

CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade¹

Ana Maura Tomesani Marques

Doutoranda do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Ciência Política e graduada em Ciências Sociais pela USP. Participante da Cátedra José Bonifácio 2014 do Centro Ibero-Americano da USP.

 anamaura@gmail.com

Resumo

O artigo busca reconstituir a trajetória do Conselho Nacional de Segurança Pública desde o momento em que a ideia de reativação do antigo CONASP, criado em 1989, surge no gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2007 até a penúltima reunião ordinária realizada pela atual composição do conselho em agosto de 2014, passando pela 1ª CONSEG (2009) e pelos Diálogos Regionais (2014). Destacam-se tensionamentos e avanços verificados no âmbito do Conselho e algumas sugestões são esboçadas no intuito de melhorar a imagem, a divulgação e a efetividade das ações do colegiado – questões que parecem centrais para seus membros e que vêm ocupando grande espaço na pauta de suas discussões desde 2010.

Palavras-Chave

CONASP. Conselhos de segurança. Segurança pública.

CONTEXTUALIZAÇÃO

O material que segue constitui um relato da pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto BRA 04/029, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O projeto visava à produção de um livro histórico e institucional do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), contendo a sistematização e as análises do histórico de debates. O texto constitui uma versão resumida do conteúdo que se encontra no livro, com o objetivo de que a pesquisa e o rico material que dela resultou possam ter maior capilaridade e aproveitamento.

A pesquisa foi empreendida utilizando-se dados primários e secundários – ou seja, entrevistas com atores-chave dos processos importantes que compõem cada período (11 pessoas foram entrevistadas) e documentos. A documentação que compôs o acervo a partir do qual este relato foi possível inclui atas, decretos, relatórios, depoimentos, artigos acadêmicos e notas técnicas.

O trabalho busca reconstituir a trajetória da instituição desde o momento em que a ideia de reativação do antigo Conasp, criado em 1989, surgiu no gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 2007, até a reunião ordinária realizada pelo Conselho em agosto de

2014, passando pela I Conseg (2009) e pelos Diálogos Regionais (2014).

A última parte constitui um exercício despretensioso de vislumbrar os caminhos que se desenham para o Conasp. Sem críticas ou elogios ao colegiado, algumas sugestões são esboçadas no intuito de melhorar a imagem, a divulgação e a efetividade das ações do conselho – questões que parecem centrais para seus membros e que vêm ocupando grande espaço na pauta de suas discussões desde 2010.

Vale informar que a pesquisadora, ora consultora, teve a oportunidade de participar do processo de organização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) como membro da Comissão Organizadora Nacional, o que facilitou a identificação dos atores-chave a serem procurados e entrevistados para a reconstrução da história do conselho. Em que pese este conhecimento prévio e talvez pouco isento da trajetória da instituição, a autora procurou se ater à documentação e às entrevistas como fonte para a produção do documento.

Ressalta-se ainda que as entrevistas tiveram tão somente o objetivo de recompor a trajetória do conselho e não de expor “versões” da história. Como as atas das reuniões constituíram o material mais utilizado para este

trabalho, é possível que o leitor fique com a impressão de que privilegiou-se o discurso da(o) conselheira(o) em detrimento daquele que poderia ser atribuído ao governo. Isso resulta da opção metodológica de priorizar este tipo de documento (as atas) como fonte de informação histórica. Enseja-se que este relato seja complementado pela produção de outros trabalhos cujas metodologias se prestem à captação dos vários discursos possíveis sobre a trajetória do conselho até os dias atuais e que colaborem para o entendimento do espaço ocupado hoje pelo Conasp.

A REATIVAÇÃO DO CONASP

O antigo Conasp

O ano era 2007 quando surgiu no gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública a ideia, ainda difusa e imprecisa, de reativar o Conasp. O contexto era favorável: a medida provisória que instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pro-nasci) acabava de ser editada, dando início a ações com foco na participação comunitária como forma de prevenção à violência (SOARES, 2007; TAVARES DOS SANTOS, 2008; LOPES, 2013). O tema da segurança pública estava na ordem do dia e ganhou espaço bastante proeminente durante o governo Lula. A ideia de um Conselho Nacional ativo na área tinha tudo para ganhar força.

