociedade-Estado configura um exemplo clássico de *apropriação mútua* (MACAULAY, 2005), na qual a relação patrimonialista não tem como objetivo a efetivação da cidadania ou a consolidação democrática, mas o uso do bem público por vias formais ou informais de grupos de interesse particulares.

Ainda durante a ditadura militar, foram instituídos os Conselhos de Segurança com participação da sociedade civil. O pioneiro foi fundado em Maringá, no estado do Paraná, em 1974<sup>19</sup>. A participação social nos Conselhos pré-Constituição de 1988 era, via de regra, não-inclusiva, ou seja, sem representatividade de parcelas significativas da população, reproduzindo os tipos de relação sociedade-Estado de *apropriação mútua* (MACAULAY, 2005). Tal relação, neste caso, não seria de caráter informal, como a do Conselho Monetário Nacional, mas formal, instituída por legislação específica para este caso. Isso porque cabia à polícia recrutar os integrantes e conduzir as discussões nos Conselhos, enquanto seus membros se beneficiavam do acesso privilegiado a bens públicos: “O exemplo do CONSEG [de Maringá, durante o regime militar] é o que melhor ilustra a cooptação da sociedade civil pelos atores estatais – mas se revela um arranjo com benefícios mútuos, devido à estrutura não-inclusiva dos Conselhos” (MACAULAY, 2005, p. 167). Isso fez com que os Conselhos de Segurança durante o período em questão se tornassem parte integrante de uma esfera pública privatizada, na qual alguns possuíam mais direitos do que outros pela proximidade com o poder.

---

<sup>19</sup> A herança dessa época fez com que neste estado os Conselhos encontrem-se ainda hoje fortemente controlados pelo aparato de segurança. “Segundo a legislação do Paraná, a função do CONSEG em relação aos órgãos de segurança pública é cooperar, representar, verificar e demandar, *sem interferir nas ações das autoridades responsáveis*” (MACAULAY, 2005, p. 156, grifo nosso).

### *3.2 Intermezzo: a Inclusão da Discussão sobre Justiça Criminal e Segurança Pública no Debate Público da Democracia Contemporânea*

Após o fim do regime militar, ocorreram profundas transformações nos padrões da criminalidade brasileira, em especial no que diz respeito ao aumento da criminalidade urbana, em especial dos crimes contra o patrimônio e homicídios. Do mesmo período é a emergência da criminalidade organizada, em particular em torno do tráfico internacional de drogas, que modifica os modelos e perfis convencionais da criminalidade, somando a ela o adjetivo violenta<sup>20</sup> e impondo novos dilemas para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal. Continuaram, todavia, as graves violações de direitos humanos perpetradas contra grupos sociais específicos que ainda hoje comprometem a consolidação da ordem política democrática. Tais transformações e continuidades afetaram diretamente o tecido social, o que fez com que emergisse uma explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, que tendem a convergir para desfechos fatais. Como analisa TAVARES DOS SANTOS (2004, p. 4) “as raízes sociais desses atos de violência difusa parecem localizar-se nos processos de fragmentação social”.

A partir de tais transformações, a violência passou a ser a principal causa de mortalidade por causas externas no país depois de 1989<sup>21</sup>, superando facilmente as taxas de outros países, como Estados Unidos e Europa ocidental (WACQUANT, 2003, p.200)<sup>22</sup>. Segundo José Vicente TAVARES DOS SANTOS, “somente nos anos 80, a violência veio a tornar-se um problema social e uma questão sociológica” (2009, p. 119).

Enquanto a sociedade civil se reorganizava após os anos de chumbo, pautando suas reivindicações que culminariam na elaboração da Constituição brasileira de 1988, a área da segurança pública permaneceu intocada pelo debate público. Devido ao tipo de transição democrática brasileira, simbolizada na Lei da Anistia, diversas áreas de ingerência do Estado brasileiro no âmbito das políticas públicas sofreram de fato a influência das demandas de uma sociedade civil calada durante vinte anos. Porém, a área de segurança pública permaneceu sob

<sup>20</sup> “A noção de criminalidade violenta passou a ser um instrumento chave para explicar a junção do crime com a violência, inaugurando uma larga série de pesquisas e estudos de caso” (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 120)

<sup>21</sup> No caso dos homicídios, estudos analisam o aumento deste tipo de violência, especialmente no caso dos homicídios voluntários, como consequência da emergência do crime organizado (ADORNO, 2002, p. 12).

<sup>22</sup> “The homicide rate for Rio de Janeiro, São Paulo and Recife has reached 40 per 100,000 people, while the national rate exceeds 20 per 100,000 (twice the US rate of the beginning of the 1990s and 20 times the level of the societies of Western Europe)” (Wacquant, 2003, p. 199).

a tutela das Forças Armadas, pré-requisito para uma transição pacífica. Segundo TAVARES DOS SANTOS (2009, p. 119),

Na sociedade brasileira, a Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, representou a instauração do Estado Democrático de Direito, com inúmeras possibilidades de aumento no acesso à justiça, abrindo um processo de informalização da justiça. Entretanto, foi escassa a discussão sobre o direito à vida e à segurança, prevalecendo o ponto de vista dos comandos das polícias como força auxiliar das forças armadas (Constituição Federal de 1988, art. 144).

Foi somente durante o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que o tema da segurança pública surgiu no debate público enquanto um direito integrante da cidadania plena, com a publicação do Programa Nacional de Direitos Humanos do governo federal em 1999. Posteriormente, no primeiro governo do atual presidente Luis Inácio Lula da Silva, é lançado o Plano Nacional de Segurança Pública e posteriormente, no segundo mandato, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), uma das principais políticas públicas a inserir a questão da segurança pública enquanto integrante do rol de direitos sociais. Lentamente a palavra segurança pública e cidadania começam a se tornar não mais antônimos no debate público brasileiro<sup>23</sup>.

No caso americano, o debate tomou contornos diferenciados. Durante os anos 1980, os presidentes republicanos deram uma virada a respeito de como o tema da segurança pública vinha sendo tratado em comparação com seus antecessores democratas. Com Ronald Reagan (1981-1989) e, posteriormente, George Bush (1989-1993), a área de Justiça Criminal e Segurança Pública recebeu altos investimentos com o objetivo de combater a criminalidade e instaurar o princípio de lei e ordem (HOLIAN, 2004). Altos investimentos do governo federal foram destinados a políticas de *combate ao crime*, transformada em bandeira dos governos republicanos.

A tentativa democrata de descontinuar as vitórias sucessivas do Partido Republicano nos Estados Unidos foi embasada em uma estratégia eleitoral de apropriação da agenda republicana para a área de Segurança Pública. O então candidato, Bill Clinton, deixou por diversas vezes durante a sua campanha eleitoral agendas tradicionais dos democratas para redirecioná-la para temas relacionados ao *combate ao crime*. Muitos analistas garantem sua eleição devido a essa guinada na área de Segurança Pública (HOLIAN, 2004).

---

<sup>23</sup> Reconstituição histórica realizada por TAVARES DOS SANTOS, 2009.

Não obstante, é impossível afirmar que segurança pública e direitos sociais estejam totalmente separados nos Estados Unidos. Políticas de atenção às vítimas de violência – como mulheres vítimas de violência de gênero –, transparência nas ações governamentais e regionalização das políticas da área são indícios fortes que apontam para uma interação relevante entre a sociedade civil e a área de Segurança Pública.

Pode-se afirmar, assim, que o processo de aproximação entre o termo segurança pública e a palavra cidadania não é linear. Inclusive, segue pouco a lógica das tradicionais separações do campo político, em especial entre direita e esquerda – quem diria que Bill Clinton seguisse mais à risca a agenda republicana de combate ao crime que os próprios republicanos? E quem diria que um partido, como o Partido dos Trabalhadores, sem tradição política na área fosse o que mais implementasse políticas na área de segurança pública nos últimos anos? É possível afirmar, todavia, que o tema da segurança pública transformou-se em objeto do agir comunicativo na esfera pública contemporânea, deixando de ser somente monopólio do Estado. Seja na direção que for, a esfera pública apropriou-se do tema tão bem quanto Bill Clinton da agenda republicana.

### *3.3 Redemocratização e Regionalização: Fortalecimento dos Conselhos no Brasil e nos Estados Unidos Contemporâneos*

O fortalecimento dos Conselhos no Brasil e nos Estados Unidos deveu-se à emergência de demandas por maior regionalização das esferas de tomada de decisão e formulação de políticas públicas no caso estadunidense e decorrente do processo de redemocratização no caso brasileiro.

Especialmente no Brasil, foi apenas com a redemocratização que a iniciativa dos Conselhos de Segurança com participação da sociedade civil tomou vulto. Em 1985 e 1986, durante o governo progressista e democrático de Franco Montoro, o estado de São Paulo pioneiramente regulamentou esses novos mecanismos institucionais. Em 2002, o referido estado possuía mais de 800 Conselhos de Segurança distribuídos em mais de 520 municípios (MACAULAY, 2005, p. 156).

A Constituição de 1988 foi o marco legal de institucionalização desse tipo de mecanismo. Segundo Fiona MACAULAY (2005, p. 149),

A nova Constituição institucionalizou, em especial, várias formas de contribuição popular para a governança e para a elaboração de políticas públicas:



plebiscitos e referendos, audiências públicas, tribunais populares e (...) a criação de uma pletera de conselhos mistos reunindo Estado e sociedade civil, nos três níveis de governo, para atuar como instâncias consultivas em diversas áreas de política social.

Em 1996, é dado mais um passo para a institucionalização dos Conselhos quando entra em vigor a legislação que preconiza o recebimento de recursos pelos municípios para as áreas sociais condicionado à existência dos Conselhos. Porém, sua previsão legal ocorreu em momentos distintos para as diversas áreas do Estado. Os Conselhos da área da Saúde e na área de Assistência Social, por exemplo, já se encontravam institucionalizados no final da década de 1980 e a legislação de 1996 foi consequência da sua mobilização. Os últimos Conselhos no Brasil a completarem o ciclo de institucionalização através da realização de suas primeiras Conferências Nacionais e reinstalação de seus Conselhos Nacionais foram os Conselhos das áreas de Segurança Pública e o de Comunicação, ambos em 2009. No caso dos Conselhos na área de Segurança Pública no Brasil, o condicionamento de liberação de verbas somente começou em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que colocou a implantação de Conselhos Comunitários de Segurança como requisito.

Nos Estados Unidos, os Conselhos estiveram tradicionalmente ligados a um modelo de democracia, mas eram os bastiões de reformá-la frente à massificação da democracia estadunidense. Esse movimento é institucionalizado através da criação em 1965 da National Association of Regional Councils (NARC, Associação Nacional de Conselhos Regionais, em português)<sup>24</sup>. Idealizada por representantes da National League of Cities (Liga Nacional de Cidades) e a National Association of Counties (Associação Nacional de Condados), tinha por objetivo responder à demanda de administração de problemas regionais, envolvendo municípios e jurisdições. Como exemplo dessa época, pode-se mencionar problemas de trânsito e transporte envolvendo mais de um município, mas que demandavam gerência conjunta para seu enfrentamento<sup>25</sup>.

Se para a institucionalização da NARC em 1967 participaram 350 Conselhos Regionais, atualmente eles estão presentes em quase todos os estados do país. Segundo dados da Associação, dos 39 mil governos locais estadunidenses, sejam eles municípios, condados, ou outra divisão político-administrativa local prevista em lei, mais de 35 mil contam com os serviços de um Conselho Regional (NARC, 2009). Junto com o seu crescimento, os

---

<sup>24</sup> Inicialmente chamada de National Service to Regional Councils (NSRC, Serviço Nacional para os Conselhos Regionais, em português).

<sup>25</sup> Não é por acaso que a grande maioria dos Conselhos Regionais nos Estados Unidos possuem departamentos destinados às áreas de planejamento e de trânsito e transporte.

Conselhos Regionais acompanharam as mudanças ocorridas na sociedade estadunidense das últimas décadas: foram criados departamentos para consulta, deliberação e oferta de políticas públicas para idosos e para o meio ambiente, por exemplo.

O mesmo ocorreu no Brasil. Diversas áreas passaram a ser incorporadas no debate público nos últimos anos, tendo como consequência a criação de seus respectivos Conselhos. Por exemplo, a emergência de questões ambientais decorrentes dos problemas enfrentados atualmente, como desmatamento e aquecimento global, foram determinantes para a institucionalização de Conferências Nacionais do Meio-Ambiente no Brasil. Também, o crescente reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes, idosos, indígenas, mulheres e afro-brasileiros foi determinante para a criação de *Conselhos temáticos*<sup>26</sup> por todo o país nos últimos anos.

Os casos analisados neste trabalho surgem acompanhando a trajetória dos Conselhos em seus respectivos países. Com longa tradição associativa e com ambiente democrático favorável, o Capital Area Council of Governments é fundado em 1970 e corresponde a um dos 24 Conselhos Regionais do estado do Texas. Porém, o Departamento e o Comitê de Justiça Criminal serão criados apenas nos anos de 1980, junto com a virada dos presidentes republicanos a respeito do tema da segurança pública em comparação com seus antecessores democratas. Com Ronald Reagan (1981-1989) e, posteriormente, George Bush (1989-1993), a área de Justiça Criminal e Segurança Pública recebeu altos investimentos com o objetivo de combater a criminalidade e instaurar o princípio de lei e de ordem (HOLIAN, 2004). Coube em parte aos Conselhos Regionais administrar as verbas oriundas do governo federal para as políticas de *combate ao crime* a nível local. Nessa área, ao contrário de ter como objetivo aproximar a esfera pública do cidadão frente à massificação da democracia contemporânea ou resolver problemas locais, o objetivo da criação dos Departamentos e Comitês de Justiça Criminal foi o de justamente reforçar a política republicana de Lei e Ordem.

Em Porto Alegre, o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) é criado 2003 através da Lei Municipal Complementar N° 487, de 14 de janeiro de 2003, após um conjunto de seminários e plenárias para discutir o tema da segurança, a inserção do município e da participação da sociedade sobre as políticas de prevenção à violência. Sem dúvida, sua fundação também é parte do movimento iniciado pelo lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública, mas também é viabilizada pela longa tradição associativa da cidade de

---

<sup>26</sup> Termo empregado por MACAULAY (2005, p. 149).

Porto Alegre, que ofereceu um ambiente político favorável para a instituição de um Conselho Municipal de Justiça e Segurança atuante.

No próximo capítulo, os procedimentos institucionais e as relações sociais de ambos os Conselhos serão esmiuçados com o objetivo de compreender atualmente a atuação desses novos mecanismos democráticos a partir dos dois estudos de caso.

*4 Democracia nas Américas: Análise dos Estudos de Caso no Capital Area Council of Governments estadunidense e na Conferência Nacional de Segurança Pública brasileira*

Para a análise empírica dos estudos de caso selecionados, foi necessária a construção de uma categorização dos contornos institucionais adquiridos pelos Conselhos de Justiça e Segurança Pública a partir dos casos empíricos e da literatura sobre a temática. O objetivo dessa categorização é compreender a construção institucional de cada Conselho através de suas especificidades. Junto a essa discussão, quando analisados os estudos de caso em questão, serão incorporados os dados empíricos da pesquisa de campo. O objetivo dessa dupla aproximação com o objetivo de pesquisa em questão é o de associar os modelos institucionais adotados com as práticas sociais dos participantes dos Conselhos estudados neste trabalho. Buscou-se, com isso, aliar a macro e a micro-esfera de análise através da observação dos procedimentos institucionais e a agência dos membros de cada instituição em diálogo com o referencial teórico anteriormente discutido.

Através da análise dos Conselhos em ambos os países, aliada à literatura sobre a temática, chegou-se às seguintes características para os mesmos:

- 1) Os Conselhos são temáticos, relacionados a políticas sociais específicas;
- 2) São semi-representativo, com participação social voluntária e não-remunerada de representantes de organizações da sociedade civil e do poder público – porém seu corpo de funcionários, quando possui, é remunerado;
- 3) Têm caráter consultivo e, em alguns casos, deliberativo;
- 4) Sua fundação é voluntária, ou seja, não é imposta às instâncias públicas ou da esfera pública institucionalizada, mas muitas vezes constitui pré-requisito para obtenção de recursos públicos.

Os estudos sobre Conselhos apresentam diversas classificações desse tipo de mecanismo institucional. Eles podem ser tipificados enquanto Conselhos Gestores, Conselhos *ad hoc* ou Conselhos Temáticos. Para fins dessa pesquisa, ainda foi cunhado o termo de *Conselhos Consultivos*, referentes àqueles que possuem parte das características dos Conselhos Gestores, como possuir de natureza permanente, previsão legal, poder deliberativo no sentido habermasiano, porém sem ingerência sobre a alocação de recursos, como é o caso dos Conselhos Gestores. Ambos têm como objetivo “fiscalizar a aplicação de determinadas políticas sociais, (...) com poderes definidos em lei para fixar prioridades (...) e fiscalizar a

implementação de políticas” (MACAULAY, 2005, p. 149). Outras áreas das políticas sociais adotam, além desses outros tipos de Conselhos, como os Conselhos *ad hoc* são criados para tratar de políticas governamentais específicas, como emprego e habitação, ou ainda os Conselhos Temáticos, lidam com áreas como direitos da mulher e podem ser criados por iniciativa local por não terem previsão legal (GOHN, 2004; MACAULAY, 2005).

**Quadro 1 – Categorização dos Tipos de Conselhos**

Tipos de Conselho	Caráter			Previsão Legal	Gestão de Fundo Orçamentário	Participação Social Inclusiva
	Deliberativo	Consultivo	Permanente			
Gestor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Consultivo	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
<i>ad hoc</i>	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Temático	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim

Fonte: GOHN, 2004; MACAULAY, 2005.

Para o caso brasileiro, o tipo Conselho Consultivo é o que mais parece contemplar as características dos Conselhos de Justiça e Segurança Pública do país. Com a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pelo governo federal em 2003, a criação de Conselhos de Segurança Pública tornou-se pré-requisito para repasse de recursos do nível federal para o municipal através de previsão legal. Isso faz parte do que se denominou de *reforma municipal*, da qual os Conselhos são fruto. Segundo Orlando Alves dos Santos Júnior et al (2004, p. 12),

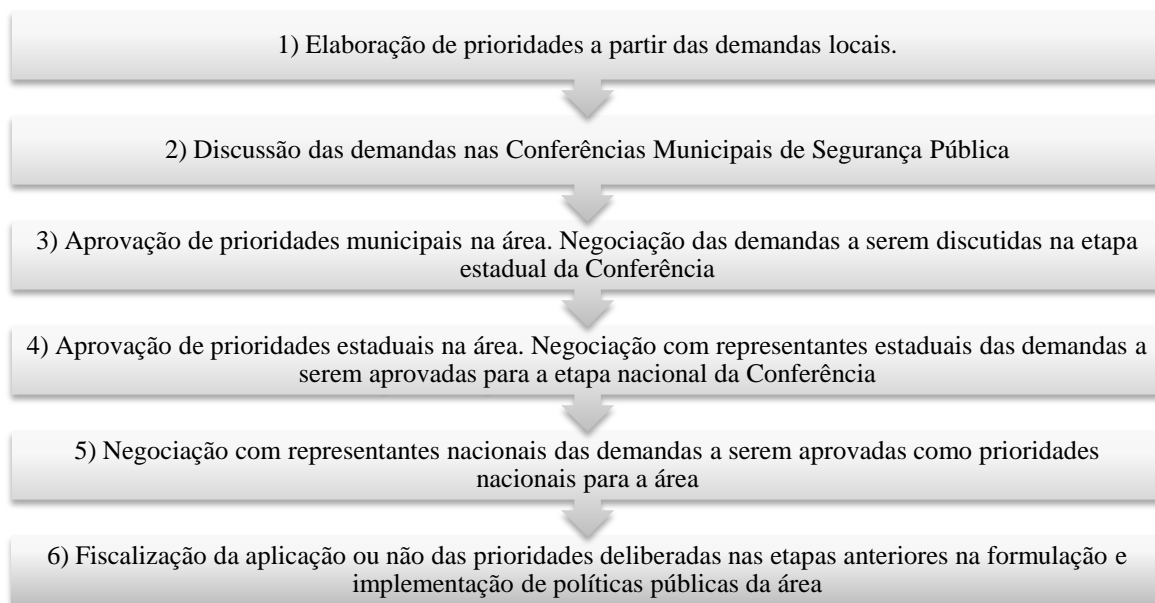
“A criação e a disseminação dos conselhos municipais resultam da emergência no Brasil dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80”.