Documentos oficiais indicavam a existência de um Conselho Nacional de Segurança Pública, mas pouco se sabia a respeito. Buscou-se a memória deste conselho com servidores antigos e concluiu-se que o mesmo estava desativado havia vários anos. O gabinete da Se-

naspi produziu duas notas técnicas² em 2007 sobre este antigo conselho. Nelas são abordadas questões como membros, legislação pertinente, regimento interno, reuniões ocorridas, principais assuntos tratados registrados em atas e datas de reuniões ordinárias e extraordinárias. As notas esclarecem que o antigo Conasp fora criado em 1989 e tinha uma estrutura não condizente com os principais espaços de participação institucionalizada da administração pública. Não era paritário e a única cadeira reservada à sociedade civil era da OAB, e não era obrigatória. Os membros eram nomeados e apenas órgãos do governo e operadores de segurança faziam parte do Conselho.

Esse Conasp se reuniu 15 vezes entre agosto de 1989 e março de 2002, quando ocorreu a última reunião. Nove resoluções foram expedidas durante este período e nem todas foram encontradas. Parte delas trata de questões burocráticas relativas ao próprio Conselho e, em outras, recomenda-se a criação de corregedorias, de polícia comunitária, de diretrizes para as polícias militar e civil.

As notas evidenciam que o antigo Conasp possuía atribuições eminentemente técnicas, não representava setores importantes da sociedade e não cumpria com a função de acompanhar e auxiliar na formulação de políticas públicas na área de segurança. Embora tenha sido criado em 1989, mantinha um desenho pré-constitucional. Era subordinado ao Ministério da Justiça e não tinha a autonomia de se autoconvocar. Nos encaminhamentos das notas técnicas, destaca-se a importância de se pensar num novo desenho para o Conselho Nacional de Segurança Pública, que aproximasse o Mi-

nistério da Justiça da sociedade e que estivesse alinhado com as diretrizes do Pronasci.

Por que não uma Conferência?

A ideia de uma possível reativação do Conasp ganhou força na Senasp e foi levada ao gabinete do Ministério da Justiça. Formou-se então um grupo de trabalho para discutir formas de levar esta proposta ao então Ministro da Justiça Tarso Genro. O processo de conversas sobre estratégias para a reativação do Conasp acabou desencadeando algumas questões sobre a participação social no Conselho. Faria sentido reformular o Conselho de cima para baixo, sem que isso partisse de uma demanda da sociedade e sem gerar o necessário debate sobre o assunto? Foi então que se aventou a possibilidade do chamamento de uma Conferência Nacional.

A Conferência teria o papel de mobilizar atores e buscar quem tivesse interesse e acúmulo para participar da gestão da segurança pública no Brasil, o que conferiria legitimidade à reestruturação do Conselho. Além disso, num ambiente como o da segurança pública, marcado por conflitos *intra*-corporativos e *entre* as corporações e os movimentos sociais (sobretudo da área de direitos humanos), era preciso preparar o terreno, gerar acúmulo discursivo, buscar consensos mínimos. Este primeiro passo era imprescindível para a emergência de atores que pudessem se tornar sujeitos do processo de deliberação das políticas de segurança pública. Em outras palavras, a Conferência lançaria as bases sobre as quais se daria a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública nos moldes participativos preconizados pelo Pronasci.

A proposta que chegou então ao Ministério da Justiça foi a de uma Conferência Nacional de Segurança Pública seguida da reativação do Conasp. Com histórico de valorização da participação social na gestão pública, o Ministro abraçou a ideia com entusiasmo. E deu-se início, em dezembro de 2007, à operacionalização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg).

A PREPARAÇÃO PARA A CONSEG E A COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL

Consultas e mobilização

Uma vez autorizada pelo Ministro, a Conferência começou a ser operacionalizada em dezembro de 2007. No início do primeiro semestre de 2008 foi instituído o Grupo de Trabalho Ministerial para pensar a organização da I Conseg e também um planejamento viável para a reestruturação do Conasp. Este grupo era formado por representantes de todos os órgãos do Ministério da Justiça. Além de discutir questões como os objetivos, os obstáculos e a representação de segmentos sociais na I Conseg, este grupo também organizou reuniões especiais com grupos de especialistas nas temáticas de segurança pública, democracia participativa, redes e movimentos da sociedade civil nas áreas penitenciária e de operadores da segurança.