Porém, os Conselhos de Segurança Pública não possuem em sua grande maioria<sup>27</sup> qualquer ingerência sobre recursos repassados aos municípios, figurando apenas como

<sup>27</sup> O Ministério da Justiça iniciou em 2008 uma pesquisa para traçar o perfil dos Conselhos de Segurança Pública no Brasil. Um dos objetivos é conhecer qual o caráter dos Conselhos da área, se consultivo, deliberativo ou ambos. Como a pesquisa encontra-se em andamento, não é possível afirmar qual é o perfil dos Conselhos da área no Brasil, porém, os Conselhos conhecidos pela autora deste trabalho têm todos caráter consultivo com previsão legal.

instâncias consultivas e deliberativas de demandas da sociedade civil organizada para o poder público, assim como atuando como órgão de mediação entre essas duas esferas.

**Figura 2 - Fluxo Institucional dos Conselhos de Segurança Pública no Brasil**



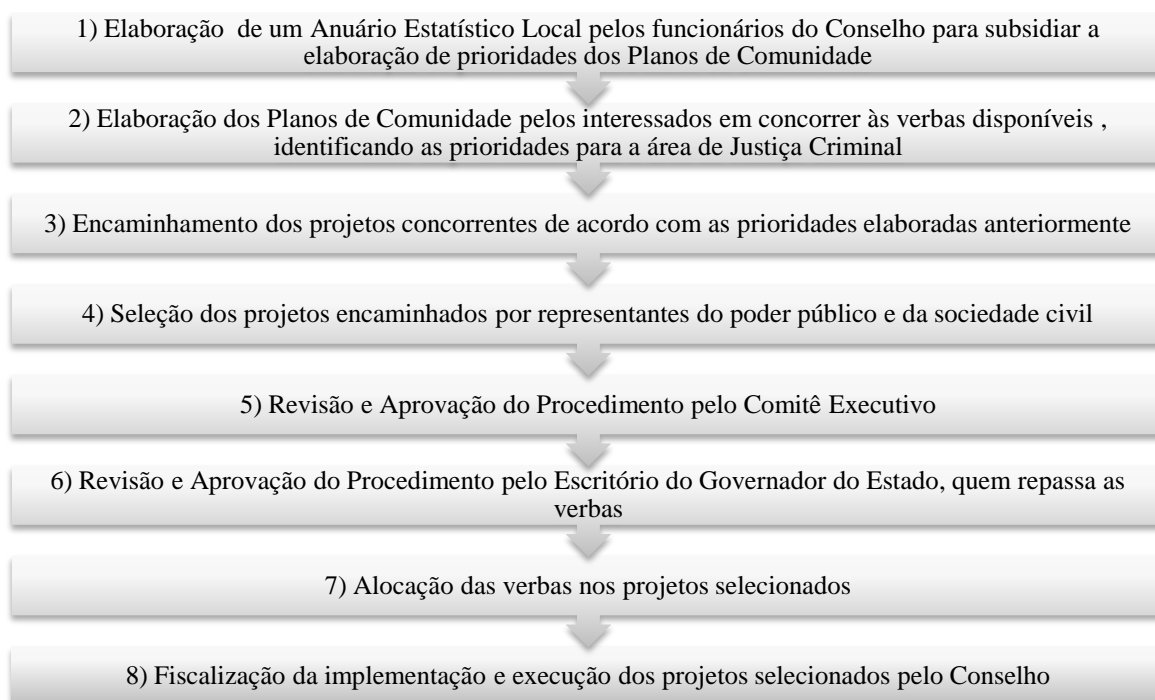
No caso dos Estados Unidos, os Conselhos podem ser tipificados enquanto Conselhos Gestores. Como o seu principal objetivo é descentralizar as políticas públicas (PIERCE & JOHNSON, 1997), são eles que gerem o repasse de verbas públicas para projetos propostos seja por órgãos públicos seja por organizações da sociedade civil. Porém, como no caso dos Conselhos Gestores brasileiros, são representantes estatais e da sociedade civil quem decide sobre a alocação dos recursos, evidenciando a participação social também nestes Conselhos. Eles também são temáticos como os brasileiros, mas o mesmo Conselho de uma determinada localidade gerencia diversas áreas de políticas públicas para uma determinada região. Os Conselhos estadunidenses, diferentemente dos brasileiros, são também agências públicas de planejamento regional, além de oferecerem serviços e assistência técnica a órgãos públicos que atuem nas áreas cobertas pelo Conselho (NARC, 2009).

Os Conselhos nos Estados Unidos, assim como no Brasil, também têm sua fundação voluntária pelos governos locais, porém os mesmos só podem acessar muitos recursos estaduais e federais caso tiverem já instaurado seus Conselhos de Governo. Estes são considerados por lei uma subdivisão do Estado, mas não possuem poder regulatório como cidades, condados ou outros governos locais do país, atuando como órgãos de planejamento e assessoria de governos locais. Como no Brasil, seus representantes estatais e civis são voluntários e não-remunerados. Ao contrário do caso brasileiro, porém, os Conselhos são

compostos por um corpo de funcionários responsáveis por administrar o processo de alocação dos recursos recebidos dos governos federal e estadual decidido pelos representantes, assim como prestar assistência técnica na aplicação das verbas pelos projetos selecionados.

Além das instâncias de participação social, eles possuem um Comitê Executivo formado por representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário das localidades às quais os Conselhos pertencem e é o órgão máximo da instituição. A participação social ampliada não se dá no âmbito do Comitê Executivo, seja em âmbito local ou nacional, mas sim quando da formulação das diretrizes prioritárias para a alocação dos recursos administrados pelos Conselhos nas suas respectivas localidades e na seleção dos projetos de políticas sociais que receberão os recursos administrados pelo Conselho. Num primeiro momento, representantes da sociedade civil, do poder público e dos trabalhadores da área debatem anualmente com o objetivo de redigir os chamados *Planos da Comunidade*, contendo as prioridades orientadoras para a formulação de políticas públicas e alocação de investimentos. Não há caráter eletivo para a participação, pois ela é aberta a todos aqueles que pretendem incrementar projetos de políticas públicas de suas organizações para recebimento de verbas administradas pelo Conselho. Um grupo diverso desse é responsável por selecionar os projetos propostos pelos participantes da primeira etapa do processo, que não pode ter qualquer relação com os propositores de projetos, mas que deve ter o mesmo peso representativo dos segmentos da sociedade civil e do poder público.

**Figura 3 - Fluxo institucional dos Conselhos Regionais nos Estados Unidos**



As características dos Conselhos no Brasil e nos Estados Unidos apontam para diferenças e semelhanças encontrados nesse tipo de instituição. Se os Conselhos são fruto da descentralização do Estado, sendo sua criação e representação voluntárias, e tendo como objetivo decidirem acerca de temas específicos através da participação social, seus formatos institucionais e as relações sociedade/Estado das quais são mediadores são profundamente diferentes, como demonstra a análise a seguir.

#### *4.1 O Caso Brasileiro: Marchas e Contra-Marchas da Segurança Pública na Direção da Cidadania*

O estudo de caso brasileiro será apresentando tendo como base as análises do Conselho Municipal de Justiça e Segurança Pública de Porto Alegre e o processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, ocorrida em agosto de 2009. Ambas as análises buscam compreender as relações locais e nacionais estabelecidas no Brasil, assim como as relações sociedade-Estado. Não obstante, as relações sociais observadas durante a pesquisa de campo no seio da 1ª CONSEG, seja no âmbito local seja no nacional também serão fruto de análise.

##### *4.1.1 Apresentação do Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre*

Em Porto Alegre, o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) é criado 2003 através da Lei Municipal Complementar N° 487, de 14 de janeiro de 2003. Vinculado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana para fins de assessoramento técnico e suporte administrativo, tem como principal objetivo criar espaços permanentes para discussão das políticas de segurança e prevenção à violência e para a elaboração de alternativas que integrem as ações das diversas instituições públicas com competência nesta área, como as ações da justiça e da polícia, as ações sociais e culturais e a participação social.

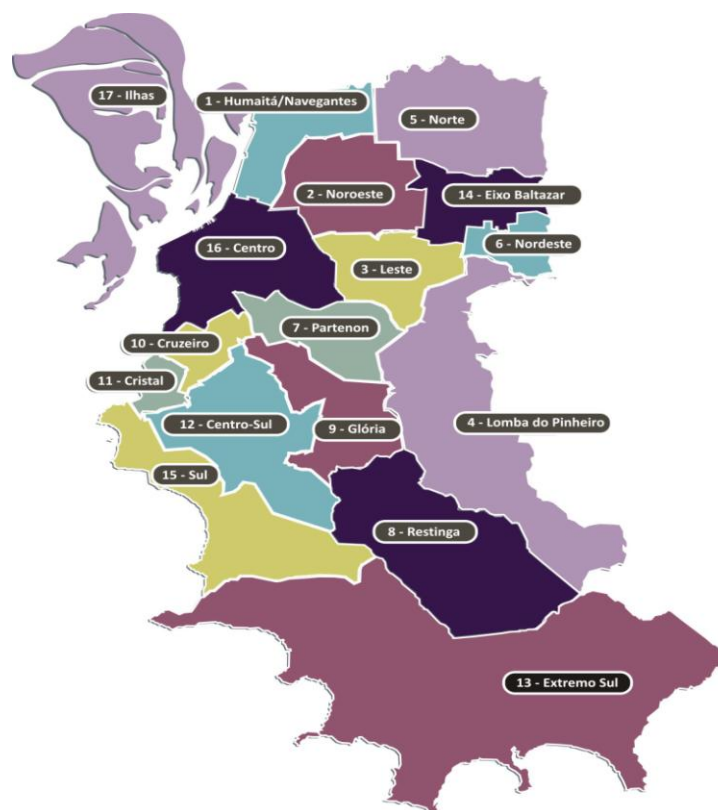
Baseado na tradição local de participação da sociedade civil organizada e não-organizada no Orçamento Participativo (OP), o COMJUS de Porto Alegre tem como especificidade em relação a outros Conselhos de Segurança brasileiros a sua subdivisão em 16 Fóruns Regionais dentro do município, mecanismo que propicia a aproximação entre a instituição e as comunidades. Isso possibilita com que nos Fóruns sejam tratadas demandas específicas de cada uma delas, ao considerar as diferentes realidades encontradas dentro



município. Para os idealizadores<sup>28</sup> do COMJUS de Porto Alegre, esta foi uma inovação trazida por este Conselho em comparação com o que vinha ocorrendo em outras experiências na área de segurança pública, já que as dinâmicas de violência e criminalidade são bastante distintas em cada região do OP.

No mapa a seguir, pode-se notar que áreas com altos índices de violência na cidade de Porto Alegre possuem seus próprios fóruns locais, como é o caso da 10ª Região, que compreende a Vila Cruzeiro ou a 7ª Região com o bairro Partenon. Importante ressaltar que justamente essas áreas foram as primeiras a ter Fóruns Regionais institucionalizados, o que veio a ocorrer em outras áreas posteriormente. Ao contrário da visão passiva sobre o associativismo em áreas com graves problemas sociais, a presença precursora de Fóruns Regionais de Justiça e Segurança Pública nessas áreas revela seu alto grau de participação social na discussão pública sobre a temática.

**Figura 4 - Mapa das regiões do Orçamento Participativo e das Regiões do Conselho de Justiça e Segurança da Cidade de Porto Alegre**



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

<sup>28</sup> Segundo testemunho de um dos participantes do COMJUS, durante entrevista sobre a fundação do mesmo.

A composição do COMJUS estabelecida pela lei municipal prevê que o mesmo seja composto de membros do governo municipal, estadual e federal e representantes da sociedade civil organizada, ao contrário de outros mecanismos institucionais que possibilitam a participação de representantes da sociedade civil não-organizada. Ainda fica definido por lei que a participação no Conselho é não-remunerada e os mandatos tem duração de um ano. Não fica estabelecido nenhum peso representativo para membros do poder estatal, da sociedade civil ou trabalhadores da área da segurança pública. Segundo a lei municipal que institucionalizou o Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, a sua composição deve ser a que segue:

- I - um representante da comunidade de cada Fórum Regional de Justiça e Segurança;
- II - um representante de cada órgão público que integra os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança;
- III - um representante do Instituto Geral de Perícias (IGP);
- IV - um representante da Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE);
- V - um representante da Defensoria Pública;
- VI - um representante da Câmara de Vereadores;
- VII - um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA);
- IX - um representante da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul (OAB/RS);
- X - um representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);
- XI - um representante da Polícia Federal;
- XII - um representante da Associação Riograndense de Imprensa (ARI);
- XIII - um representante da Secretaria Municipal da Educação (SMED);
- XIV - um representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SEC/RS);
- XV - um representante da Central de Movimentos Populares;
- XVI - um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso.

Decorridos dois anos da publicação da lei, a representação no COMJUS em 2005 é a que segue:

**Quadro 2 - Categorização das Representações no Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre, 2005**

Segmentos	Tipos	Vinculação Institucional
Representação Social	Representação de Organizações/ Movimentos Sociais	Associação Riograndense de Imprensa
		Central de Movimentos Populares
		Grupo Diálogo Inter-Religioso
		Ordem dos Advogados do Brasil/RS
		União das Associações de Moradores de Porto Alegre
Representação Acadêmica	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul	
Representação de Conselhos	Representação de outros Conselhos	Conselho Tutelar
Representação Estatal	Representação das Instituições de Segurança Pública	Brigada Militar - Corpo de Bombeiros
		Brigada Militar - Policiamento
		Guarda Municipal
		Instituto Geral de Perícia
		Polícia Civil
		Polícia Federal
		Superintendência de Serviços Penitenciários
	Representação do Ministério Público	Ministério Público do Rio Grande do Sul
	Representação do Poder Legislativo	Câmara de Vereadores de Porto Alegre
	Representação do Poder Executivo	Empresa Pública de Transporte e Circulação
		Fundação de Assistência Social e Cidadania
		Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana
		Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul
Secretaria Municipal de Educação		

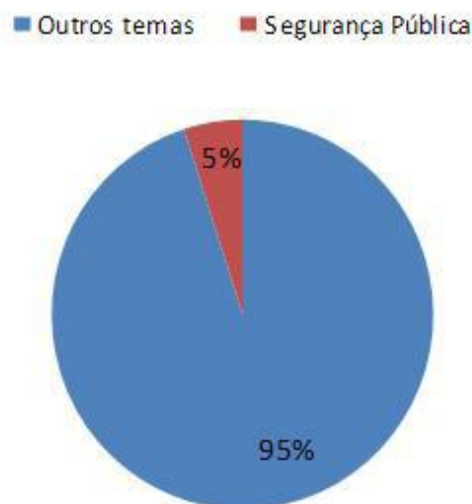
Fonte: Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania/IFCH/UFRGS

Nota-se um engessamento da participação pela definição estrita da lei municipal quanto à origem dos representantes. Ao mesmo tempo, o fato de o COMJUS ser um Conselho sem caráter gestor e com representação voluntária fez com que instituições, como a Defensoria Pública, deixassem de ser representadas. Mesmo assim, a abertura à participação proporcionada nos Fóruns Regionais originou uma ampliação da arena de proposição de demandas para a área a partir das comunidades envolvidas. Dada a composição do COMJUS juntamente com a dos Fóruns Regionais, conclui-se que seu modelo de representação é inclusivo, ao contrário do padrão de participação social encontrado nos Conselhos de Segurança que seguem o modelo de apropriação mútua (MACAULAY, 2005).

#### 4.1.2 Da Consolidação dos Conselhos Locais rumo à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

O tema da justiça e da segurança pública tem sido recorrente na pauta de outras Conferências Setoriais no Brasil recentemente. Dentre as suas deliberações, elas também indicaram diversas prioridades para as políticas públicas de segurança pública. Dentre as 11.201 deliberações das Conferências ocorridas entre 2003 e 2008, 582 eram referentes aos temas a serem discutidos a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. O gráfico a seguir demonstra a proporção das deliberações de segurança pública em relação a outros temas debatidos em conferências nacionais:

**Gráfico 1 - Porcentagem de deliberações relacionadas à segurança pública nas conferências nacionais ocorridas no Brasil entre 2003-2008**



Fonte: SOUZA, 2009, p. 9-10.

Chama a atenção o fato de esses 5% não serem provenientes apenas de Conferências de alguma forma diretamente relacionadas à área de Segurança Pública, como Assistência Social ou Cidades, mas também de áreas como Meio Ambiente. Tal movimento pode ser explicado pelo fato de que “as áreas que mais avançaram em direção à descentralização se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que, apesar das conquistas realizadas, necessitam de enfrentamento intersetorial através da conformação de uma rede de proteção social” (Senna et al, 2007, p. 91). Os avanços recentes na área de Segurança Pública ainda não foram suficientes para alcançar a rede de proteção social de outras áreas, que

mesmo atuando em campos diversos, acabam sendo obrigadas a elaborar políticas voltadas para a segurança pública por esta não conseguir dar conta de promover políticas públicas que reduzam as taxas de violência no país, por exemplo,

Para os propósitos dessa pesquisa, mais interessante ainda notar a alta porcentagem de deliberações de Conferências Nacionais de Direitos Humanos acerca da segurança pública, o que demonstra uma sólida aproximação do campo dos direitos humanos para com o da segurança pública – mesmo que o inverso ainda não tenha se concretizado.

**Tabela 1 - Número de deliberações relacionadas à segurança pública, por conferência nacional no Brasil, 2003-2008**

	Total de Deliberações	Total de Deliberações sobre Segurança	% de Deliberações sobre o Total de Deliberações sobre Segurança	% de Deliberações sobre Segurança Pública sobre o Total de
9ª Direitos Humanos	247	121	20,73	48,99
1ª Gays, Lésbicas, Bissexuais, Trav. e Trans.	559	74	12,71	13,24
8ª Direitos Humanos	87	71	12,19	81,61
1ª Promoção da Igualdade Racial	1052	64	10,99	6,08
1ª Políticas para as Mulheres	218	32	5,49	14,68
10ª Direitos Humanos	38	31	5,32	81,58
1ª Direitos da Pessoa Idosa	119	28	4,81	23,53
12ª Saúde	705	20	3,43	2,83
1ª Desenvolvimento Rural Sustentável	213	15	2,57	7,04
1ª Povos Indígenas	382	12	2,06	3,14
7ª Direitos da Criança e Adolescente	19	10	1,71	52,63
1ª Meio Ambiente	654	10	1,71	1,52
2ª Políticas para Mulheres	28	9	1,54	32,14
1ª Políticas Públicas de Juventude	64	9	1,54	14,06
13ª Saúde	857	9	1,54	1,05
6ª Assistência Social	179	8	1,37	4,46
5ª Direitos Criança e Adolescente	82	7	1,20	8,53
4ª Saúde Indígena	490	6	1,03	1,22
3ª Saúde do Trabalhador	330	6	1,03	1,81
2ª Cidades	140	6	1,03	4,28
5ª Assistência Social	89	5	0,85	5,61
3ª Meio Ambiente	660	5	0,85	0,75
3ª Cidades	137	5	0,85	3,65
2ª Meio Ambiente	816	4	0,68	0,49
1ª Economia Solidária	112	4	0,68	3,57
6ª Direitos Criança e Adolescente	52	3	0,51	5,76
3ª Segurança Alimentar	153	2	0,34	1,30
3ª Saúde Bucal	347	2	0,34	0,57
1ª Direitos da Pessoa com Deficiência	264	2	0,34	0,75
2ª Esporte	99	1	0,17	1,01
1ª Medicamentos e Assistência Farmacêutica	574	1	0,17	0,17
4ª Assistência Social	42	0	0	0
3ª Gestão do Trabalho e Educação na Saúde	528	0	0	0
3ª Ciência, Tecnologia e Inovação	77	0	0	0
2ª Segurança Alimentar e Nutricional	48	0	0	0
2ª Infância-Juvenil pelo Meio Ambiente	9	0	0	0
2ª Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	11	0	0	0
2ª Arranjos Produtivos Locais	0	0	0	0
2ª Aquicultura e Pesca	300	0	0	0
1ª Infância-Juvenil pelo Meio Ambiente	10	0	0	0
1ª Esporte	38	0	0	0
1ª Educação Profissional e Tecnológica	70	0	0	0

1ª Educação Básica	sem info.	sem info.	sem info.	sem info.
1ª Cultura	30	0	0	0
1ª Cidades	78	0	0	0
1ª Arranjos Produtivos Locais	0	0	0	0
1ª Aqüicultura e Pesca	194	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>11.201</b>	<b>582</b>	<b>100%</b>	<b>5,19%</b>

Fonte: SOUZA, 2009, p. 9-10.

Nota: Dados iniciais recalculados pela autora para fins desta pesquisa.

Fruto do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) foi uma iniciativa inovadora para a área. Inicialmente vista com descrédito por alguns segmentos envolvidos com a temática, foi recebida com grande entusiasmo por setores da sociedade civil organizada como primeira arena nacional de proposição de demandas em que esta teria lugar reservado para participar em pé de igualdade com o poder público e com os demais trabalhadores da segurança pública. Durante as etapas preparatórias e eletivas da 1ª CONSEG, o empenho em participar das discussões e de eleger seus representantes era visível por parte dos membros da sociedade civil organizada. Muitos ressaltavam o fato de ter sido o primeiro espaço de discussão de princípios e diretrizes para a segurança pública em que tinham a possibilidade de participar e decidir, lado a lado com representantes de outros segmentos.

Representantes do governo federal frisavam constantemente o caráter simbólico da primeira CONSEG para a área de Segurança Pública. Ouvi diversas vezes de representantes da organização da CONSEG que tinham esperado 20 anos por esse evento. Seu discurso sempre enfatizava que ela representava uma mudança de paradigma para a área, durante tanto tempo à margem dos processos de democratização. O slogan da Conferência estava sempre presente em telões de projeção, com a frase “Segurança com cidadania: participe dessa mudança!”. O símbolo da CONSEG também não poderia ser menos sugestivo, com bonecos estilizados representando pessoas em roda no formato da bandeira do Brasil.

**Figura 5 - Símbolo e *slogan* da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009**



**“Segurança com cidadania:  
participe dessa mudança!”**

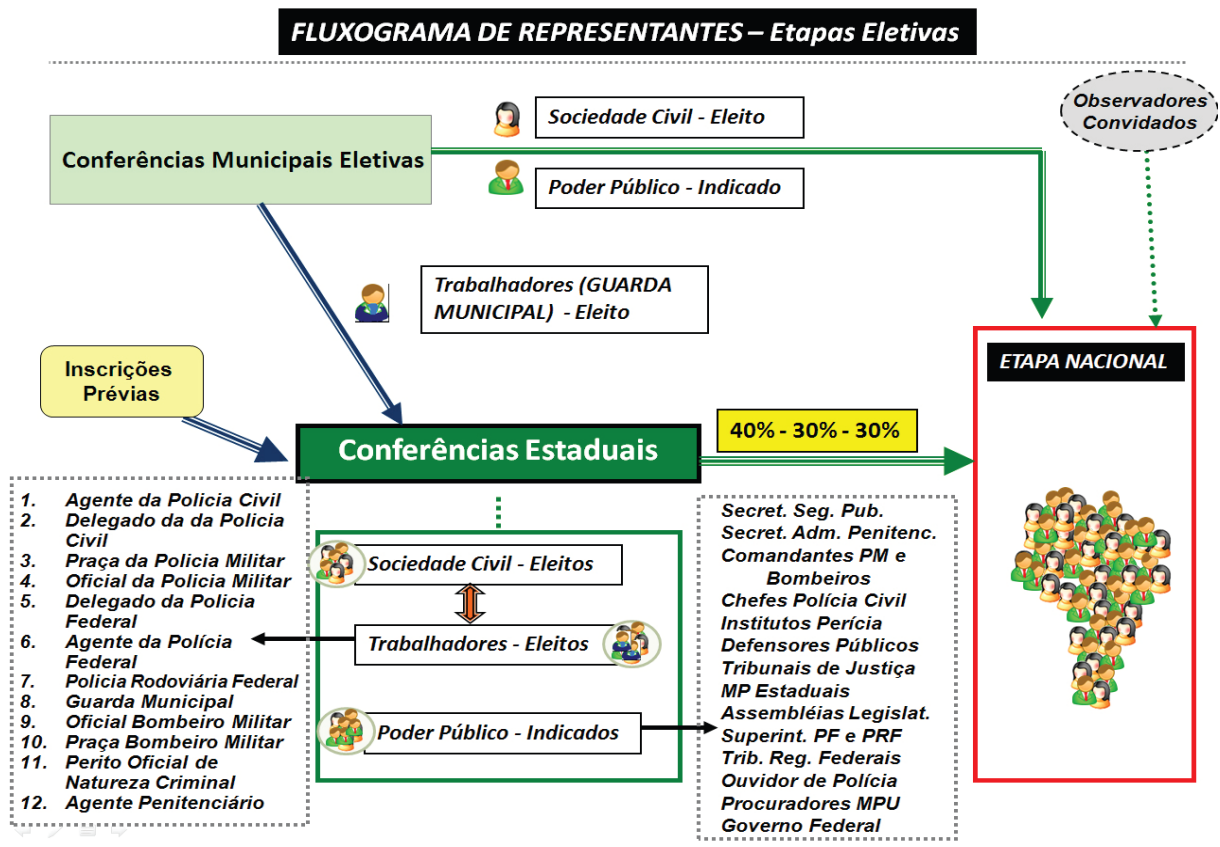
Fonte: Site oficial da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)).

O processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública foi liderado pelo governo federal, responsável pela mobilização e financiamento de todas as etapas eletivas do processo (municipais, para todas as capitais brasileiras e municípios membros do PRONASCI, e estaduais). Tal procedimento é característico do Estado brasileiro, tradicionalmente no papel de induzir políticas a nível local devido o seu alto grau de centralização (Senna, 2007). Interessante notar também como as decisões de descentralização das políticas públicas neste caso partiram de cima para baixo. Sem dúvida, a realização da CONSEG não teria sido possível sem o engajamento a nível local, porém a institucionalidade da Conferência centrada no governo federal demonstra as fragilidades ao menos do pacto federativo brasileiro. Com isso, o *locus* da tomada de decisão não era as etapas municipais ou estaduais da Conferência, consideradas “*preparatórias*” e eletivas para a etapa nacional.

Os votantes das etapas municipais e estaduais para eleição de representantes na etapa nacional eram os trabalhadores da área da segurança pública e os representantes da sociedade civil devidamente inscritos em cada etapa. Para evitar o corporativismo, criou-se a regra de que os votos deveriam ser feitos de forma intra e intersegmentos, de diferentes hierarquias para os casos dos trabalhadores da segurança pública. Ou seja, um participante dos Trabalhadores deveria votar em candidatos do seu segmento (sendo ao menos um de hierarquia diversa a dos demais candidatos selecionados) e também da Sociedade Civil, e vice-versa – caso contrário o voto seria anulado. Ainda, cotas de gênero deviam ser observadas, fazendo com que num único voto não fosse possível votar apenas em homens ou apenas em mulheres. Todos aqueles eleitos de ambos os segmentos nas etapas estaduais tiveram suas passagens subsidiadas para participarem da etapa nacional em Brasília. Com tais procedimentos, o poder público buscava garantir a participação inclusiva dos mais diversos segmentos da sociedade civil e dos trabalhadores da segurança pública como forma de legitimar a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Por outro lado, os representantes do poder público municipal, estadual e federal eram indicados pelo poder estatal. Ao contrário dos representantes dos Trabalhadores e da Sociedade Civil, eles não estavam sob o escrutínio público e pouco participavam das etapas preparatórias. Durante a Conferência Nacional, era comum encontrar representantes do poder público que não haviam participado das etapas anteriores.

**Figura 6 - Fluxograma de Representantes das Etapas Eletivas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009**



Fonte: Site oficial da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)).

Além da votação de representantes para a etapa nacional, as conferências preparatórias, incluindo as Conferências Livres e Virtuais, tinham como principal objetivo deliberar sobre princípios e diretrizes para a Política Nacional de Segurança Pública que formariam as propostas a serem votadas em Brasília pelos representantes eleitos e indicados. Os princípios deveriam ser “valores que orientam uma política ou organização e deverão ser redigidos no afirmativo, como uma sentença que expressa um valor, crença ou preceito” (CONSEG, 2009) e deveriam ter como foco a Política Nacional de Segurança Pública. Não por coincidência, os exemplos presentes no material informativo de todas as etapas da Conferência de como um princípio deveria ser redigido eram os seguintes:

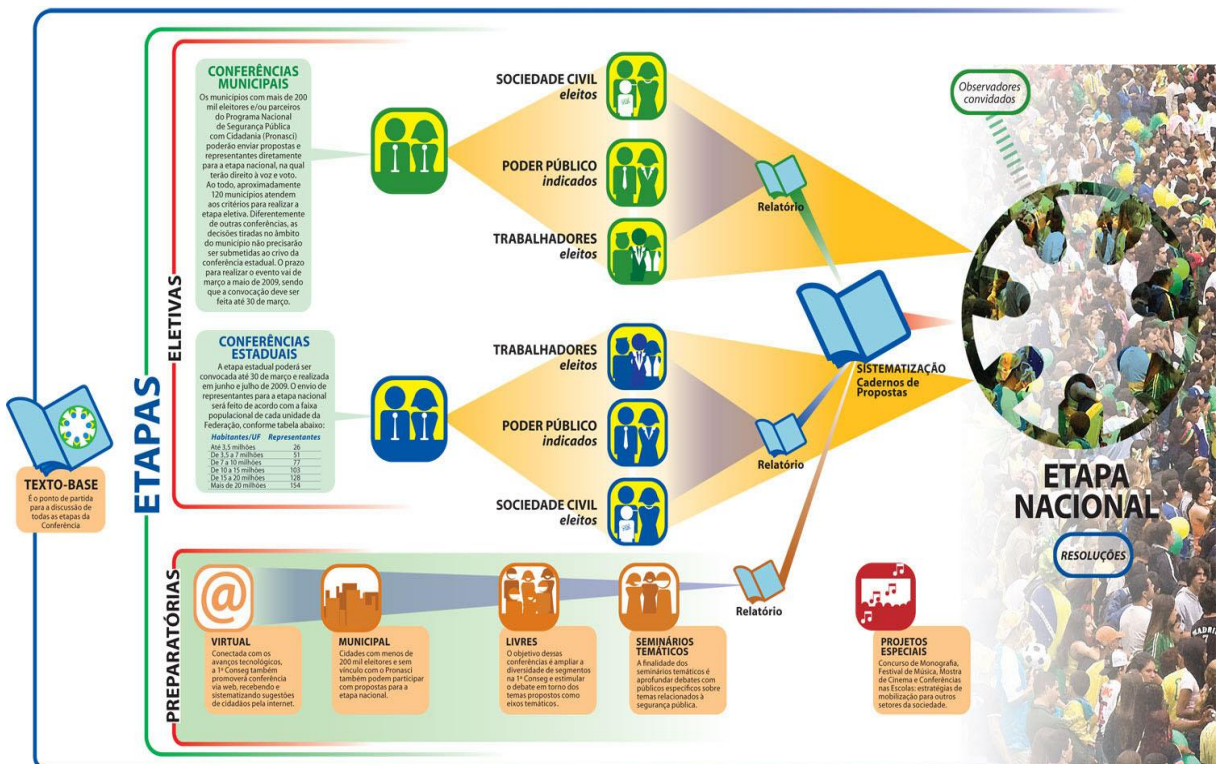
- “A segurança pública deve estar pautada na valorização dos direitos humanos.
- As políticas de segurança pública devem ser transversais.
- Segurança pública só se faz com cidadania e participação social” (CONSEG, 2009).



No caso das diretrizes, estas eram definidas como idéias-força de meios para implementar ou desenvolver um conjunto de ações. Estas deveriam estar focadas nos eixos temáticos da Conferência e não no projeto geral do Plano Nacional de Segurança Pública. Como exemplo fornecido pelo material da Conferência, estava a proposta de diretriz “Incrementar o sistema penitenciário nacional, aumentando sua estrutura, recursos humanos e orçamento”. Fica claro nos exemplos presentes no material metodológico da CONSEG novamente o papel de indutor de discussões por parte do governo federal.

Uma forma de incorporar as demandas locais na Política Nacional de Segurança Pública, porém, foi a incorporação de todas os princípios e diretrizes discutidos localmente na composição do documento-base da CONSEG na etapa nacional. Com isso, depois de realizadas as discussões municipais, estaduais e das Conferências Livres, organizadas por iniciativa da sociedade civil e trabalhadores da segurança pública, todas as diretrizes e princípios aprovados nessas etapas foram incluídos, após sistematização, no *Caderno de Propostas*.

**Figura 7 - Fluxo das Etapas da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009**



Fonte: Site oficial da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)).

Averiguou-se na etapa municipal uma alta diversidade de participação social, envolvendo os mais diferentes segmentos e grupos sociais. Dos comandos das polícias civil e

militar a moradores de rua, da presença de grupos religiosos dos mais diversos, assim como forte representatividade feminina, especialmente proveniente de representantes da sociedade até a iniciativa precursora da realização de Conferências Livres com presidiários, a etapa municipal de Porto Alegre demonstrou que a descentralização da CONSEG favoreceu e muito a participação social local.

Porém, uma participação social tão ampla em uma área tradicionalmente conflituosa não ocorreu de forma impassível. Como os participantes da Conferência não sabiam que segmentos estariam representados nos Grupos de Trabalho do qual participariam a não ser no dia do evento, as mais diversas combinações de representações ocorreram nos GTs. Isso fez com que conflitos há muito silenciados ecoassem e resultassem em diversas reações. Num determinado GT, um morador de rua pediu a palavra para dar a sua explicação sobre o porquê da violência policial, em uma sala com a presença de cinco oficiais da polícia militar estadual. Segundo ele, o trabalho policial era difícil e ele compreendia as frustrações que o policial vivia diariamente. Com isso, era “natural” que policiais “descontassem” nos moradores de rua todas as suas “frustrações”. Num primeiro momento, os representantes da polícia militar ficaram estáticos ao ver o depoimento do morador de rua, que em seguida declamou uma poesia sobre o que ele esperava da vida. Alguns policiais se retiraram do recinto, considerando aquele depoimento uma ofensa à “corporação”. Certamente, aquele era um dos primeiros momentos que um morador de rua e um oficial da polícia militar sentavam-se numa mesma sala para discutir em condições de igualdade sobre os rumos da segurança pública. Mesmo com a saída de alguns policiais, o restante da sala permaneceu atento ao depoimento do morador de rua, demonstrando visivelmente a desaprovação à saída dos policiais enquanto um ato autoritário de descompromisso com o contrato estabelecido de ouvir todos os participantes, independente de suas posições, para então discuti-las. Foi o que ocorreu durante duas horas, tempo estabelecido pela organização para a dinâmica. Ao final, participantes que no começo se viam com receio e, muitas vezes, distinção, saíram do Grupo de Trabalho travando vivo diálogo, certamente pela primeira vez.

#### *4.1.3 O Processo da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*

A participação social na Conferência Nacional de Segurança Pública abrangeu diferentes representantes envolvidos direta e indiretamente na área da segurança pública e da justiça criminal, quais sejam, representantes do poder público (dos três entes federados e dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como Ministério Público), dos

trabalhadores da área de segurança pública e da sociedade civil organizada. No caso de Poder Público, os representantes deste segmento, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, não foram eleitos, mas sim indicados para participar da Conferência, como já afirmado anteriormente. A proporção base adotada para a representação de cada segmento foi a de 40% para a sociedade civil, 30% para os trabalhadores da segurança pública e 30% para representantes do poder público<sup>29</sup>. Na imagem da abertura da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, pode-se ter uma idéia dessa pluralidade, muito diferente da imagem anteriormente apresentada do Conselho de Segurança Nacional.

**Figura 8 - Abertura da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública em 26 de agosto de 2009**



Fonte: Site oficial da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)). Foto de Martim Garcia.

O que a princípio demonstraria a prioridade dada à sociedade civil, se mostrou relativo no caso de alianças do poder público com os trabalhadores da área, que formariam 60% da representação. “A existência de maioria de representantes da sociedade civil, no

<sup>29</sup> Quase três mil pessoas participaram da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, entre representantes da sociedade civil, dos trabalhadores da segurança pública e do poder público, assim como observadores externos e internacionais de diversos países da América Latina e África. Segundo Soraya Côrtes, (2009, p. 103), “a proliferação desses mecanismos no Brasil tornou o país um dos principais ‘laboratórios’ de experiências e de análise da participação social na gestão pública”. Para estes últimos, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública também representava uma grande inovação na área da gestão pública, especialmente em se tratando da área da Segurança Pública.

entanto, não significa que esses atores sejam os principais formadores da agenda de discussões das conferências, hegemonizem seu processo decisório ou ocupem posições hierarquicamente superiores na rede de relações sociais que se forma nas conferências” (CÔRTEZ, 2009, p. 117).

Era fácil notar pelos corredores a facilidade de relacionamento entre representantes do poder público e dos trabalhadores da segurança pública, pois ambos reconheciam-se de suas redes de relações prévias no seio do poder estatal. Certamente, o capital social proveniente dessas relações não estava disponível para os membros da sociedade civil, o que ocasionava que ambos os lados desconheciam suas pautas de reivindicações, o que ficava claro durante as discussões sobre os princípios e as diretrizes a serem votados.

A oposição entre membros do “Estado” e da sociedade civil ficou claro num episódio conflitivo entre uma transsexual representante do movimento LGBT de um estado nordestino brasileiro e uma advogada, participante de um Conselho de um estado do sul do Brasil. Apesar de não ser representante nem do poder público nem dos trabalhadores da área de segurança pública, por ser advogada foi logo associada aos “outros” pela travesti. A discussão foi iniciada por um erro na contagem de votos para eleição dos princípios do Grupo de Trabalho, organizada pela advogada. Esta sugeriu que a votação fosse refeita, o que a travesti não aceitou por considerar que a advogada estava tentando através dessa “manobra”, “manipular o resultado”. A discussão escalou para trocas de ofensas aos gritos, com a advogada sendo apontada como membro do paradigma anterior da segurança pública, refratária aos movimentos sociais e a advogada tentando se defender dizendo que ela também era parte da sociedade civil organizada. A discussão foi dirimida mediante pedidos dos outros participantes, que revisaram a votação sob o controle das partes em conflito. Esse episódio foi singular por demonstrar as divisões no campo da segurança pública, assim como o sentimento de fragilidade de membros da sociedade civil frente aos outros dois segmentos, o do poder público e o de trabalhadores da área de segurança pública, devido às desigualdades de redes de relação e acúmulo de capital social entre ambos. É interessante notar também como as discussões durante a CONSEG eram carregadas de expectativas e ansiedades, o que contribuiu para a explosão de conflitos a muito abafados.

Porém, mesmo que a distinção entre os grupos fosse visível, não se pode incorrer no erro de considerá-los homogêneos. Membros do poder público de diferentes esferas e órgãos tinham posições diferenciadas, até mesmo por serem de partidos diferentes. O mesmo ocorria entre os trabalhadores da área, reconhecidamente corporativistas dentro de suas instituições.

Foi interessante, porém, que a categoria “trabalhador da segurança pública” deu para os representantes desse segmento uma identidade comum rara entre os mesmos.

Durante o momento final da Conferência, quando as propostas finais de princípios e diretrizes para a Política Nacional de Segurança Pública deveriam ser votadas, é que os conflitos se tonaram mais manifestos, em especial em torno das propostas mais polêmicas, como desmilitarização das polícias e a junção das polícias ostensiva e investigativa a partir da instauração do ciclo completo e a criação de novas polícias. O enfrentamento verbal e físico entre membros dos campos opostos era recorrente, o que me fez compreender o porquê de a organização da Conferência ter colocado portas com detectores de metais em todas as entradas do centro de convenções onde estava sendo realizada a Conferência, o que ocasionou filas imensas e o atraso de todas as atividades durante os quatro dias de evento. De repente, mais membros de um lado compareciam e um coro que tomava conta do recinto era formado com palavras de ordem em defesa dessa ou daquela proposta. Entre eles, “Abaixo a ditadura!” proveniente dos defensores da desmilitarização das polícias ou “Vote na PEC!”, para a criação da polícia penal, defendida por uma ala dos servidores dos órgãos penitenciários.

#### *4.1.4 Resultados da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública: o Cálculo do Conflito*

O resultado da votação das diretrizes e princípios escolhidos pelos representantes da 1ª Conferência Nacional foi aguardado com muita expectativa em um auditório lotado pelos participantes. Sem dúvida, pela quantidade de propostas apresentadas durante todo o processo, pode-se afirmar que esta Conferências configurou-se como um mecanismo eficaz de canalização de demandas sociais (CÔRTEZ, 2009, p. 122).

Sob aplausos quando da sua leitura, o primeiro princípio<sup>30</sup> eleito já indicava que de fato um novo paradigma estava se formando na área de segurança pública:

“Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de **gestão democrática, transparência na publicidade dos dados** e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e **assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente (793 VOTOS)**” (CONSEG, 2009, grifos da autora).

<sup>30</sup> Todos os princípios e diretrizes aprovados encontram-se em anexo.

O terceiro princípio mais votado indicava ainda que a segurança pública institucionalmente passava a ser associada com a garantia dos direitos humanos e a promoção da cidadania:

**3. Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana**, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado **a todas as pessoas**, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, **dos movimentos sociais e seus defensores**, valorizando e fortalecendo a **cultura de paz** (402 VOTOS) (CONSEG, 2009, grifos da autora).