Paralelamente ao trabalho desenvolvido pelo Grupo, foram realizadas diversas pesquisas e consultas entre 2007 e 2008 sobre o funcionamento e a rotina de conselhos gestores. Foram mapeados conselhos nacionais e realizaram-se vários estudos sobre a regulamentação e as despesas destes conselhos, documentos

que auxiliaram no planejamento da reativação do Conasp. Tanto a Conferência Nacional de Saúde quanto a Conferência Nacional de Juventude foram também referências significativas no processo de organização da Conseg. Houve uma troca frutífera de tecnologias sociais com os organizadores destas conferências, sobretudo no tocante à metodologia.

Estas discussões, estudos e o diálogo com outros conselhos e conferências forneceram o subsídio necessário à produção de um pré-projeto da Conferência, que sofreria ainda numerosas alterações e inclusões ao longo de oficinas de planejamento para o estabelecimento de um programa de ação que guiaria a equipe durante todo o ano de 2008. Eles serviram também para a realização de um primeiro mapeamento das entidades mais importantes e ativas no campo. Chegou-se a um total de mais de 150 entidades, que seriam convidadas para participar posteriormente das duas reuniões do Fórum Preparatório, que ocorreram em julho e novembro de 2008. A mobilização gerada demonstrou que havia não apenas apelo para a realização de uma Conferência, mas também interesse e acúmulo para a discussão.

A formação da CON

As consultas realizadas pela equipe que coordenou a I Conseg constataram que o organismo que em tese convoca as conferências, faz encaminhamentos e monitora os resultados são os conselhos nacionais. Como no campo da Segurança Pública o conselho estava desativado – a Conferência tinha justamente o propósito de gerar debate para tornar possível a emergência de um Conselho participativo e influente –, era preciso pensar numa instância de

poder que tivesse capacidade de pensar as regras da Conferência e que tivesse legitimidade para exercer esta tarefa. De fato, o chamamento da Conferência já estava sendo feito a partir do governo federal, que estava induzindo o processo. Criar todo o regimento e o conteúdo a ser discutido durante a Conferência deveria ser papel de um colegiado com base social.

Começou-se então a pensar nas entidades que deveriam compor este colegiado, então intitulado Comissão Organizadora Nacional (CON). As reuniões preparatórias e consultorias contratadas para auxiliar no desenho da Conferência apontavam a necessidade de um modelo tripartite, que contemplasse a sociedade civil, os trabalhadores da segurança pública e o poder público.

As duas reuniões do Fórum Preparatório tornaram possível a identificação daquelas entidades com maior capilaridade, representatividade e capacidade de trabalho em rede, o que ajudou na sua seleção. A escolha dos profissionais de segurança pública foi a parte mais difícil, pois eram muitas entidades representativas dos mais diversos setores de operadores e era preciso buscar a participação de todos, da alta cúpula à base. Diversos cálculos – políticos e matemáticos – foram feitos para contemplar estes segmentos de operadores e os debates ocorridos posteriormente na CON parecem esclarecer que o resultado deste quebra-cabeças foi positivo. Composta por 34 cadeiras, a Comissão Organizadora Nacional possuía 40% delas reservadas à sociedade civil e o restante foi dividido igualmente entre trabalhadores (operadores da segurança pública) e poder público.

Havia, entretanto, a resistência de alguns setores da sociedade civil, que não viam o modelo tripartite com bons olhos e defendiam a paridade na representação – 50% sociedade civil e 50% gestores e trabalhadores –, o que deveria servir tanto para a CON como para a Conferência. A resistência também foi evidente do lado dos trabalhadores da segurança pública, que não viam com bons olhos o envolvimento de pessoas que, em tese, não teriam qualquer familiaridade com o tema. Estas tensões foram relativamente contornadas na CON graças a um cuidadoso trabalho de mediação por parte da coordenação.

Esta comissão foi empossada em setembro de 2008 e trabalhou até a Conferência em agosto de 2009, tendo realizado oito reuniões no total, todas em Brasília (DF), com exceção da sexta reunião, que foi realizada no âmbito do III Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em Vitória (ES), tendo cumprido com as atribuições que lhe foram confiadas: estruturar o Regimento Interno da Conseg, bem como os objetivos e eixos temáticos da conferência, metodologia e edital de chamamento.