Mas era o resultado as diretrizes o mais aguardado. A primeira diretriz divulgada e a mais votada atestou que os segmentos mais organizados foram os que conseguiram aprovar suas demandas. Com 1095<sup>31</sup> votos, a mais votada era oriunda do movimento de agentes penitenciários que demandavam a criação da polícia penal. O mesmo ocorreu com a diretriz defendida pelas Guardas Municipais em favor de sua regulamentação enquanto polícia municipal, apesar de não ter recebido tantos votos. Tais resultados demonstram que o poder de representação de interesses de grupos sociais com pequena capacidade organizativa, seja por falta de recursos ou baixo capital social, pode manter suas demandas invisíveis nas esferas de tomada de decisão, por mais relevantes que sejam<sup>32</sup>.

Outro movimento extremamente organizado que conseguiu incluir suas demandas em várias diretrizes e princípios foi o Movimento de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transsexuais (LGBT), com longa trajetória organizativa no Brasil. Ao contrário de muitos outros grupos, o Movimento LGBT constituiu uma delegação nacional extremamente preparada para participar da CONSEG. Além de terem obtido o terceiro princípio mais votado, conseguiram aprovar a diretriz número 9, com 668 votos, uma de suas principais demandas: “Criar mecanismos de combate e prevenção a todas as formas de preconceitos e discriminações e a **impunidade de**

<sup>31</sup> Importante ressaltar que a metodologia de votação é baseada no sistema de priorização, no qual não se parte da eleição por maioria simples, mas da priorização de propostas que não podem ser uma única apenas. Assim, a soma de todos os votos excede o número total de participantes, pois eles recebiam três votos por área temática, totalizando 21 votos por representante eleito e indicado, e 7 votos para a priorização dos princípios. Entraram no documento final os princípios mais votados, a diretriz mais votada de cada eixo de discussão, somando 7 e as demais em conjunto por ordem da mais votada.

<sup>32</sup> Não se está afirmando que grupos específicos não tenham direito de mobilização de suas bases ou que suas diretrizes sejam menos legítimas, porém é necessário equilibrar proceduralmente as capacidades organizativas de grupos historicamente apartados das esferas de tomada de decisão. Por exemplo, a mobilização das Guardas Municipais provou que isso é possível, pois sem a viabilização de suas idas para Brasília subsidiadas pelo governo federal, não teriam conseguido alcançar tal grau de mobilização.

**crimes por motivações preconceituosas**, com os recortes em pessoas com deficiência, geracional, étnico-racial, **orientação sexual e identidade de gênero**” (CONSEG, 2009, grifo da autora). O mesmo ocorreu com o movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente, que conseguiu aprovar sua demanda de manutenção da maioria penal em 18 anos (diretriz número 33, com 200 votos), que tinha sido contestada por uma proposta de redução da maioria penal na Conferência Estadual de São Paulo, Conferência que enviou mais representantes à CONSEG devido à repartição de representantes por concentração populacional.

Com relação ao argumentado anteriormente sobre o fato de a categorização em trabalhadores da segurança pública ter criado uma identidade comum para instituições corporativas isoladas pode ser observada na eleição da diretriz número 14, com 482 votos, que fala em *profissionais da segurança pública*, comprovando a criação de uma identidade compartilhada.

**14. 3.1. A - Criar planos de carreira com piso salarial digno, justo e igualitário, para os profissionais de segurança pública, nas três esferas governamentais, com reajuste periódico, visando à garantia da dedicação integral e exclusiva desses profissionais ao serviço de segurança pública (482 VOTOS) (CONSEG, 2009).**

Deve-se ressaltar ainda o quanto isto é inovador para uma categoria que possui 80% dos seus membros impedidos por lei de realizarem greves para demandarem por melhorias salariais e nas condições de trabalho, como é o caso das polícias militares brasileiras. A demanda por um piso salarial igualitário para toda a categoria é também bastante *sui generis*, já que não são todos os “profissionais da segurança pública” que recebem baixos salários, como é o caso da Polícia Federal, um dos servidores públicos mais bem pagos do país. Sem dúvida, o texto transparece que laços de solidariedade dentro da categoria foram tecidos durante o processo da CONSEG entre instituições que antes mantinham seus membros enclausurados<sup>33</sup>.

A CONSEG também legitimou os Conselhos e Conferências de Segurança Pública como os órgãos responsáveis por propor, avaliar e discutir políticas na segurança pública, a quinta diretriz mais votada.

---

<sup>33</sup> Homenagem a uma ativista dos direitos humanos que conseguiu vir para a CONSEG mas recebeu a notícia de que seu marido tinha sido preso no quartel de uma polícia militar no norte do país por ter participado de movimento de protesto por melhorias de condições de trabalho e salarias. Por suposições de que haveriam ocorrido atos de tortura contra os protestantes, o Secretário Nacional de Direitos Humanos retirou-se da CONSEG com antecedência para mediar a situação.

5. 1.1 A (+1.3) - Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional.(799 VOTOS) (CONSEG, 2009).

Paralelamente, demandou através de dois princípios e três diretrizes a consolidação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) como esfera maior de deliberação sobre a segurança pública e a Conferência Nacional de Segurança Pública como arena principal de discussão de tomada de decisão política a respeito da área. Com isso, foi instituído o CONASP Transitório, no qual os seus membros terão mandato de um ano até a sua institucionalização, assim como o seu Presidente (Ministro de Estado da Justiça) e Vice-Presidente (Secretário Nacional de Segurança Pública), segundo o Decreto nº 6.950/09. Conforme a tabela a seguir, pode-se afirmar que sua composição é inclusiva, ao contrário dos modelos de Conselhos de Segurança pré-redemocratização.

**Quadro 3 - Categorização das Representações no Conselho Nacional e Segurança Pública, Brasil, 2009**

Segmentos	Tipos	Vinculação Institucional
Representação social	Representação de Organizações/ Movimentos Sociais	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
		Rede Desarma Brasil
		Rede F4
		Ordem dos Advogados do Brasil - OAB
		Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH
		Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos
		Viva Rio
		Instituto Sou da Paz
		Instituto São Paulo Contra a Violência (Fórum da Cidadania Contra a Violência de São Paulo e Fórum Metropolitano de Segurança Pública)
		Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil - CONIC
	Grande Oriente do Brasil	
	Representação Acadêmica	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública - RENAESP
	Representação dos Trabalhadores da Segurança Pública	Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF
		Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais - APCF
		Federação Nacional dos Policiais Federais - FENAPEF
		Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais - FENAPRF
Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais - AMEBRASIL		
Associação Nacional de Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros - ANASPRA		
Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais -		



		FENEME
		Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL
		Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis - COBRAPOL
		Associação Brasileira de Criminalística - ABC
		Associação Brasileira dos Médicos Legistas Cíveis - ABML
		Federação Nacional dos Papiloscopistas Policiais - FENAPPI
		Liga Nacional de Corpos de Bombeiros Militares do Brasil - LIGABOM
		Conselho Nacional das Guardas Municipais
		Sindicato dos Agentes Penitenciários Federais - SINDAPEF
		Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia
		Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP
Representação de Conselhos	Representação de Outros Conselhos	Conselho Nacional de Justiça
		Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
		Conselho Nacional do Ministério Público
Representação Estatal	Representação do Ministério Público	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
	Representação do Poder Legislativo	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados
	Representação Municipal	Frente Nacional de Prefeitos
		Gabinetes de Gestão Integrada Municipal
	Representação das Instituições de Segurança Pública	Departamento de Polícia Federal
		Departamento de Polícia Rodoviária Federal
		Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública
		Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares
		Conselho Nacional de Chefes da Polícia Civil
		Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária
		Conselho de Dirigentes dos Órgãos Periciais do Brasil
	Poder Executivo	Secretaria-Geral da Presidência da República
		Secretaria Especial de Direitos Humanos
		Ministério da Justiça
		<b>Vice-Presidente - Secretário Nacional de Segurança Pública</b>
<b>Presidente - Ministro de Estado da Justiça</b>		

Fonte: Ministério da Justiça, 2009.

A surpresa durante o último dia de CONSEG veio com a divulgação inesperada de que propostas antagônicas tinham entrado no elenco final de diretrizes, sendo que estas foram as que originaram maior conflito durante as discussões nos dias anteriores. O primeiro antagonismo dizia respeito à instauração ou não do ciclo completo de polícia ostensiva brasileira, conforme tabela a seguir:

#### Quadro 4 – Diretrizes Antagônicas da CONSEG sobre Ciclo Completo de Polícia, 2009

A favor do ciclo completo de polícia	Contra o ciclo completo de polícia
<b>4. 2.6 A</b> - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 VOTOS)	<b>15. 2.6. C</b> - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia. (446 VOTOS)

Fonte: CONSEG, 2009.

Esta tentativa já tinha sido efetuada anteriormente, como ressalta Fiona MACAULAY (2005, p. 167):

No governo Fernando Henrique Cardoso, a polícia militar, que é estadual e corresponde a cerca de 80% da força policial do país, serviu-se de seu poder de lobby entre os senadores para bloquear propostas que pretendiam ‘desconstitucionalizá-la’, ou seja, remover toda menção à corporação no texto constitucional – isso permitiria que, de acordo com os interesses de cada estado, ela fosse mantida, abolida ou fundida com a polícia civil.

A surpresa da maioria dos participantes foi pelo fato de a metodologia ter sido clara durante todo o processo sobre a impossibilidade de propostas antagônicas serem aprovadas para etapas posteriores. Em entrevista com os formuladores da metodologia, a justificativa era de que não havia esse tipo de regra para a etapa dos resultados finais da CONSEG.

É possível que este resultado tenha sido negociado anteriormente para evitar maiores conflitos. Demandas eleitas para a carta final já tinham ocasionado desconforto para diversos segmentos, como a proposta de desmilitarização das polícias militares brasileiras, presente em três das diretrizes aprovadas na etapa nacional, sendo uma delas a sétima mais votada entre quarenta propostas aprovadas. São elas:

**7. 5.2 C - Desenvolver e estimular uma cultura da prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário, com foco em três aspectos: um, dentro das instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a própria reeducação e formação das forças policiais; **reduzindo a postura militarizada**; dois, com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo; três, apoiados no desenvolvimento de redes sociais e intersetoriais para a criação de uma ampla rede de prevenção e segurança. (707 VOTOS)**

**12. 2.19 A - Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias;** desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; **submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (508 VOTOS)**

**18. 3.2. A - Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada** com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível

nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional.(331 VOTOS) (CONSEG, 2009).

A aprovação de diretrizes contraditórias na carta final da 1ª. CONSEG, imprevistas pela metodologia da Conferência, pode ser analisada a partir do conceito de Wanderley Guilherme dos Santos (2003) chamou de *o cálculo do conflito*. Fruto da *competição política radicalizada*, leva à *crise de paralisia* decisória (SANTOS, 2003, p. 333), no momento em que, para evitar o conflito, decisões não são tomadas – aqui, no caso da aprovação de diretrizes antagônicas, nada ficou decidido a respeito.

#### 4.2 O Caso Estadunidense: Burocratização da Regionalização e o desafio da participação social inclusiva

No caso dos Estados Unidos, as Conferências Nacionais não são o ponto culminante do fluxo institucional dos Conselhos como no Brasil (Côrtes, 2009). Apesar de a Associação Nacional de Conselhos Regionais (NARC, em inglês) realizar anualmente uma Conferência com a participação representativa de todas as regiões abrangidas pela associação, esta possui um caráter muito diferente das Conferências brasileiras. Seus objetivos são os de ser um espaço de discussão de estratégias de administração local e troca de experiências, e não uma arena de participação social deliberativa.

Seu símbolo já demonstra que antes de ser uma reunião de representantes com suas respectivas demandas para discussão das direções a serem tomadas por uma política nacional, o objetivos das Conferências da NARC é desenvolver mecanismos de melhorias de governança a nível local a serem discutidas entre membros dos mesmos - como diz o seu slogan, seu objetivo é o de “construir comunidades regionais”.

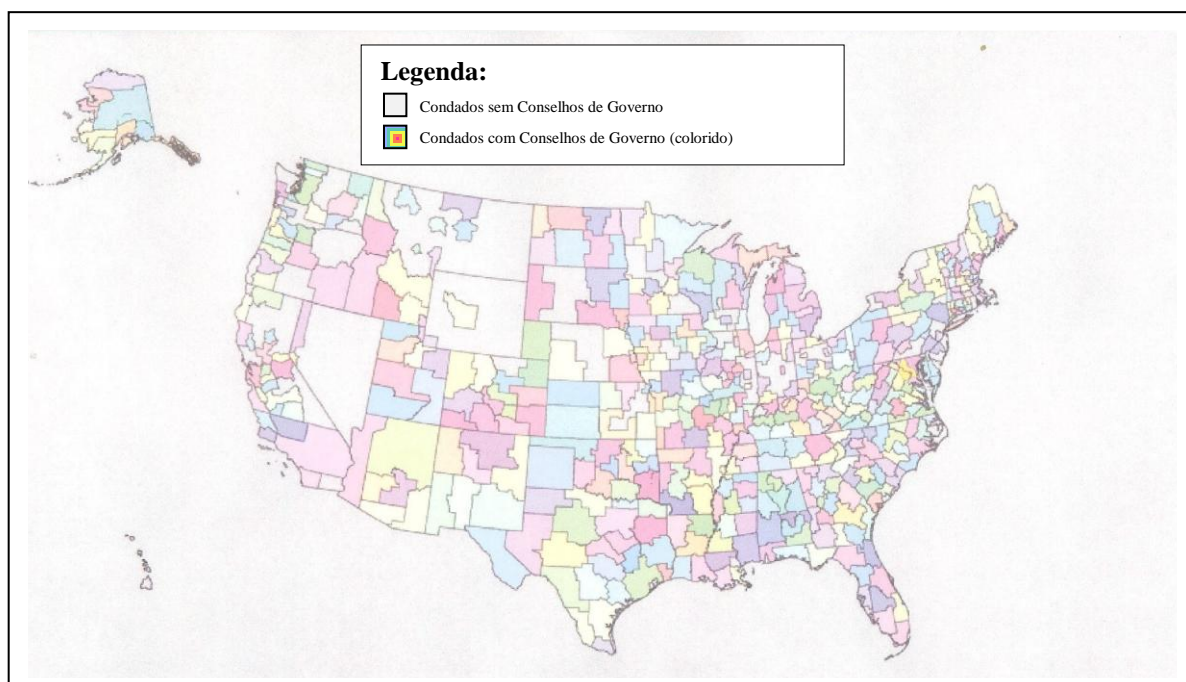
#### Figura 9 - Símbolo e *slogan* da Conferência Nacional dos Conselhos Regionais, Estados Unidos, 2010



Fonte: National Association of Regional Councils ([www.narc.org](http://www.narc.org)).

O enfoque local que os Conselhos adquirem nos Estados Unidos também pode ser averiguado na presença bastante difundida desse tipo de instituição em quase todo o território nacional.

**Figura 10 - Mapa da Existência de Conselhos de Governo nos Estados Unidos, 2009**



Fonte: National Association of Regional Councils (NARC), 2009 ([www.narc.org](http://www.narc.org)).

#### *4.2.1 Apresentação do Capital Area Council of Governments*

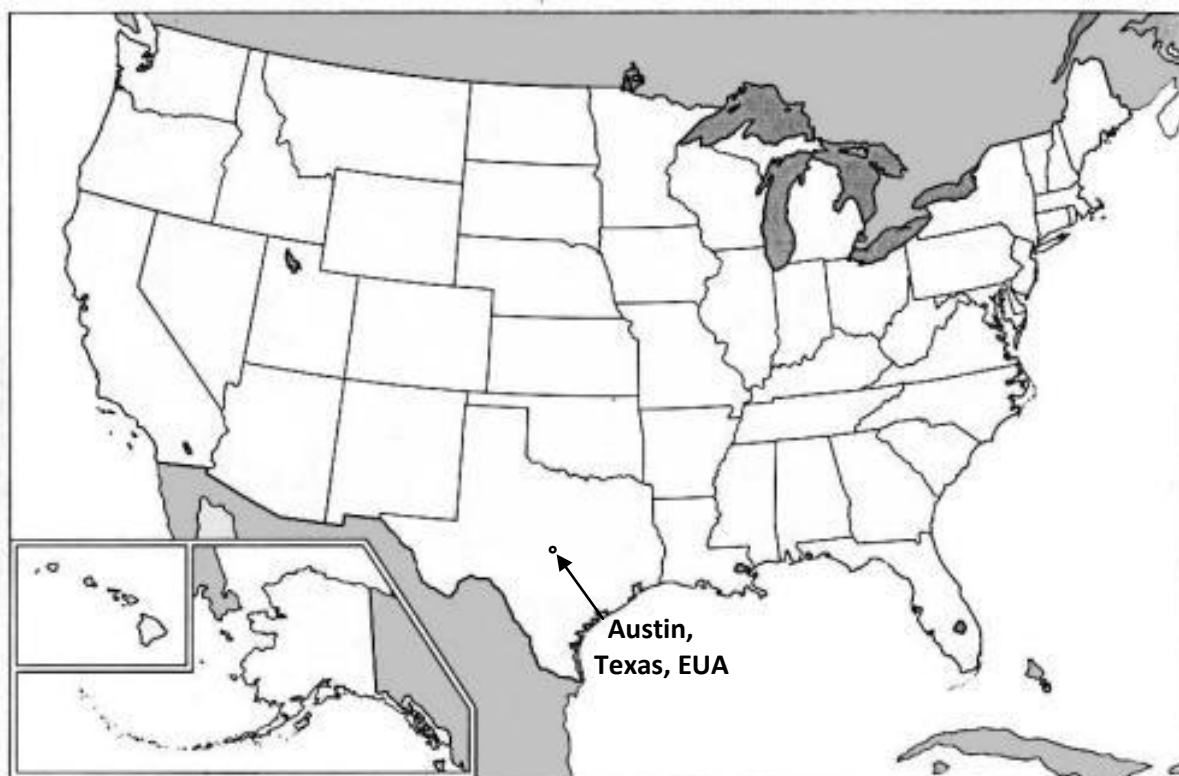
O Capital Area Council of Governments tem como missão servir a área da Capital como defensor, gestor, coordenador e provedor regional de serviços públicos. O principal objetivo do Conselho é servir como defensor, gestor e coordenador de iniciativas que com base regional possam ser mais efetivas e eficientes. O Conselho é formado por Departamentos nas áreas de serviços de emergência, treinamento de profissionais da segurança pública, planejamento na área de justiça crimina, redução de produção de resíduos sólidos, desenvolvimento de infra-estrutura e desenvolvimento econômico e social. Entre os objetivos específicos estão “1) o de guiar na promoção do regionalismo, 2) construir parcerias para o desenvolvimento econômico, ambiental e social da região, 3) identificar as necessidades da região e prover acesso aos recursos disponíveis e 4) prover serviço público excepcional”

(CAPCOG, 2009). O Conselho tem as seguintes incumbências previstas em lei: 1) promover cooperação intergovernamental, em especial entre a região, o governo estadual e o federal; 2) prover assistência para governos locais; 3) desenvolver e implementar planos públicos para o nível regional, e 3) potencializar fundos estaduais e locais para maximizar recursos federais e privados (CAPCOG, 2009).

Fundado em 1970 como um Conselho Gestor nas áreas de desenvolvimento econômico e social e de planejamento em transportes, ao longo dos anos foi incorporando outras sub-áreas de atuação, como Justiça Criminal, Meio Ambiente, Serviços de Proteção ao Idoso e, por último, Segurança Interior, em 2002.

A sua área de cobertura compreende 10 condados da área da Capital<sup>34</sup>, 59 cidades e povoados (*towns*), 7 distritos escolares e 3 câmeras de comércio.

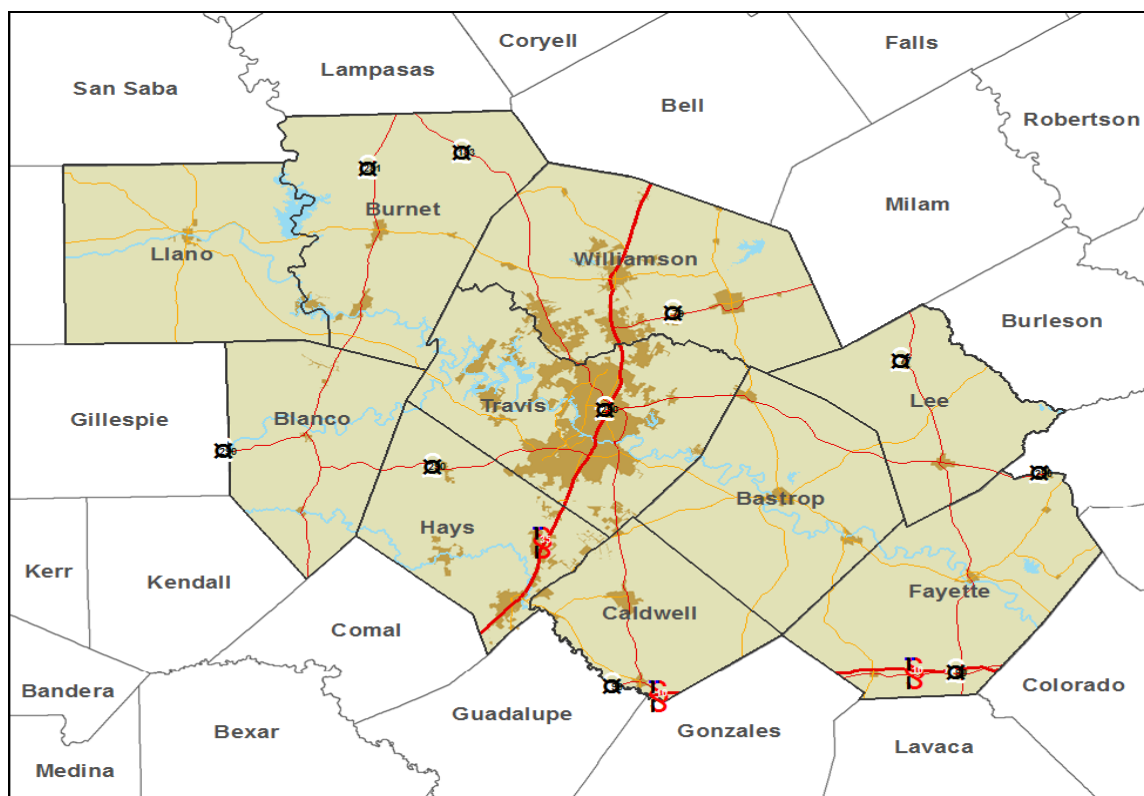
**Figura 11 - Mapa da Localização do Capital Area Council of Governments**



Fonte: [www.vmapas.com](http://www.vmapas.com)

<sup>34</sup> São os condados de Bastrop, Blanco, Burnet, Caldwell, Fayette, Hays, Lee, Llano, Travis e Williamson, todos da região central do estado do Texas, Estados Unidos.

**Figura 12 - Mapa da Região de Cobertura do Capital Area Council of Governments**



Fonte: Capital Area Council of Governments, 2009 ([www.capcog.org](http://www.capcog.org)).

Nota: Em marrom escuro, as concentrações populacionais. A maior delas, ao centro, representa a cidade de Austin, capital do estado do Texas, Estados Unidos. Austin fica no condado de Travis, um dos dez atendidos pelo Capital Area Council of Governments.

Na área de Justiça Criminal, que nos Estados Unidos também envolve questões de segurança pública, o Conselho é responsável por administrar a nível local recursos oriundos das esferas federal e estadual a serem repassados a órgãos da sociedade civil ou do poder público que apresentarem projetos de políticas sociais para a área e forem aprovados por uma seleção de representantes desses mesmos segmentos sociais.

#### *4.2.2 Serviço Público, Burocratização e Participação Social no Capital Area Council of Governments*

A primeira impressão que tive ao conhecer o Capital Area Council of Governments era de que ele não parecia uma instituição pública, mas sim uma empresa. Acostumada com o desmantelamento das instituições públicas no Brasil, tive um choque ao chegar no luxuoso prédio do Conselho. Computadores de última geração, gráfica própria, utilização de sofisticados softwares de geoprocessamento pareciam fora de lugar na minha representação de

órgão público não-estatal. Os funcionários extremamente ocupados em seus *cubes*, como são chamadas as divisões dos móveis dentro de amplos escritórios administrativos, trabalhavam cercados de tudo o que a tecnologia atual pode oferecer.

Quando saí a primeira vez do prédio, notei um *outdoor* pregado ao mesmo com o símbolo do Conselho, com o seu slogan logo abaixo. Este colocava em evidência o princípio do serviço público como guia da instituição, princípio este baseado no princípio da igualdade e não da hierarquização. Porém, ao invés de representar pessoas, representava a mais alta câmara do governo do Estado do Texas, local sede da burocracia estatal, segundo mostra a figura a seguir.

**Figura 13 - Símbolo e *slogan* do Capital Area Council of Governments, 2008**



*“Serving Bastrop, Blanco, Burnet, Caldwell, Fayette, Hays, Lee, Llano, Travis and Williamson Counties”*

*“A serviço dos condados de Bastrop, Blanco, Burnet, Caldwell, Fayette, Hays, Lee, Llano, Travis e Williamson”*

Fonte: Capital Area Council of Governments

Depois de algumas conversas informais, consegui traçar o perfil da maioria do corpo de funcionários do Conselho. A maioria possuía alto grau de instrução, tendo apenas os funcionários técnico-administrativo o nível médio de instrução. A alta profissionalização também é proveniente da longa experiência dos membros em suas profissões. Alguns funcionários, inclusive, já tinham se aposentado de altos cargos do funcionalismo público federal, e permaneciam na atividade como funcionários do Conselho para ficarem mais próximos da família, com um trabalho que não requisitava muitas viagens nem longas jornadas. Por conta do perfil dos funcionários do Conselho, seus salários eram condizentes com sua formação e experiência, ou seja, altos para o padrão do serviço público local.

O Conselho poderia ser considerado uma espécie de *think tank* público para as áreas às quais era destinado, no qual os funcionários estavam disponíveis para consulta de representantes de órgãos públicos e do público em geral sobre matérias de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, assim como na elaboração de projetos inovadores

nas suas respectivas áreas. Um exemplo disso foi o projeto desenvolvido por um dos funcionários da área de Gestão de Resíduos Sólidos, que identificou os pontos de coleta de lixo tóxico da área através do desenvolvimento de um mapa interativo *online*, disponível no *website* do Conselho, com o objetivo de informar a população sobre os locais de coleta de lixo tóxico, prevenindo que esse tipo de dejetos fosse depositado em locais inapropriados.

Ao contrário do que ocorre no Brasil, porém, os funcionários não tinham enraizamento social, ou seja, não tinham trajetória social nas áreas estudadas<sup>35</sup>. Na área de Justiça Criminal, por exemplo, a diretora era gestora pública com longa experiência na administração pública regional, mas tinha pouca ligação com a sua área de atuação no Conselho. Trabalhando no departamento por alguns anos, conhecia muito bem o fluxo administrativo da área, porém pouco sabia sobre os paradigmas orientadores das políticas na área de Justiça Criminal. Boa parte das suas posições advinham do fato de ser “democrata”, o que já implicava um engajamento maior com questões de direitos humanos. Para ela, por exemplo, as políticas de apoio às vítimas de violência eram prioridade, e acompanhava atentamente os projetos locais que recebiam fundos do Conselho para Serviços às Vítimas. Porém, sua função era acima de tudo administrativa e seu dever era assegurar que o fluxo de tomada de decisão do Conselho seguisse dentro dos estatutos, o que nada tinha a ver com mudanças de paradigma na área de Justiça Criminal.

Por exemplo, durante as entrevistas, quando questionada sobre seu posicionamento frente a debates que estavam ocorrendo nos Estados Unidos na área, como penalização juvenil ou pena de morte<sup>36</sup>, ela fazia questão de diferenciar seu posicionamento pessoal do profissional. Como profissional, deveria seguir a lei e direcionar os recursos de acordo com as decisões do Comitê Consultivo e Executivo. Sua principal função era ser a ponte entre os demandantes de recursos e o Conselho, informando sobre os serviços e recursos disponíveis e os meios para acessá-los. Porém, não negava que era uma “democrata conservadora”, a favor da pena de morte e da penalização de jovens em casos hediondos – o que nada tinha que ver com sua atuação profissional. As demandas da esfera pública só eram relevantes quando entravam no fluxo burocrático do Conselho, mas este não era responsável por acessá-las, a não ser via estatísticas oficiais.

---

<sup>35</sup> Uma exceção à regra eram os funcionários do Departamento de Meio Ambiente, especialmente os jovens, todos com trajetória de engajamento no movimento ambientalista.

<sup>36</sup> Durante o período da pesquisa de campo, as iniciativas de revisão de casos nos quais os réus foram condenados à pena de morte através de comprovação por DNA das provas estavam em evidência, por terem conseguido inocentar muitos presos que estavam injustamente no corredor da morte.



A distância social entre o Conselho e a comunidade ficava evidente quando havia a quebra do apartheid social vivenciado pela sociedade estadunidense. Por exemplo, o fato de a pesquisadora em questão ter morado em duas das áreas mais marginalizadas da cidade<sup>37</sup> era questão de inquietação para os funcionários do Conselho, a grande maioria pertencentes às classes médias estadunidenses. Ao ser perguntada onde estava vivendo na cidade, era comum receber respostas com semblantes de preocupação e desaprovação. A diretora da área de Justiça Criminal constantemente afirmava que o fato de eu estudar criminologia, como este campo de estudos é mais conhecido nos Estados Unidos, não requisitava que eu morasse em áreas com altas taxas de criminalidade. Quando a pesquisadora mudou-se de uma região para outra tão marginalizada quanto a primeira, a mesma diretora brincou dizendo que “já não bastasse ter morado no *ghetto*, ainda tinha que se mudar para *el barrio*”<sup>38</sup>.

A participação institucionalizada no Conselho através do seu Comitê Executivo não era aberta a representantes da sociedade civil. O Comitê Executivo era composto por representantes dos dez condados, na sua totalidade de juízes, prefeitos, vereadores e representantes dos condados, mas por nenhum representante da sociedade civil de suas comunidades. A composição do Comitê Executivo é a que segue:

**Quadro 5 - Categorização das Representações Estatais no Comitê Executivo do Capital Area Council of Governments, Austin, Estados Unidos, 2009**

	Condados	Poder Judiciário	Poder Executivo	Poder Legislativo
1.	Bastrop	1 Juiz	1 Prefeito	-
2.	Hays	1 Juíza	1 Prefeito	1 Comissário do Condado
3.	Blanco	1 Juiz	1 Prefeito	-
4.	Lee	-	-	1 Comissário do Condado
5.	Burnet	1 Juíza	-	1 Comissário do Condado
6.	Llano	1 Juiz	-	-
7.	Caldwell	1 Juiz	1 Prefeito	-
8.	Travis	1 Juiz	1 Prefeita 1 Prefeito	1 Comissária do Condado 1 Comissário do Condado
9.	Fayette	1 Juiz	1 Prefeita	-
10.	Williamson	1 Juiz	1 Prefeito	1 Comissária do Condado 1 Vereadora 1 Vereador

Fonte: Capital Area Council of Governments, 2009

<sup>37</sup> Num primeiro momento, no *East Side*, bairro da cidade de Austin com altas taxas de criminalidade violenta (homicídios e tráfico de drogas) e com alta concentração de população afro-americana e latina, considerado o gueto da cidade. Depois, por questões de vencimento do contrato com o imóvel anterior, mudei-me para um dos *barrios* da cidade, região de alta concentração de população latina de baixa renda. Ambas as moradias ocorreram durante a pesquisa de campo para este trabalho.

<sup>38</sup> A informante utilizou na sua fala duas gírias da língua inglesa para denominar esse tipo de região urbana: *ghetto* para bairros populares com alta concentração de afro-americanos e *barrio* para bairros populares com alta concentração de imigrantes latinos.

A sociedade civil tinha lugar reservado para participar voluntariamente e sem remuneração do Comitê Consultivo de Justiça Criminal, responsável por avaliar e priorizar projetos de políticas sociais para a área enviados para o Conselho afim de receberem recursos públicos para sua implementação. Outra forma de participar do Conselho seria através da formulação de projetos de políticas sociais ou no seu processo de seleção, não podendo, porém, participar em todas as etapas ao mesmo tempo. Outra forma de participação da sociedade civil e de representantes do poder público se dava no processo de decisão de prioridades que deveriam guiar a elaboração e aprovação das políticas a serem contempladas com os recursos administrados pelo Conselho. Esta também era voluntária e não remunerada, sem qualquer pré-requisito. Porém, para participar da concorrência para recebimento de recursos para projetos na área, é obrigatória a participação no processo de elaboração das prioridades. Na tabela a seguir, nota-se o alto número de instituições participantes desse processo, assim como sua pluralidade.

**Quadro 6 - Categorização das Representações Sociais e Estatais do Condado de Travis para a Elaboração dos Planos da Comunidade do Condado para o Capital Area Council of Governments, Austin, Estados Unidos, 2009**

Segmentos	Tipos	Vinculação Institucional
Representação Social	Representação de Organizações/ Movimentos Sociais	A New Entry, Inc
		American Gateways
		ATCMHMR
		Austin Children's Shelter
		Austin Community Steelband
		Austin Independent School District
		Be Free Ministries
		Big Brothers Big Sisters
		Bridge to Success
		CASA of Travis County
		Catholic Diocese of Austin
		Center for Child Protection
		Community Action Network
		Council on At-Risk Youth
		Crime Prevention Institute
		Easter Seals Central Texas
		Family Eldercare
		For the Love of Christ
		Foundation for the Homeless
		Goodwill Industries
Lifeworks		
Safe Place		
Texas Reachout Ministries		
Texas Rio Grande Legal Aid, Inc		
Texas Rural Legal Aid		
The Arc of the Capital Area		
	Representação dos Trabalhadores da Segurança Pública	Texas Municipal Police Association
Representação	Representação do Poder Executivo	Texas Department of Child Protection Services

Estatual	Estadual	
	Representação do Poder Judiciário	Travis County District Attorney's Office
		Travis County Juvenile Public Defender
		Travis County, Justice Precinct
	Representação do Condado	Austin/Travis County Reentry Roundtable
		Travis County Adult Probation
		Travis County Counseling & Education Services
		Travis County Criminal Courts
		Travis County Criminal Justice Planning
		Travis County Health & Human Services
		Travis County Justice & Public Safety Division
		Travis County Underage Drinking Prevention
		Travis County Victim Services
Austin Police Department - Victim Services		
Travis County Sheriff Office, RAVE Program		
Travis County Sheriff Office, Research and Planning		

Fonte: Capital Area Council of Governments, 2009

Nota: Optou-se por deixar os nomes das organizações em inglês para possibilitar a consulta sobre as instituições.

A elaboração dessas prioridades, porém, não emana totalmente da deliberação dos representantes envolvidos. Suas priorizações são encaixadas nas linhas de recursos disponibilizadas pelos governos estadual e federal, como administração da justiça, serviço às vítimas e justiça juvenil (vide anexo). Pode-se afirmar, com isso, que existe uma hibridização nas relações Estado-comunidades locais nos Estados Unidos. Apesar de serem instâncias mais focadas no nível local, com pouca relação direta com o nível nacional, são indiretamente induzidas a deliberarem sobre prioridades já definidas anteriormente no plano federal e estadual.

Com relação à alocação dos recursos depois de as prioridades terem sido deliberadas e formalizadas nos Planos da Comunidade, o Conselho vinha discutindo formas de evitar que sempre os mesmos projetos recebessem recursos para suas políticas, a maioria com previsão administrativa pontual e de curto prazo. A diretora do Departamento de Justiça Criminal reclamava constantemente que os que receberam as verbas no ano fiscal anterior, quando chegava o final do ano seguinte, começavam a ligar argumentando que não podiam ficar sem a verba e que, inclusive, precisavam de mais dinheiro. Sem dúvida, os projetos selecionados sofriam o que DRAIBE (1997) identificou como o corte de gastos em áreas sociais por conta do ordem econômica contemporânea. Porém, ela argumentava que era seu “dever” alocar os recursos conforme as decisões dos projetos que cumpriam com os pré-requisitos do procedimento, e não pois já haviam recebido em anos anteriores “e sabiam que a verba era por um tempo determinado”.

Todavia, esse cenário demonstra também o fato de que nos últimos anos, os mesmos projetos receberam verbas, o que demonstra a baixa participação social de outros segmentos sociais a não ser os que já tinham estabelecido redes de relacionamento com o Conselho e, portanto, acumulado capital social para com o mesmo em termos de conhecimento e reconhecimento. Sem dúvida, o complexo procedimento burocrático de candidatura aos recursos, mesmo com toda a assistência técnica da área de Justiça Criminal do Conselho, criava uma longa distância entre a instituição que tinha recursos disponíveis e as comunidades que poderiam acessar tais recursos para promoção de projetos sociais locais. Porém, os esforços da Diretora do Departamento de Justiça Criminal em evitar a reprodução burocrática dos mesmos projetos ganharem os recursos todos os anos, através de divulgação dos serviços do Conselho e maior publicização da disponibilidade de recursos, corrobora a teoria habermasiana de que uma democracia deliberativa baseada em direitos busca manter seus procedimentos o mais democratizados possíveis para manter a sua legitimidade frente a esfera pública.

#### *4.2.3 Os sentidos da segurança no Capital Area Council of Governments*

Nos Estados Unidos, é notório o fato de a área de segurança pública e justiça criminal estar há mais tempo sob o escrutínio do controle externo do que no Brasil. Estatísticas criminais estão ao acesso da comunidade acadêmica e do público em geral com muito mais facilidade do que em outros países, com base de dados organizadas com longas séries históricas e dados pormenorizados para todo o território nacional<sup>39</sup>. Não obstante, o Conselho aqui analisado empenhava-se em oferecer dados sobre a área de Justiça Criminal na região para a comunidade, com o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração dos projetos encaminhados por órgãos públicos e por organizações da sociedade civil.

Com isso, era lançado todos os anos um anuário estatístico da região com dados sobre justiça criminal que deveriam ser levados em conta na formulação dos projetos a serem encaminhados para a avaliação do Conselho. Dentre as informações oferecidas pelo anuário, estavam estatísticas sobre taxas de criminalidade e estatísticas sobre justiça criminal em si, mas também informações sobre serviço às vítimas e prevenção da “delinqüência juvenil”. Estas duas últimas eram de extrema importância, pois eram pré-requisito para a elaboração das prioridades para a área a serem formalizadas em um documento chamado de Plano da

---

<sup>39</sup> Em especial, pode-se citar os anuários estatísticos do Federal Bureau of Investigation (Escritório Federal de Investição, mais conhecido como FBI).

Comunidade, o qual embasaria a remessa de recursos para as áreas prioritizadas através do governo estadual e federal.

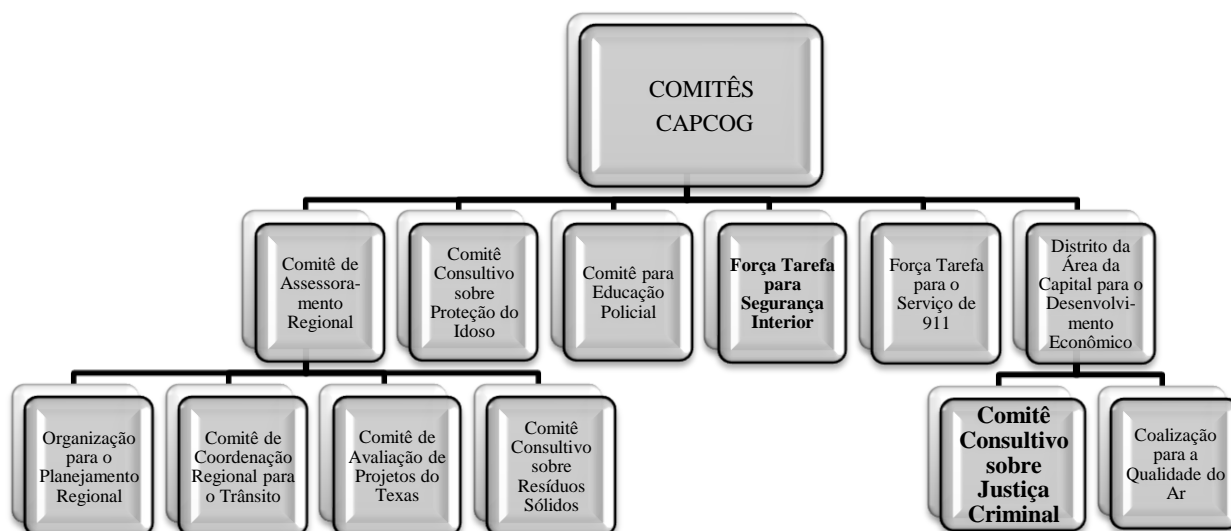
Ao contrário, as informações do Departamento e do Comitê de Segurança Interior eram mantidas sob a égide do sigilo e do segredo. Criado em 2002, logo após os ataques de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas, em Nova York, o Departamento e o Comitê têm como objetivo o “desenvolvimento, implementação, análise e atualização de planos abrangentes que correspondam às necessidades da região no caso de episódios de atividades terroristas, assim como avaliar e fazer recomendações sobre propostas para recebimento de recursos”<sup>40</sup> (CAPCOG, 2009).

**Figura 14 – Organograma da Divisão Administrativa dos Departamentos do Capital Area Council of Governments, 2008**



<sup>40</sup> “Formed in December, 2002, to assist the Capital Area Council of Governments (CAPCOG) in the development, implementation, review and update of a comprehensive plan to serve the needs of the region in the event of terrorist activities, and to evaluate and make recommendations on grant applications” (CAPCOG, 2009).