CONSEG E CONASP TRANSITÓRIO

A Conferência Nacional de Segurança Pública

A I Conseg ofereceu numerosas modalidades de participação no processo da Conferência. Além das etapas municipais, regionais, estaduais e nacional, havia as Conferências Livres, as Conferências Virtuais, os Seminários Temáticos, os Cursos de Capacitação, a Feira de Conhecimento em Segurança Pública, além de uma gama de outras possibilidades de en-

volvimento nos projetos especiais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

A Etapa Nacional da Conferência ocorreu em Brasília, de 27 a 30 de agosto de 2009, e contou com a participação dos quase 2 mil representantes das etapas regionais, além de outros mil participantes, entre observadores nacionais e internacionais, imprensa, artistas, expositores e organização. Os quatro dias de discussões transcorreram sem incidentes que pudessem comprometer a organização do evento, de modo que, ao final, 10 princípios e 40 diretrizes foram aprovados. No total, 514 municípios participaram de alguma forma da Conferência e 524.461 pessoas foram envolvidas no processo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

A I Conseg é tida como *sui generis* em comparação com outras conferências. Por tratar de um assunto para o qual não havia ainda um acúmulo coletivamente construído, a coordenação se preocupou com a mobilização e com o fomento do debate nas mais diversas instâncias de governo e segmentos da sociedade, o que explica a quantidade de eventos paralelos organizados para esta finalidade.

Em trabalho de mapeamento de redes realizado pelos pesquisadores do Cebrap antes e depois da Conferência (PAVEZ et al., 2011), foi constatado um adensamento das relações entre as entidades participantes do evento, o que ilustra a capacidade de mobilização e de aprofundamento do diálogo entre os segmentos. Vale destacar ainda que surge no âmbito da Conseg a Rede de Secretários Municipais de Segurança, cuja criação foi induzida pela

Coordenação Geral, tendo como espelho o Colégio de Secretários Municipais de Saúde, importante coletivo para a discussão e intercâmbio de ideias e experiências no campo das políticas municipais de saúde.

O momento parece ter ficado caracterizado tanto para participantes como para especialistas³ como uma oportunidade ímpar de diálogo com os segmentos que compõem o campo, uma quebra de tabus e a emergência de um novo paradigma para a segurança pública, que tinha a proteção do cidadão como o objetivo último de suas ações. De alguma forma, a Conferência parece ter ajudado a difundir o conceito de segurança cidadã, coroando as ações do Pronasci e se destacando como uma das mais marcantes delas.

O Conasp transitório

Quando a proposta da Conferência foi consensuada entre os atores-chave deste processo, havia o entendimento de que o grande produto da Conferência deveria ser a entrega do novo Conselho – que teria composição tripartite e poder deliberativo. Entretanto, as várias discussões ocorridas ao longo das reuniões do GT Ministerial tornaram claro que este Conselho não tinha como “emergir” da Conferência.

O processo de organização da I Conseg acabou tornando evidente que se o Conasp emergisse no âmbito da Conferência, os conflitos de interesse e a disputa de poder entre os segmentos participantes poderiam desviar o foco dos atores presentes na etapa nacional. Em que pese o fato de que a ideia da Conferência tenha surgido do desdobramento do plano de reativação do Conasp – e de que

este, portanto, deveria ser resultado daquela –, a Conseg já havia ganhado proporções tais que se poderia dizer que era um evento com vida própria. Por se tratar da primeira conferência nacional sobre o assunto e por ter alcançado tamanha mobilização, reduzir a etapa nacional à eleição do Conasp seria “implodir” a Conferência no sentido de que a eleição ofuscaria todo o processo de discussão e reflexão gerado pela Conseg.

Além disso, o processo de organização e realização da I Conseg seria muito intenso e fatigante para todos os participantes, de modo que convocar eleições para o Conselho imediatamente após a Conferência exigiria um novo fôlego, tanto dos organizadores quanto dos participantes. Ademais, era preciso pensar qual Conselho seria este: definir regimento interno, rotina de atividades, critérios eleitorais, etc. E, principalmente, monitorar os resultados da Conferência.

Estas preocupações resultaram no plano de um Conasp Transitório: um colegiado que desse continuidade e sustentabilidade ao processo da Conferência e estruturasse institucionalmente um colegiado definitivo. Chegou-se à conclusão de que quem teria maior legitimidade para assumir este papel seria a mesma comissão que organizou todo o processo da Conferência.

Desde que a CON foi comunicada, ficou claro para todos os membros que eles tinham um mandato muito específico e limitado, que era o de criar condições de funcionamento para este novo Conasp. Em 26 de agosto de 2009 – logo após a Conferência, portanto – foi

promulgado o Decreto 6.950, que institucionalizou o Conasp Transitório. O decreto atribuiu ao órgão natureza consultiva e deliberativa, destacou suas competências e esclareceu a natureza de seu mandato: 1) a definição das atribuições do Conasp e a construção de seu Regimento Interno e 2) o estabelecimento de regras para a eleição do Conasp Definitivo.