**Figura 15 - Organograma da Divisão Administrativa dos Comitês do Capital Area Council of Governments, 2008**



Durante o trabalho de campo realizado, esta área do Conselho era mantida a portas fechadas, com suas dependências resguardadas com maior segurança do que os demais departamentos e com seus funcionários preparados para “entrarem em ação” em qualquer momento do dia ou da noite. Era comum eles ficarem trabalhando até tarde, em projetos que surgiam de forma imprevisível. O Conselho, para tanto, permanecia aberto 24h por dia, 7 dias por semana, sendo que os funcionários daquele departamento poderiam ter acesso às suas salas quando necessário. Ao contrário do departamento no qual estava alocado a área de Justiça Criminal, que estava ao acesso de quem adentrasse o Conselho, o departamento de Segurança Interior possuía um local cercado de segurança para entrada e saída e ficava localizado mais ao fundo do prédio, longe das vistas do público externo que entrava no Conselho para solicitar seus serviços.

Interessante notar que o Comitê de Segurança Interior tem na sua denominação a palavra *força-tarefa* (*task force*), palavra de origem militar, muito usada em momentos de exceção. Denominações de origem militar também são muito utilizadas na área da segurança pública no Brasil, por exemplo, como *combate*, *guerreiro*, *guerra contra o crime*. Como analisa Paula Poncioni (2005, p. 599), estas palavras estão ligadas a “uma concepção de segurança pública, segundo a qual o policiamento ostensivo está dirigido para o controle do crime, pela via do confronto, havendo necessidade de intervenções do “policial combatente” para a manutenção da ordem e repressão ao crime”. Ao contrário, a área de Justiça Criminal no Conselho estadunidense estudado estava, via de regra, relacionada às palavras *vítimas*,

*ressocialização e prevenção*, seguindo um outro paradigma para a área, o da prevenção e não da reatividade, o que garantia o tónus das propostas levadas em conta para o recebimento de recursos<sup>41</sup>.

Outro o fato determinante da categorização da área de Justiça Criminal é o de esta fazer parte do Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social do Conselho, enquanto a área de Segurança Interior estava diretamente ligada à direção do Conselho.

Tendo em vista as prioridades estatais quanto às duas áreas, em setembro de 2008 foram informadas as linhas de financiamento do governo federal estadunidense para as áreas servidas pelo Conselho. Por conta da crise econômica iniciada nos Estados Unidos no mesmo período, era esperado um corte nas verbas destinadas ao Conselho para repasse aos projetos a ele encaminhados. A área de Justiça Criminal teve um corte de verbas de mais de 40%, enquanto a área de Segurança Interior teve seu financiamento mantido nos níveis anteriores à crise, o que demonstra a hierarquização de prioridades em favor da área de Segurança Interior.

---

<sup>41</sup> Um dos Serviços de Atenção à Vítima institucionalizados precursoramente na cidade de Austin, dentro da sede da polícia local, só foi possível por repasse de verbas do Capital Area Council of Governments.

### *Considerações Finais*

O problema de pesquisa norteador deste trabalho buscou responder a seguinte pergunta: Quais são as semelhanças e diferenças entre ambos os Conselhos? Como a cultura política de cada país influencia tal processo de decisão no campo da justiça criminal e da segurança pública? Por fim, a segurança pública é reconhecida como um direito?

O processo de estranhamento do familiar e de familiarização com o exótico desvelou diversas semelhanças e diferenças entre ambos os mecanismos democráticos na área de Segurança Pública e Justiça Criminal. A baixa institucionalidade dos Conselhos no Brasil, recém instaurados pela Constituição de 1988 contrasta com a profissionalização atingida pelos Conselhos nos Estados Unidos, em atividade desde os anos de 1960. Porém, ambos são frutos do aprofundamento do processo democrático e buscam efetivar a participação inclusiva como base dos seus procedimentos de tomada de decisão. Porém, há de se ressaltar a necessidade de criação de procedimentos para fazer frente às desigualdades de representação, como diminuição da distância social entre Conselhos e as comunidades dos quais fazem parte, melhor informação dos serviços prestados pelos Conselhos e transparência e divulgação dos seus procedimentos internos e de suas tomadas de decisão.

As hipóteses de pesquisa se confirmaram a partir dos dados da investigação a empírica. A cultura política centralizada no Estado nacional brasileiro confere um caráter menos local aos Conselhos do que no caso estaduniense, amparado por uma longa tradição de cultura política comunal e associativa (TOCQUEVILLE, 1962). Sobre o caso brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda chega a afirmar, em sua obra mais conhecida *Raízes do Brasil*, que “em terra onde todos são barões, não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (HOLANDA, 1995, p. 32). Daí compreende-se o papel de indutor de mudanças estruturais do governo federal brasileiro, como o que ocorreu na área de segurança pública. O contrário ocorre no caso estadunidense, no qual a cultura política voltada para as comunas, mantém boa parte do processo decisório regionalizado.

Por último, mas não menos importante, constatou-se um movimento mundial de aproximação entre processos democráticos e o campo da Segurança Pública e da Justiça Criminal. Todavia, as noções de segurança pública enquanto um direito seriam ainda frágeis: no Brasil, por conta do cálculo do conflito que ainda dificulta a tomada decisões baseadas em procedimentos democráticos. Nos Estados Unidos, pelo fato de o arbitrário ter ganhado legitimidade na área de Segurança Interior, devido ao medo decorrente do uso político dos ataques de 11 de setembro de 2009.



## *Referências Bibliográficas*

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, p.84-135, 2002.
- ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2009. 348 p.
- ARON, Raymond. *Les grandes doctrines de sociologie historique : Montesquieu - Auguste Comte - Karl Marx - Alexis de Tocqueville - Les sociologies et la révolution de 1848*. Paris: Centre de Documentation Universitaire, 1960. 225 p.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 304 p.
- BASTOS, Francisco Avelar; SANTOS, Everton; TOVO, Maximiano Ferreira. *Capital Social e Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil*. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 177-188, jun. 2009.
- BOURDIEU, Pierre. *Le capital social: notes provisoires*. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, vol. 31, p. 2-3, 1980.
- CANCELLI, Elizabeth. *O mundo da violência: a polícia da era Vargas*. Brasília: Ed. da UnB, 1994. 227 p.
- CAPITAL Area Council of Governments, [www.capcog.org](http://www.capcog.org), último acesso em 10 de dezembro de 2009.
- CICOUREL, Aron V. Notes on the integration of micro- and macro-levels of analysis. In: KNORR-CETINA, Karin; CICOUREL, Aron V. (Org.). *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro-and macro-sociologies*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981. p. 51-80.
- CONFERÊNCIA Nacional de Segurança Pública, [www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br), último acesso em 10 de dezembro de 2009.
- CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de política públicas. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.
- \_\_\_\_\_. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (Org.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p.
- CROZIER, Michel. *Le mal américain*. Paris: Fayard, 1980. 295 p.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 165 p.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.11, n. 4, p. 3-15, 1997.

FEDOZZI, Luciano Joel. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (Org.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 204-228.

FIGUEIREDO, Jorge Eduardo S. Aubyn de. *Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro; s.n; 2001. 113 p.

FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa (Org.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. 288 p.

GIDDENS, Anthony. Agency, institution and time-space analysis. In: KNORR-CETINA, Karin; CICOUREL, Aron V. (Org.). *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro-and macro-sociologies*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981. p. 161-174.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz e AZEVEDO, Sergio de (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 57-93.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia; DRUMMOND, José Augusto (Orgs.). *O Brasil não é para principiantes: Carnavais, Malandros e Heróis 20 anos depois*. Rio de Janeiro: FGV, 2000. 267 p.

GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. *Coleções e expedições vigiadas: os etnólogos no conselho de fiscalização das expedições artísticas e científicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1998. 341 p.

HABERMAS, Jürgen. *Autonomy and solidarity: interviews with Jürgen Habermas*. London: Verso, 1992. 277 p.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 356 p.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 397 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220 p.

HOLIAN, David B. He's stealing my issues! Clinton's Crime Rhetoric and the Dynamics of Issue Ownership. *Political Behavior*, v. 26, n. 2, p. 95-124, jun. 2004.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003. 291 p.

\_\_\_\_\_. Democracia como cooperação reflexiva: John Dewey e a teoria democrática hoje. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. da UnB, 2001. p. 63-92.

JASMIN, Marcelo. As Américas de Tocqueville: a comunidade e o auto-interesse. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. da UnB, 2001. p. 201-212.

KNORR-CETINA, Karin; CICOUREL, Aron V. (Org.). *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro-and macro-sociologies*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981. 325 p.

LOADER, Ian & WALKER, Neil. *Civilizing security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 305 p.

MACAULAY, Fiona. Parcerias entre Estado e Sociedade Civil para promover a segurança do cidadão no Brasil. *Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos*, vol.2, no.2, p.146-173, 2005.

MAUSS, Marcel. Ofício de etnógrafo, método sociológico. In: *Marcel Mauss : antropologia*. São Paulo: Ática, 1979. p. 53-59.

\_\_\_\_\_. *Ensaio sobre a dádiva*. Lisboa: Edições 70, 1988. 209 p.

NATIONAL Association of Regional Councils. [www.narc.org](http://www.narc.org), último acesso em 10 de dezembro de 2009.

PIERCE, Neil & JOHNSON, Curtis. Toward a 21<sup>st</sup> Century Regionalism. *The Regionalist*, Washington DC, Estados Unidos, v. 2, n. 4, p. 1-8, inverno, 1997.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 20, n. 3, p. 585-610, 2005.

PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, no.33, p.133-158, set. 2000.

PRÁ, Jussara Reis. Feminismos, políticas de gênero e novas institucionalidades. *Labrys: Estudos Feministas*, Brasília, n. 5, jan./jul. 2004.

PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1, p. 65-78, jan. 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. 396 p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz e AZEVEDO, Sergio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-56.

SILVA, Marcelo Kunrath. A construção da participação popular. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 190-224, jul/dez 1999.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katál*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-96, jan./jun. 2007.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo: 1964-1985*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 608 p.

SOUZA, Celina & CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, Brasília, n. 48, p. 187-213, 1999.

SOUZA, Cleonice Borges de & CAUME, Davi. *Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS): uma análise a partir da Sociologia de Pierra Bourdieu*. Paper apresentado no XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, 20 a 23 de julho de 2008.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *A Segurança Pública nas Conferências Brasileiras: Pesquisa sobre as propostas de segurança pública e temas afins, apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. 151 p.

SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Ed. da UnB, 2001. 479 p.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.18, no.1, p. 3-12, jan./mar. 2004.

\_\_\_\_\_. *Violências e conflitualidades*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009. 172 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962. 620 p.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. In: \_\_\_\_\_. *Individualismo e cultura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 121-133.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional - 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987. 180 p.

WACQUANT, Loïc. Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalisation of poverty in Brazil. *Punishment and Society*, vol. 5, n. 2, p. 197-205, 2003.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Ed. da Unb, 2004. 2 v.

WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoît. *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006. 291 p.

## Anexo 1



### ÁREA DE IDENTIFICAÇÃO

**Código de Referência**  
**BR DFANBSB,XX N8**

**Título**

Conselho de Segurança Nacional

**Datas**

**Data de Produção**

1934 - 1990

**Dimensão e suporte**

Textual(is) -sem especificação - 107 m

### ÁREA DE CONTEXTUALIZAÇÃO

**Nome(s) do(s) Produtor(es)**

Conselho de Segurança Nacional (Brasil) - 1937 - 1988  
Conselho Superior de Segurança Nacional (Brasil) - 1934 - 1937

**História administrativa / biografia**

O Conselho de Segurança Nacional tem por antecessores o Conselho de Defesa Nacional (1927-1934) e o Conselho Superior de Segurança Nacional (1934-1937).

O Conselho de Defesa Nacional foi criado pelo decreto n. 17.999, de 29 de novembro de 1927, e organizado pelo decreto n. 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. Era presidido pelo presidente da República, integrado pelos ministros de Estado, pelo chefe o Estado-Maior do Exército, pelo chefe do Estado-Maior da Armada e, em tempos de guerra, também por generais e almirantes de determinados comandos. Tinha como órgãos complementares a Comissão de Estudos da Defesa Nacional, a Secretaria Geral da Defesa Nacional e seções da Defesa Nacional estabelecidas em cada um dos ministérios. Cabia à Comissão de Estudos da Defesa Nacional, entre outras atribuições, estudar previamente as questões submetidas ao Conselho. À Secretaria Geral cabia centralizar e coordenar os estudos preparatórios submetidos à Comissão de Estudos, organizar relatórios, registrar as atas das sessões e conservar os arquivos. Às seções da Defesa Nacional cabia estabelecer relações entre elas e o Conselho, mas, principalmente, propor programas de ação ao ministério respectivo e assegurar soluções.

O papel do Conselho de Defesa Nacional foi reafirmado com a promulgação, em julho de 1934, da Constituição. Na parte dedicada à segurança nacional (Título VI, artigo 159), o Conselho de Defesa Nacional foi nominado Conselho Superior de Segurança Nacional e os órgãos complementares classificados de órgãos especiais.

O decreto n. 7, de 3 de agosto de 1934, regularizou a alteração de denominação indicada pela Constituição de Conselho de Defesa Nacional para Conselho Superior de Segurança Nacional, ajustando, inclusive, a denominação de seus órgãos especiais, anteriormente referidos como órgãos complementares: Comissão de Estudo de Segurança Nacional, Secretaria Geral de Segurança Nacional, seções de Segurança Nacional.

A Constituição de 1937, em seu artigo 162, reafirmou a importância do Conselho no que tange à matéria defesa nacional, referindo-se a ele não mais como Conselho Superior de Segurança Nacional, mas como Conselho de Segurança Nacional. Várias foram as ações decorrentes da atuação do Conselho de Segurança Nacional, de diferentes naturezas, muitas delas tendo por base um crédito especial estabelecido anualmente para o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, entre os anos de 1939 e 1944, definido em decretos-leis.

O decreto-lei n. 9.775, de 6 de setembro de 1946, que dispôs sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares, manteve a composição do Conselho tal como o estabelecido em atos anteriores, com a finalidade de estudar as questões relativas à segurança nacional, salientando o papel da Secretaria Geral e o fato do secretário-geral ser o chefe de Gabinete do Gabinete Militar da Presidência da República. A Comissão de Estudos, as seções de Segurança dos ministérios civis e a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras eram, então, os órgãos complementares ao Conselho.

Pelo citado decreto-lei n. 9.775/1946, a Secretaria Geral organizava-se em Gabinete, com duas seções anexas, a Seção de Documentação e Comunicações e a Seção Administração, e mais três seções (primeira, segunda e terceira). À Comissão de Estudos, incumbida de estudar e propor decisões ao presidente da República, cabia relatar os processos. À Comissão Especial de Faixas de Fronteiras cabia discutir e propor soluções quanto às zonas consideradas imprescindíveis à defesa nacional. Por esse mesmo ato, foi extinta a Comissão de Planejamento Econômico, criada pelo decreto-lei n. 476, de 8 de maio de 1944.

No decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, artigos 40 a 43, o Conselho de Segurança Nacional é um dos órgãos de assessoramento direto ao presidente da República, junto com o Serviço Nacional de Informações, o Estado-Maior das Forças Armadas, o Departamento Administrativo do Pessoal Civil, a Consultoria Geral da República e o Alto Comando das Forças Armadas. Como órgãos complementares ao Conselho, a Comissão Especial de Faixa de Fronteiras e as divisões de Segurança e Informações dos ministérios civis. Enquanto o Conselho de Segurança Nacional subsidiava o presidente da República na formulação da política de segurança nacional, o Serviço Nacional de Informações (art. 44) deveria superintender e coordenar as atividades de informação e contra-informação em todo o território nacional, especialmente aquelas de interesse da segurança nacional.

No decreto-lei n. 348, de 4 de janeiro de 1968, que dispôs sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional (CSN), consta como sua finalidade assessorar o presidente da República na formulação e na conduta da Política de Segurança Nacional. Presidido pelo presidente da República, de sua composição participavam, como membros natos, o vice-presidente da República, todos os ministros de Estado, inclusive os extraordinários, os chefes dos gabinetes Civil e Militar da Presidência da República, o chefe do Serviço Nacional de Informações, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os chefes dos estados-maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica.

O decreto n. 63.282, de 25 de setembro de 1968, aprovou o regulamento da Secretaria Geral do CSN. À ela competia estudar, planejar e coordenar os assuntos que dissessem respeito especialmente à formulação e à conduta da Política de Segurança Nacional, assim como a indicação das áreas indispensáveis e de interesse da segurança nacional. A Política de Segurança deveria ser formulada mediante avaliação estratégica da conjuntura, elaboração do Conceito Estratégico Nacional (CEN) e o estabelecimento das Diretrizes Gerais do Planejamento (DGP). No que diz respeito à conduta da política de segurança nacional, dever-se-ia apreciar especialmente problemas relacionados à política interna e externa, à segurança interna e externa, aos acordos e convênios com países e entidades estrangeiras, à ideologia e subversão e à opinião pública, ao transporte, mineração, siderurgia, energia elétrica e nuclear, petróleo, desenvolvimento das indústrias, à ciência e tecnologia, à educação, ao sindicato, à imigração, a telecomunicações. Por esse decreto, o secretário-geral era o presidente da Comissão Especial de Faixas de Fronteiras.

O decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, que alterou alguns dos dispositivos do decreto-lei n. 200/1967, tornou o CSN o órgão de mais alto nível de assessoramento direto do presidente da República na formulação da política de segurança nacional, ressaltando o papel da Secretaria Geral do Conselho no desenvolvimento de estudos sobre a segurança nacional e qualificando de órgãos colaboradores do Conselho a Comissão Especial de Faixas de Fronteiras e as divisões de Segurança e Informações dos ministérios civis.

Pelo decreto-lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, a Secretaria Geral foi definida como órgão de estudo, planejamento e coordenação dos assuntos de sua competência, podendo contar com a colaboração de órgãos complementares. O chefe do Gabinete Militar era o secretário-geral do Conselho, com prerrogativas de ministro de Estado. Competia ao CSN: estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional; estabelecer o conceito estratégico nacional e estudar os assuntos relacionados com a política de segurança nacional, especialmente aqueles referentes à segurança interna e externa, tratados, acordos e convênios com entidades e países estrangeiros, programas de cooperação internacional e política de desenvolvimento nacional. E, ainda, por meio da Secretaria Geral, indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional, bem como autorizar ou cassar a concessão de terras, a abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação, a construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso e estabelecimento ou exploração de indústrias em nome da segurança nacional e conceder licença para funcionamento de órgãos e representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das representações nacionais a essas entidades. O decreto legislativo n. 5, de 29 de abril de 1971, aprovou o texto do decreto-lei n. 1.135, de 1970.

O decreto-lei n. 1.149, de 28 de janeiro de 1971, ao estabelecer condições para filiação de entidades sindicais brasileiras a organizações internacionais, determinou caber à Secretaria Geral do CSN o exame, quanto ao aspecto da segurança nacional, dos processos referentes a licenças para filiação, celebração de convênios, estabelecimento de sede e/ou representações em território nacional.

Em janeiro de 1971, o CSN recebeu um novo órgão complementar, com a criação, pelo decreto n. 68.099, de 29 de janeiro, da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (CBAE). A CBAE, incumbida de subsidiar o

presidente da República na consecução da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Especiais, dispunha, dentre seus membros natos, de um representante da Secretaria Geral do CSN. A COBAE foi regulamentada pelo decreto n. 76.596, de 14 de novembro de 1975, tendo alguns de seus dispositivos alterados pelo decreto n. 84.807, de 17 de junho de 1980.

A constituição, pelo decreto n. 69.209, de 16 de setembro de 1971, da Comissão Nacional da Conferência Interamericana Especializada sobre a aplicação da Ciência e da Tecnologia ao Desenvolvimento da América Latina (CONCACTAL), no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, também determinou a participação de representante da Secretaria Geral do CSN entre seus membros.

O decreto n. 69.314, de 5 de outubro de 1971, deu nova estrutura à Secretaria Geral do Conselho (SG/CSN), revogando o decreto n. 63.282, de 25 de setembro de 1968. Por esse decreto, além do secretário, havia o Gabinete do secretário que era organizado em Chefia do Gabinete, subchefias e Seção de Apoio (SAP). As subchefias, em número de cinco, especializavam-se em estudar a política de segurança nacional quanto aos aspectos políticos, econômicos, psicossociais, militares e quanto à mobilização nacional e aos assuntos referentes aos municípios. À Seção de Apoio cabiam as atividades de finanças, secretaria, transporte, material, pessoal e serviços. Quando instituídas comissões especiais, estas funcionariam junto ao Gabinete do secretário-geral.

No decreto n. 69.314/1971, acima citado, é nominada a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF), dispondo-se sobre a sua composição e competência. A CEFF havia sido objeto, anteriormente, do decreto-lei n. 1.094, de 17 de março de 1970, pelo qual as suas atribuições, acervo, documentação e recursos haviam passado à Secretaria Geral do CSN e o seu presidente tornado chefe de Gabinete da SG/CSN. Em 1978, a CEFF voltou a ser relacionada ao CSN. A lei n. 6.559, de 18 de setembro do referido ano, extinguiu expressamente a CEFF, passando as suas atribuições à Secretaria Geral do CSN.

Em 1972, a Secretaria Geral do CSN recebeu uma nova atribuição, esta pelo decreto n. 71.267, de 25 de outubro, que, regulamentava o decreto-lei n. 1.177, de 21 de junho do mesmo ano, referente à atividade de aerolevanteamento em território nacional. Segundo o decreto 71.267/1972, cabia à Secretaria Geral do CSN informar ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) o grau de sigilo sobre o conhecimento de determinados aspectos de instalações ou áreas que tivessem sido objeto de aerolevanteamento.

A lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispôs sobre a faixa de fronteira, alterando o decreto-lei n. 1.135, de 1970, reafirmou a competência da Secretaria Geral para assentir, modificar ou cassar autorizações e concessões de terras mediante a emissão de ato correspondente, assim como para solicitar dos órgãos competentes a instauração de inquérito destinado a apurar infrações com relação à faixa de fronteira (faixa interna de 150 km largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional).

O decreto n. 83.444, de 10 de maio de 1979, instituiu, sob a coordenação de representante da Secretaria Geral do CSN, Grupo de Trabalho Especial destinado a estudar e a propor medidas para a formulação de uma política global de informática no país. No mesmo ano, o decreto n. 84.067, de 8 de outubro, criou a Secretaria Especial de Informática (SEI) como órgão complementar do CSN. Pelo decreto n. 85.790, de 6 de março de 1981, a SEI dispunha, dentre outras competências, a de assessorar o secretário-geral do Conselho no estudo das medidas necessárias à formulação, pelo presidente da República, da política nacional de microeletrônica. O decreto n. 87.583, de 20 de setembro de 1982, alterou dispositivo do decreto n. 84.067/1979, especificamente no que diz respeito ao perfil do titular da SEI. No mesmo ano de 1982, outro decreto, o de n. 87.701, de 14 de outubro de 1982, alterou dispositivos de dois decretos, o de n. 84.067/1979 e o de n. 84.266, de 5 de dezembro de 1979. A primeira alteração dizia respeito aos atos e contratos relativos às tecnologias empregadas pela Informática e a segunda à finalidade da Subsecretaria de Serviços no que diz respeito à supervisão de entidades vinculadas à SEI, à elaboração de normas e padrões, contratos de serviços e outros assuntos relacionados ao processamento e transmissão de dados.

O decreto n. 85.128, de 10 de setembro de 1980, que aprovou um novo regulamento da Secretaria Geral do CSN, organizou-a em Chefia do Gabinete, subchefias do Gabinete, Subchefia Administrativa, Núcleo de Secretaria de Controle Interno, Assessoria Jurídica, grupos e comissões e Centro de Coordenação (CECOR). A Chefia do Gabinete e as subchefias, incluindo a Subchefia Administrativa, desempenhavam funções de assessoramento, estudos, coordenação e planejamento no que diz respeito à política de segurança nacional. Ao Núcleo de Secretaria de Controle Interno competia superintender no âmbito da Secretaria Geral as atividades relacionadas aos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. À Assessoria Jurídica cabia elaborar pareceres, estudos, informações, pesquisas e projetos. O CECOR foi destinado a acompanhar e a coordenar ações que se fizessem necessárias para atender situações especiais em nível de governo. O regulamento aprovado seria complementado por um regimento interno.

Pelo decreto n. 86.106, de 11 de junho de 1981, a Secretaria Geral passou a contar com um representante no Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM), que tinha por finalidade promover e coordenar ações de fortalecimento do Governo Federal na margem esquerda do Baixo Amazonas, promover e acompanhar projetos de desenvolvimento e colonização naquela região e propor medidas para a solução de problemas fundiários. O presidente do GEBAM, quando oficial militar, ficava subordinado diretamente ao secretário-geral do CSN. O GEBAM foi criado pelo decreto n. 84.516, de 28 de fevereiro de 1980.

O decreto-lei n. 1.954, de 16 de agosto de 1982, alterou dispositivos do decreto-lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, que havia tratado da organização, competência e funcionamento do CSN. Nessas alterações o

secretário-geral tinha status de ministro de estado sem prejuízo para suas atividades, militares em serviço no Conselho passaram a ser considerados em missão militar e as reuniões do Conselho passaram a ser reguladas de acordo com o Regulamento da Secretaria Geral. O decreto legislativo n. 5, de 8 de abril de 1983, aprovou o texto do decreto-lei n. 1954, de 16 de agosto de 1982.

Por fim, o decreto n. 96.814, de 28 de setembro de 1988, transformou a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN) da Presidência da República.

#### Secretários-gerais do Conselho de Segurança Nacional, 1934-1988

Secretários-gerais início fim Governo

Pantaleão da Silva Pessoa 1934 (20/07) 1935 (17/05) Getúlio Vargas  
 Newton de Andrade Cavalcanti 1935 (17/05) 1935 (20/07) Getúlio Vargas  
 Francisco José Pinto 1935 (20/07) 1938 (23/11) Getúlio Vargas  
 Francisco José Pinto 1938 (01/12) 1942 (18/09) Getúlio Vargas  
 Firmo Freire do Nascimento 1942 (18/09) 1945 (28/10) Getúlio Vargas  
 Francisco Gil Castelo Branco 1945 (30/10) 1946 (31/01) José Linhares  
 Alcio Souto 1946 (31/01) 1948 (13/09) Eurico Gaspar Dutra  
 João Valdetaro do Amorim e Melo 1948 (13/09) 1950 (04/04) Eurico Gaspar Dutra  
 Newton de Andrade Cavalcanti 1950 (00/04) 1951 (00/01) Eurico Gaspar Dutra  
 Ciro do Espírito Santo Cardoso 1951 (00/01) 1952 (00/03) Getúlio Vargas  
 Aguinaldo Caiado de Castro 1952 (00/04) 1954 (00/08) Getúlio Vargas  
 Juarez Távora 1954 (00/08) 1955 (00/04) Café Filho  
 José Bina Machado 1955 (00/05) 1955 (00/10) Café Filho  
 Floriano de Lima Brayner 1955 (00/11) 1956 (00/01) Nereu Ramos  
 Nelson de Melo 1956 (00/01) 1961 (00/01) Juscelino Kubitschek  
 Pedro Geraldo de Almeida 1961 (00/01) 1961 (00/08) Jânio Quadros  
 Ernesto Geisel 1961 (00/08) 1961 (00/09) Ranieri Mazzilli  
 Amaury Krueel 1961 (00/09) 1962 (00/09) João Goulart  
 Albino Silva 1962 (00/09) 1963 (00/10) João Goulart  
 Argemiro de Assis Brasil 1963 (00/10) 1964 (00/03) João Goulart  
 André Fernandes de Sousa 1964 (02/04) 1964 (15/04) Ranieri Mazzilli  
 Ernesto Geisel 1964 (00/04) 1967 (00/03) Castelo Branco  
 Jaime Portela de Melo 1967 (15/03) 1969 (31/08) Costa e Silva  
 Jaime Portela de Melo 1969 (31/08) 1969 (30/10) Junta Governativa Provisória  
 João Baptista de Oliveira Figueiredo 1969 (30/10) 1974 (00/03) Emílio Garrastazu Médici  
 Hugo de Abreu 1974 (00/03) 1978 (00/01) Ernesto Geisel  
 Gustavo Moraes Rego Reis 1978 (06/01) 1979 (15/03) Ernesto Geisel  
 Danilo Venturini 1979 (15/03) 1982 (24/08) João Figueiredo  
 Rubem Carlos Ludwig 1982 (00/08) 1985 (00/03) João Figueiredo  
 Rubens Bayma Denys 1985 (00/03) 1990 (00/03) José Sarney

Fonte: Lista de ministros do Gabinete de Segurança Institucional do Brasil. WIKIPEDIA. Disponível em: . Acesso em: 19 mar. 2009

#### **História arquivística (história da acumulação)**

##### **Natureza Jurídica**

Pública

##### **Forma de Acumulação**

Fundo

##### **Especificação da história arquivística**

O decreto n. 5.584, de 18 de novembro de 2005, determinou o recolhimento ao Arquivo Nacional dos acervos do Serviço Nacional de Informações, do Conselho de Segurança Nacional e da Comissão Geral de Investigações.

##### **Procedência**

Agência Brasileira de Inteligência - 1999 - 0 - recolhimento - termo de recolhimento de 21/12/2005  
 Presidência da República (Brasil). Gabinete de Segurança Institucional - 0 - 0 - recolhimento - 14/06/2006  
 recolhimento - 15/09/2006

#### **ÁREA DE CONTEÚDO E ESTRUTURA**

##### **Âmbito e conteúdo**

Processos de cassação de direitos políticos e mandados eletivos, fichas e pastas individuais. Informações relativas a atividades subversivas, nomeações para cargos públicos, irregularidades políticas, denúncias de



corrupção, aplicações do Ato Institucional, cassação de mandatos, protestos de políticos, inquérito policial militar, sindicância, apreensão de livros subversivos, suspensão de direitos políticos, relação do Brasil com outros países, acordos militares, projetos de lei, lei de segurança nacional, licenciamento de soldados, fornecimento de certificados de reservista, concessão de medalhas militares.

**Sistema de arranjo****Estágio de tratamento**

Organizado parcialmente

**Organização**

Cronológica, espécie, tipo, numérica e assunto.

**ÁREA DE CONDIÇÕES DE ACESSO E USO****Condições de Acesso**

Com restrição - Necessidade de prévio aviso

Com restrição - Razões legais/judiciais

**Observações**

Algumas atas, por conterem trechos considerados sigilosos pela Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, instituída no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, acham-se parcialmente tarjadas.

Para o restante do acervo, o acesso é facultado mediante agendamento prévio ou através da expedição de certidões, com a transcrição literal do texto constante do documento ou cópia do documento, conforme a legislação vigente (decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002).

**Outras condições**

Fornecimento de cópias de acordo com a legislação vigente (decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002).

**Idioma/Escreta**

Português

**ÁREA DE FONTES RELACIONADAS****ÁREA DE NOTAS****ÁREA DE CONTROLE****Crédito**

Descrição do acervo: Equipe técnica da Coordenação Regional do Arquivo Nacional em Brasília (AN/COREG), integrada por Andréia Matos Porchera (arquivista), David de Sousa Alves Raposo (agente administrativo), Giselle Rasera (arquivista), Léia Pereira de Brito (arquivista), Maurício da Silva Castro (arquivista).

Compilação da legislação em história administrativa: Sílvia de Moura (AN/GABIN).

**Arquivo Digital: Não**

---

<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br>

## *Anexo 2*

1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

### **1ª Conseg define "princípios" e "diretrizes" para segurança pública**

Dom, 30 de Agosto de 2009

Conheça os princípios e diretrizes definidos pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg):

#### **Princípios**

1. Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente. (793 VOTOS)
2. Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal. (455 VOTOS)
3. Ser pautada pela defesa da dignidade da pessoa humana, com valorização e respeito à vida e à cidadania, assegurando atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, orientação sexual e as das pessoas com deficiência. Deve ainda combater a criminalização da pobreza, da juventude, dos movimentos sociais e seus defensores, valorizando e fortalecendo a cultura de paz. (402 VOTOS)
4. Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP - Sistema Único de Segurança Pública -, do PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - e do CONASP - Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)
5. Pautar-se pelo reconhecimento jurídico-legal da importância do município como co-gestor da área, fortalecendo sua atuação na prevenção social do crime e das violências. (258 VOTOS)
6. Ser pautada na intersetorialidade, na transversalidade e na integração sistêmica com as políticas sociais, sobretudo na área da educação, como forma de prevenção do sinistro, da violência e da criminalidade, reconhecendo que esses fenômenos tem origem multicausal (causas econômicas, sociais, políticas, culturais, etc.) e que a competência de seu enfrentamento não pode ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos de segurança pública. (243 VOTOS)
7. Reconhecer a necessidade de reestruturação do sistema penitenciário, tornando-o mais humanizado e respeitador das identidades, com capacidade efetiva de ressocialização dos apenados, garantindo legitimidade e autonomia na sua gestão, privilegiando formas alternativas à privação da liberdade e incrementando as estruturas de fiscalização e monitoramento. (135 VOTOS)
8. Estar fundamentada no fortalecimento da família, na educação como garantidora da

cidadania e de condições essenciais para a prevenção da violência. Deve ser assumida por todos os segmentos da sociedade com vistas ao resgate de valores éticos e emancipatórios. Deve ainda considerar os trabalhadores da área como educadores, enfatizando sua formação humanista. (122 VOTOS)

**9.** Estabelecer um sistema nacional de conselhos de segurança autônomos, independentes, deliberativos, participativos, tripartites para favorecer o controle social nas três esferas do governo, tendo o Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP como importante instância deliberativa de gestão compartilhada. (112 VOTOS)

**10.** Estar pautada na valorização do trabalhador da área por meio da garantia de seus direitos e formação humanista, assegurando seu bem estar físico, mental, familiar, laboral e social. (108 VOTOS)

### **Diretrizes**

**1. 6.6 A** - Manter no Sistema Prisional um quadro de servidores penitenciários efetivos, sendo específica a eles a sua gestão, observando a proporcionalidade de servidores penitenciários em policiais penais. Para isso: aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004; garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação. (1095 VOTOS)

**2. 4.16** - Promover a autonomia e a modernização dos órgãos periciais criminais, por meio de orçamento próprio, como forma de incrementar sua estruturação, assegurando a produção isenta e qualificada da prova material, bem como o princípio da ampla defesa e do contraditório e o respeito aos direitos humanos. (1094 VOTOS)

**3. 7.7. B** - Manter as atribuições constitucionais e a autonomia dos corpos de Bombeiros Militares, definição de piso salarial nacional; formação e capacitação continuada, bem como melhores condições de trabalho com equipamentos adequados. (1013 VOTOS)

**4. 2.6 A** - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas. (868 VOTOS)

**5. 1.1 A (+1.3)** - Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública, com poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs (Estadual e Municipal) como forma de integrar a sociedade e o poder executivo, com a composição paritária e proporcional. (799 VOTOS)

**6. 3.13. A** - Instituir lei orgânica que proteja direitos como um sistema remuneratório nacionalmente unificado, com paridade entre ativos e inativos, aposentadoria especial com proventos integrais, de 25 anos de serviço para mulher e 30 anos para homens, desde que tenham no mínimo 20 anos de efetivo serviço, para profissionais de segurança pública, instituindo cota compulsória à inatividade em favorecimento da progressão funcional e que garanta aposentadoria integral. (722 VOTOS)

**7. 5.2 C** - Desenvolver e estimular uma cultura da prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e institucionalização de programas de policiamento comunitário, com foco em três aspectos: um, dentro das instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a própria reeducação e formação das forças policiais; reduzindo a postura militarizada; dois, com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo;

três, apoiados no desenvolvimento de redes sociais e intersetoriais para a criação de uma ampla rede de prevenção e segurança. (707 VOTOS)

**8. 2.18 B** - Regulamentar as Guardas Municipais como polícias municipais: definir suas atribuições constitucionais; regulamentar a categoria; garantir direitos estatutários, dentre eles jornada de trabalho, plano de carreira, aposentadoria, assistência física e mental, regime prisional diferenciado, programas habitacionais, seguro de vida, critérios do exame psicotécnico a cada quatro anos, concurso público, com exigência mínima de nível médio completo. (697 VOTOS)

**9. 5.30 A** - Criar mecanismos de combate e prevenção a todas as formas de preconceitos e discriminações e a impunidade de crimes por motivações preconceituosas, com os recortes em pessoas com deficiência, geracional, étnico-racial, orientação sexual e identidade de gênero. (668 VOTOS)

**10. 7.1. A** - Inserir no currículo e no calendário escolar em todos os sistemas de ensino: Semana de Prevenção a sinistros; aulas de primeiros socorros; temas afetos à Defesa Civil, à Educação para o Trânsito, à pessoa com deficiência, à Educação Ambiental e à Segurança pública. (580 VOTOS)

**11. 1.8 A** - Definir e regulamentar o papel e as atribuições constitucionais dos municípios no tocante à Segurança Pública. (514 VOTOS)

**12. 2.19 A** - Realizar a transição da segurança pública para atividade eminentemente civil; desmilitarizar as polícias; desvincular a polícia e corpos de bombeiros das forças armadas; rever regulamentos e procedimentos disciplinares; garantir livre associação sindical, direito de greve e filiação político-partidária; criar código de ética único, respeitando a hierarquia, a disciplina e os direitos humanos; submeter irregularidades dos profissionais militares à justiça comum. (508 VOTOS)

**13. 7.17. A** - Incluir os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal no Plano Nacional de Segurança Pública, bem como: criar Comissões Municipais de prevenção de acidentes e desastres custeadas pelo governo federal, criar uma Secretaria Executiva de Defesa Civil, e garantir a coordenação da Defesa Civil sob responsabilidade dos Corpos de Bombeiros. (507 VOTOS)

**14. 3.1. A** - Criar planos de carreira com piso salarial digno, justo e igualitário, para os profissionais de segurança pública, nas três esferas governamentais, com reajuste periódico, visando à garantia da dedicação integral e exclusiva desses profissionais ao serviço de segurança pública. (482 VOTOS)

**15. 2.6. C** - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia. (446 VOTOS)

**16. 4.23. A** - Modernizar o inquérito policial num mecanismo ágil de investigação, de maneira a estipular instrumentos legislativos, diminuindo seu caráter essencialmente cartorial, prevalecendo a sua natureza jurídico-técnico-científica para a produção de provas com maior sustentabilidade no processo penal, e de tempo razoável para a duração do inquérito e do processo, privilegiando a eficiência, a resposta oportuna à sociedade e combatendo a morosidade. (427 VOTOS)

**17. 6.2 A** - Garantir o acesso à justiça e assistência jurídica gratuita àqueles em conflito com a lei, por intermédio da implementação e fortalecimento das defensorias públicas, assegurando maior celeridade aos processos e aos benefícios da Lei de Execução Penal. (339 VOTOS)

**18. 3.2. A** - Criar e implantar carreira única para os profissionais de segurança pública, desmilitarizada com formação acadêmica superior e especialização com plano de cargos e salários em nível nacional, efetivando a progressão vertical e horizontal na carreira funcional. (331 VOTOS)

- 19. 7.6. A** - Criar mecanismos legais que garantam recursos orçamentários e financeiros mínimos e proporcionais para adoção de políticas públicas na área de prevenção de acidentes. *(313 VOTOS)*
- 20. 1.13 A** - Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. *(305 VOTOS)*
- 21. 3.20.B** - Revisar, atualizar e democratizar os regulamentos e procedimentos disciplinares militares, conforme o artigo 5º da Constituição Federal. *(304 VOTOS)*
- 22. 6.52 A** - Priorizar na agenda política, administrativa e financeira dos governos para a estruturação de um Sistema Nacional de Penas e Medidas Alternativas, criando estruturas e mecanismos nos Estados e o Distrito Federal, no âmbito do Executivo, estruturando e aparelhando os órgãos da Justiça Criminal e priorizando as penas e medidas alternativas, a justiça restaurativa e a mediação de conflitos. *(293 VOTOS)*
- 23. 1.9. A** - Criar, estruturar, implantar, compor, e fortalecer, democraticamente, Gabinetes de Gestão Integrada nos três níveis de governo, para: promover a atuação conjunta e coordenada dos organismos de segurança pública com entidades públicas e privadas, respeitando e acatando as diretrizes e deliberações dos conselhos de segurança pública. *(283 VOTOS)*
- 24. 4.4 A (+4.14)** - Fortalecer e utilizar as Unidades de Inteligência Policial como base para o desenvolvimento de ações direcionadas a alvos específicos, visando a reduzir o impacto negativo da ação policial repressiva na comunidade como um todo. Investir nas áreas de inteligência e tecnologia de combate às organizações criminosas. Aperfeiçoar e integrar a rede de captação, circulação, processamento e disseminação de informações e conhecimento de inteligência de segurança pública, além de promover intercâmbio nacional e internacional com outros órgãos de inteligência, aperfeiçoando o sistema judicial *(254 VOTOS)?*
- 25. 6.17** - Definir diretrizes norteadoras para a gestão democrática do sistema prisional, estabelecendo normas nacionais, com fortalecimento, reforma, oficialização e incentivo à criação de Conselhos Penitenciários Federal, Estadual e Municipais como instância deliberativa e órgão de fiscalização, de ouvidorias e de corregedorias do sistema, com ampla composição e participação, com incumbência de fomentar a gestão compartilhada, facilitar o controle social através de mecanismos autônomos e paritários. *(245 VOTOS)*
- 26. 3.3. A** - Instituir políticas de valorização, qualidade de vida, apoio biopsicossocial, ético e profissional dos trabalhadores da área de Segurança Pública. *(228 VOTOS)*
- 27. 4.13.B (+4.24)** - Instituir, construir e aumentar o número de delegacias especializadas e distritais com atendimento a grupos vulneráveis e especiais, com profissionais especialistas em crimes de intolerância social, capazes de desenvolver ações de sensibilização e capacitação continuada dos policiais para atendimento e acolhimento de vítimas, garantindo a

elas e seus familiares todos os seus direitos, bem como a eficiência no programa de proteção a testemunhas e denunciantes. Para isso, se necessário, fortalecer abrigos, ações e programas de proteção a vítimas, garantindo: a implantação de comitês gestores em nível estadual e municipal de monitoramento do pacto de enfrentamento à violência contra as mulheres; a implantação das Delegacias Legais e Delegacias da Mulher nos municípios ainda não contemplados e unidades de perícia técnico-científica; realização de plantões de atendimento durante o final de semana e feriados; promoção de programas para a erradicação da intolerância e da violência de gênero, da pessoa idosa, de crimes raciais, e contra GLBT. (220 VOTOS)

**28. 1.29. B** - Implantar, manter e aprimorar o Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania (PRONASCI) em todos os espaços do território nacional como política permanente de Estado. (213 VOTOS)

**29. 3.19. A** - Prover os servidores da segurança pública das prerrogativas constitucionais dos integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário. (206 VOTOS)

**30. 6.39** - Desvincular totalmente a custódia de presos, tanto provisórios como condenados, das secretarias de segurança pública conforme as recomendações internacionais. (205 VOTOS)

**31. 4.9. A** - Promover políticas que estimulem a construção de redes de atendimento intermultidisciplinar para grupos vulneráveis com unidades especializadas dos Órgãos de segurança pública e do sistema de justiça, com equipamentos adequados e profissionais em quantidade suficiente, dentro da filosofia do policiamento comunitário, respeitando a heterogeneidade dos diversos grupos sociais, evitando abusos e intensificando o combate ao trabalho escravo, ao tráfico de seres humanos, à exploração sexual de crianças e jovens, à homofobia, ao racismo e à violência familiar. (205 VOTOS)

**32. 7.2. A** - Estruturar e ampliar a rede do Sistema de Prevenção, Atendimentos emergenciais e acidentes em todos os municípios do Brasil, priorizando os serviços aos municípios onde seja reconhecido o risco de acidentes ou desastre. (203 VOTOS)

**33. 5.41 A** - Manter a maioria penal em 18 anos e o tempo de cumprimento de medidas sócio-educativas de acordo com a legislação vigente. (200 VOTOS)

**34. 4.6. B** - Implementar uma Política Nacional de Combate ao Crime Organizado para intensificar, ampliar e realizar ações policiais qualificadas, criar sistema de bloqueio de celulares e rádios em presídios como medida de soberania e proteção a toda a população, com vistas à redução da violência e criminalidade, e ao combate estratégico do crime organizado de todos os tipos. Para isto, se necessário, deve-se: identificar o ciclo criminal de cada região, reforçar o policiamento rodoviário e instalar postos policiais nas rotas do tráfico; criar unidades especializadas integradas às unidades de inteligência para atuarem em centros urbanos e rurais, rodovias, portos, aeroportos e fronteiras; envolver o Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias e outros órgãos nas ações; modernizar o ordenamento jurídico; criar Varas Criminais Especiais para o Crime Organizado; acabar com a estrutura prisional criminalizatória e promover punições severas. (199 VOTOS)

**35. 6.7. B** - Melhorar os serviços de saúde dos reclusos e profissionais, atendendo às especificidades de idade e gênero. Implantação do programa de saúde da família com profissionais de todas as áreas, em número suficiente. Fornecer alimentação adequada. Construir hospitais penitenciários em todos os estados. Considerar os princípios de reforma psiquiátrica. Criação de CAPS para tratamento dos dependentes de álcool, drogas e pessoas com sofrimento mental, com participação familiar. (194 VOTOS)

**36. 5.42. A** - Fortalecer a Defensoria Pública, com a sua estruturação em todas as comarcas do país, como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça e à defesa técnica, bem como criar os juizados especiais em âmbito nacional e ampliar a efetivação dos já existentes, como forma de aperfeiçoar a prestação jurisdicional. (187 VOTOS)

**37. 5.28. A** - Reafirmar e cumprir o Estatuto do Desarmamento como política de Estado, observando a efetivação dos convênios com os Estados-Membros para o recolhimento voluntário de armas, o fortalecimento da fiscalização do uso de armas pelo SENARM (Serviço Nacional de Registro de Armas) e a integração dos sistemas de cadastro de armas. *(179 VOTOS)*

**38. 1.2. A** - Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). *(177 VOTOS)*

**39. 5.9. C** - Instituir programas de prevenção primária da violência, com foco nas áreas de, trânsito, saúde, educação, cultura, lazer, esporte, assistência social e urbanismo para a intersectorialidade das políticas de segurança pública e incentivando a adoção da filosofia de policiamento comunitário. *(170 VOTOS)*

**40. 4.22. A** - Tipificações específicas de crimes cometidos contra profissionais de segurança e operadores do direito no exercício ou não da função, e contra seus familiares, com a revisão das leis penais e processuais e segurança transformando esses crimes em hediondos. *(170 VOTOS)*

## *Anexo 3*

### STATE FUNDS ADMINISTERED BY THE GOVERNOR'S CRIMINAL JUSTICE DIVISION IN FISCAL YEAR 2008:

#### **Criminal Justice Planning Fund (Fund 421)**

**Source:** A biennial appropriation by the Texas Legislature from funds collected through court costs and fees. Texas Code of Criminal Procedure, §102.056. Section 772.006 of the Texas Government Code designates CJD as the Fund's administering agency.

**FY Appropriation:** \$35,960,000

**Purpose:** Support a wide range of projects designed to reduce crime and improve the criminal and juvenile justice systems.

**Eligibility:** State agencies, units of local government, independent school districts, nonprofit corporations, Native American tribes, COGs, universities, colleges, hospital districts, juvenile boards, regional education service centers, community supervision and corrections departments, crime control and prevention districts, and faith-based organizations are eligible to apply under this fund. Faith-based organizations must be certified by the Internal Revenue Service as tax-exempt nonprofit entities. Grantees may not use grant funds or program income for proselytizing or sectarian worship.

**Award Criteria:** Meet the criteria codified in the TAC, Title 1, Part 1, Chapter 3, Subchapter C, Division 1

**Frequency of Award:** Annual

#### **Victims of Crime Act Fund**

**Source:** U.S. Department of Justice

**CFDA Number:** 16.575 **State Award:** \$22,321,000

**Purpose:** Provide services that: (1) respond to the emotional and physical needs of crime victims; (2) assist victims in stabilizing their lives after victimization; (3) assist victims to understand and participate in the criminal justice system; and (4) provide victims with safety and security.

**Eligibility:** (a) The following applicants are eligible to apply for grants under this fund: state agencies; units of local government; hospital districts; nonprofit corporations; Native American tribes; crime control and prevention districts; universities; colleges; community supervision and corrections departments; COGs that provide direct services to victims; faith-based organizations that provide direct services to victims of crime; and hospitals and emergency medical facilities that offer crisis counseling, support groups, and/or other types of victim services. Faith-based organizations must be certified by the Internal Revenue Service as tax-exempt nonprofit entities. Grantees may not use grant funds or program income for proselytizing or sectarian worship. In-patient treatment facilities, such as those designated to provide treatment to individuals with drug, alcohol, or mental health-related conditions, are not eligible to apply for grant funds. (b) All applicants must: (1) Demonstrate a record of providing effective services to crime victims. If the applicant cannot yet demonstrate a record of providing effective services, the applicant must demonstrate that at least 25 percent of its financial support comes from non-federal sources. (2) Use volunteers, unless CJD determines that a compelling reason exists to waive this requirement. (3) Promote community efforts to aid crime victims. Applicants should promote, within the community, coordinated public and private efforts to aid crime victims. Coordination efforts qualify an organization to receive VOCA funds, but are not activities that can be supported with VOCA funds. (4) Assist victims in applying for crime victims' compensation benefits. (5) Maintain civil rights information. This requirement includes maintaining statutorily required civil rights statistics on the race, national origin, sex, age, and disability of victims served, within the timeframe established by CJD. This requirement is waived when providing service, such as telephone counseling, where soliciting the information may be inappropriate or offensive to the crime victim. (6) Provide equal services to victims of federal crimes. (7) Provide grant-funded services at no charge to victims. Any deviation requires prior written approval by CJD. (8) Maintain the confidentiality of all client-counselor information and research data, as required by state and federal law. (9) Not discriminate against victims because they disagree with the way the state is prosecuting the criminal case. **Award Criteria:** Meet the criteria codified in the TAC, Title 1, Part 1, Chapter 3, Subchapter C, Division 5.

**Frequency of Award:** Annual



**S.T.O.P. Violence Against Women Act Fund Source:** U.S. Department of Justice**CFDA Number:** 16.588 **State Award:** \$6,925,723**Purpose:** Assist in developing and strengthening effective law enforcement and prosecution strategies to combat violent crimes against women and to develop and strengthen victim services in such cases.**Eligibility:** State agencies, units of local government, nonprofit corporations, faith-based organizations, Indian tribal governments, COGs, universities, colleges, community supervision and corrections departments, and crime control and prevention districts are eligible to apply for grants under this fund. Faith-based organizations must be certified by the Internal Revenue Service as tax-exempt nonprofit entities. Grantees may not use grant funds or program income for proselytizing or sectarian worship.**Award Criteria:** Meet at least one of the eligible purpose areas established by the federal Violence Against Women Office and codified at 28 C.F.R. §90 and address at least one Texas priority codified in the TAC, Title 1, Part 1, Chapter 3, Subchapter C, Division 9.**Frequency of Award:** Annual**Juvenile Accountability Block Grant Source:** U.S. Department of Justice**CFDA Number:** 16.523 **State Award:** \$2,903,000**Purpose:** Develop programs that promote greater accountability in the juvenile justice system.**Eligibility:** (a) Twenty-five percent of this fund is available for state discretionary set-aside grants to state agencies, units of local government (including crime control and prevention districts), Native American tribal governments, COGs, nonprofit corporations, and faith-based organizations. Faith-based organizations must be certified by the Internal Revenue Service as tax-exempt nonprofit entities. Grantees may not use grant funds or program income for proselytizing or sectarian worship. Discretionary projects are eligible for funding only under the specific program purpose areas selected by the Governor's Juvenile Justice Advisory Board from the program purpose areas listed in §3.1203 of this chapter. (b) Seventy-five percent of this fund is available for local/regional formula grants to cities and counties based on a formula combining juvenile justice expenditures for each unit of local government and the average annual number of Uniform Crime Report Part I violent crimes reported for each unit of local government for the three most recent calendar years for which data are available. (1) Cities and counties qualifying for a direct formula allocation of \$10,000 or more will receive notice of such allocation. (2) Cities and counties that do not qualify for the \$10,000 minimum local/regional formula allocation grants and Native American tribal governments are eligible to apply for funding to benefit local governments in accordance with the most recent and valid RFA issued by CJD.**Award Criteria:** Meet the criteria established in the TAC, Title 1, Part 1, Chapter 3, Subchapter C, Division 12.**Frequency of Award:** Annual**Safe & Drug-Free Schools & Communities Act Fund****Source:** U.S. Department of Education, Office for Safe and Drug Free Schools**CFDA Number:** 84.184 **State Award:** \$4,649,053**Purpose:** Implement the following drug and violence prevention services for youth and families who are not normally assisted by state or local education agencies: (1) complementing and supporting local educational agency activities, including developing and implementing activities to prevent and reduce violence associated with prejudice and intolerance; (2) disseminating information about drug and violence prevention; (3) developing and implementing community-wide drug and violence prevention planning and organizing; (4) fostering a safe and drug-free learning environment that supports academic achievement; (5) preventing and reducing violence; the use, possession and distribution of illegal drugs; and delinquency; (6) creating a well disciplined environment conducive to learning; and (7) promoting the involvement of parents.**Eligibility:** COGs, cities, counties, universities, colleges, independent school districts, nonprofit corporations, crime control and prevention districts, state agencies, Native American tribes, faith-based organizations, regional education service centers, community supervision and corrections departments, and juvenile boards are eligible for grants. Faith-based organizations must be certified by the Internal Revenue Service as tax-exempt nonprofit entities. These grantees may not use grant funds or program income for proselytizing or sectarian worship.**Award Criteria:** Meet the criteria codified in the TAC, Title 1, Part 1, Chapter 3, Subchapter C, Division 4.**Frequency of Award:** Annual

## *Anexo 4*

### **American Recovery and Reinvestment Act of 2009, S.T.O.P. Violence Against Women Act Program - VAWA Recovery Act Solicitation**

The Criminal Justice Division (CJD) of the Governor's Office is soliciting applications for projects that reduce and prevent violence against women.

Purpose: The purpose of the VAWA Recovery Act Program is to assist in developing and strengthening effective law enforcement and prosecution strategies to combat violent crimes against women and to develop and strengthen victim services in such cases.

Available Funding: Federal funds are authorized under the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Public Law 111-5). Funds will be managed in accordance with the federal guidelines for the Violence Against Women Act of 2000 (VAWA 2000) and by the Violence Against Women Act of 2005 (VAWA 2005) as amended (U.S.C. §§3796gg-through 3796gg-5).

This solicitation is being issued in accordance with federal guidance issued as of the posting of the Request for Applications (RFA). Applicants are advised that additional federal guidance could become available and could affect information requested, timelines, reporting requirements, certifications, and other matters related to this RFA.

Funding Levels: Minimum grant award - \$5,000.

Required Match: None.

Standards: Grantees must comply with the accountability and transparency requirements of the Recovery Act and all statutes, requirements, and guidelines cited in the *Texas Administrative Code* (1 TAC Chapter 3) applicable to this funding.

Prohibitions: Grantees may not use grant funds or program income to support the following services, activities, and costs:

1. proselytizing or sectarian worship;
2. lobbying;
3. any portion of the salary of, or any other compensation for, an elected or appointed government official;
4. vehicles or equipment for governmental agencies that are for general agency use;
5. weapons, ammunition, explosives, or military vehicles;
6. admission fees or tickets to any amusement park, recreational activity, or sporting event;
7. promotional gifts;
8. food, meals, beverages, or other refreshments unless the expense is for a working event where full participation by participants mandates the provision of food and beverages and that event is not related to amusement and/or social activities in any way;
9. membership dues for individuals;

10. any expense or service that is readily available at no cost to the grant project or that is provided by other federal, state, or local funds (e.g., supplanting), including the Texas Crime Victims Compensation Fund;
11. fundraising;
12. cash payments to victims;
13. employment agency fees;
14. legal assistance and representation in civil matters other than protective orders;
15. legal defense services for perpetrators of violence against women;
16. liability insurance on buildings;
17. major maintenance on buildings;
18. Property loss. Grant funds may not be used to reimburse victims for expenses incurred as a result of a crime, such as insurance deductibles, replacement of stolen property, funeral expenses, lost wages, and medical bills;
19. services for programs that focus on children or men;
20. activities exclusively related to violence prevention, such as media campaigns to educate the general public about violence against women;
21. services to any person incarcerated for committing a crime of domestic violence, dating violence, sexual assault, or stalking;
22. Relocation expenses. Grant funds may not support expenses for victim of domestic violence, sexual assault, or stalking such as moving household goods to a new location in another state or acquiring furniture or housing in a new location;
23. Creation of a voucher program. Grant funds may not support the creation of a voucher program where victims are directly given vouchers for such services as housing or counseling; and
24. Prosecution of child abuse. Grant funds may not be used to pay for the prosecution of child sexual abuse when the victim is now an adult.

Eligible Applicants:

1. State agencies;
2. Units of local government;
3. Nonprofit corporations;
4. Indian tribal governments;
5. Crime control and prevention districts;
6. Universities;
7. Colleges;
8. Community supervision and corrections departments;
9. Councils of governments (COGs); and
10. Faith-based organizations. Faith-based organizations must be tax-exempt nonprofit entities as certified by the Internal Revenue Service.

Program Eligibility:

1. Applicants must have a Data Universal Numbering System (DUNS) number assigned to its agency at <http://fedgov.dnb.com/webform/displayHomePage.do>;
2. Applicants must be registered in the federal Central Contractor Registry (CCR) database at <http://www.ccr.gov>; and
3. Programs funded with VAWA Recovery Act funds must meet one of the following goals as identified in the Recovery Act S.T.O.P. Violence Against Women Implementation Plan:

- a. Promote training to criminal justice and victim service professionals that improve those systems' response to victims of violence against women.
  - i. Train law enforcement, first responder dispatch operators, and court personnel on the dynamics of sexual assault, domestic violence, stalking, and acquaintance/dating violence, especially in rural areas.
  - ii. Encourage and train on-site victim advocates within law enforcement and prosecution agencies.
  - iii. Train service providers and first responders on how to build their capacity to assure they are adequately prepared to provide quality services to victims.
  - iv. Develop stronger training programs and materials for courts, prosecutors, law enforcement, and victim service providers to strengthen community response and collaboration.
  - v. Provide training to Apartment Associations and others on Texas' new Lease Termination statute, Senate Bill 83, for victims of sexual assault. Senate Bill 83 effective January 1, 2010, amends Property Code §92.016 and provides victims the ability to terminate a lease agreement before the end date without penalties and fees if certain documentation is met.
  - vi. Promote training for law enforcement, selected medical personnel, and rape crisis advocates on non-reporting forensic exams.
- b. Improve the criminal justice system's response to adult female victims of sexual assault, domestic violence, stalking and acquaintance/dating violence.
  - i. Support innovative programs such as the rollout of a new court bench book, development of prosecutor training guides, as well as specialized courts, prosecution units, and law enforcement units.
  - ii. Accommodate victims who have limited English proficiency through contracts for services and by supporting training and certification expenses for translators.
  - iii. Provide for technology and equipment upgrades.
- c. Strengthen victim restoration services and processes.
  - i. Provide core services to victims giving priority to those that focus on reducing the economic burden of victims. Examples include connecting victims with local food banks, arranging for long-term housing and transportation services, improving the job prospects for victims by arranging for skills building training, and providing child care services while victims participate in the criminal justice process or receive assistance.
  - ii. Review current standards and prepare recommendations for best practices.
  - iii. Accommodate victims who have limited English proficiency (LEP) and promote model pathways to safety and victim restoration for victims with LEP through contracts for services and by supporting training and certification expenses for translators/interpreters.
  - iv. Strengthen victim services data collection systems including upgrades.
- d. Increase collaboration and communication across all levels of government and among all victim service systems.
  - i. Retain and further develop skills of existing crime victim coordinators, liaisons, and direct victim services staff to continue strong victim service programs across communities.
  - ii. Support initiatives to increase long-term communication between law enforcement and survivors.
  - iii. Support family violence and sexual assault research projects that focus not only on gaps in existing victim service systems or identifying unreported victims, but that also provide an evaluation of the state's system of addressing domestic violence and sexual assault in Texas.

- iv. Promote local level multi-disciplinary teams to coordinate services within communities and to perform community assessments that evaluate how well communities are working together toward victim restoration.

Project Period: Grant-funded projects must begin on or after April 1, 2010, and will expire on or before March 31, 2011.

Application Process: Applicants can access CJD's eGrants website at <https://cjdonline.governor.state.tx.us> to register and apply for funding.

Preferences: Preference will be given to applicants that promote comprehensive victim restoration while incorporating an emphasis on cultural competency in underserved populations. Applicants are also encouraged to streamline administrative and reporting processes by consolidating grant requests whenever possible in lieu of submitting multiple applications.

Closing Date for Receipt of Applications: All applications must be certified via CJD's eGrants website on or before December 21, 2009.

Selection Process:

1. For eligible local and regional projects:
  - a. Applications will be forwarded by CJD to the appropriate regional council of governments (COG).
  - b. The COG's criminal justice advisory committee will prioritize all eligible applications based on identified community and/or comprehensive planning, cost and program effectiveness.
  - c. CJD will accept priority listings that are approved by the COG's executive committee.
  - d. CJD will make all final funding decisions based on approved COG priorities, reasonableness of the project, availability of funding, and cost-effectiveness.
2. For state discretionary projects, applications will be reviewed by CJD staff members or a group selected by the executive director of CJD. CJD will make all final funding decisions based on eligibility, reasonableness of the project, availability of funding, and cost-effectiveness.