Durante o período em que esteve ativo – agosto de 2009 a dezembro de 2010 –, o Conasp Transitório se reuniu oito vezes em caráter ordinário, uma vez em caráter extraordinário e publicou seis resoluções. Todas as reuniões ocorreram em Brasília (DF). As atas das reuniões ocorridas ao longo do período de vigência do Conasp Transitório mostram que, além de tratar dos assuntos que estavam nos limites do mandato deste conselho, as reuniões contemplavam também o debate de questões que estavam na ordem do dia no campo da segurança pública no Brasil, o que explica o fato de esta composição transitória ter expedido três moções durante seu exercício e discutido a possibilidade de expedir outras várias, que não chegaram a ser votadas. Também faziam parte das reuniões apresentações das atividades do Ministério da Justiça e da Senasp e trabalhos relativos ao monitoramento das deliberações da I Conseg, o que incluiu a produção de textos e pareceres que subsidiassem a aplicação dos princípios e diretrizes da Conferência, como o parecer sobre o papel dos municípios na segurança pública. Vale ressaltar que durante este mandato foi produzido também o I Relatório de Acompanhamento da I Conseg.

Muito embora o Decreto 6.950/09 estipulasse o prazo de um ano para o mandato desta

composição provisória, o Conasp Transitório acabou levando pouco mais do que isso para finalizar suas tarefas e estendeu suas atividades até dezembro de 2010, sendo que os últimos itens relativos ao regimento interno do Conasp foram votados somente na penúltima reunião desta composição, no início de agosto de 2010.

As eleições para o primeiro mandato definitivo do Conselho transcorreram sem incidentes e 127 entidades participaram do pleito. A posse dos novos conselheiros só ocorreu de fato no penúltimo dia do ano, 30 de dezembro de 2010. Esta é também a data do Decreto 7.413, que revogou o decreto 6.950/09 e, curiosamente, retirou do Conselho sua natureza deliberativa para torná-lo um órgão consultivo e deliberativo *somente* quanto às decisões internas ao colegiado. Este decreto foi motivo de longas e árduas discussões entre conselheiras e conselheiros do novo mandato.

O MANDATO 2010–2012

A primeira gestão do Conasp Definitivo coincidiu com a mudança na administração do governo federal. Muito embora a presidenta eleita, Dilma Rousseff, fosse do mesmo partido que o presidente anterior, Lula da Silva, numerosas mudanças puderam ser notadas na área da segurança pública ao longo do mandato 2010-2014. Este período foi caracterizado pela transversalização dos objetivos do Pronas-ci e pela transferência dos projetos que estavam sob seu guarda-chuva para outras áreas. Este primeiro mandato definitivo do Conasp talvez reflita, de alguma forma, estas mudanças de perspectiva do governo.

As atas das reuniões ocorridas denotam um

momento bastante tenso da trajetória institucional do Conasp. Para além das questões sobre a rotina do Conselho, esta composição foi bastante crítica à atenção concedida ao Conasp por parte da Senasp e do Ministério da Justiça. Já nas primeiras reuniões apareceram insatisfações com relação ao Decreto 7.413/10, que teria revogado o 6.950/09 sem o conhecimento da(o)s conselheira(o)s. Como o decreto teria sido publicado no mesmo dia da posse do novo conselho, a maior parte dos conselheiros só teria ficado sabendo desse fato na primeira reunião ordinária da nova composição, em fevereiro de 2011. Este decreto chegou a ser reescrito pelo pleno, solucionando os impasses mencionados e tornando-o mais próximo do decreto anterior. A Presidência do Conselho e a Secretaria Executiva remeteram a nova versão do decreto à Consultoria Jurídica para análise jurídica, mas não houve devolutiva até o final deste mandato.

Algumas outras demandas aparecerem em várias reuniões ao longo do período 2010-2012. O Conselho requereu maior participação no planejamento estratégico das ações da Senasp, conhecimento do orçamento da Secretaria e reclamou a redução de servidores à disposição do Conselho – o Conasp Transitório chegou a ter dez servidores para assessorar o conselho e haveria apenas quatro neste período. A ausência tanto do Ministro da Justiça como da Secretária Nacional de Segurança Pública e Presidente do Conselho, ainda que justificadas, foram também questões recorrentes na fala dos conselheiros durante as reuniões.

De acordo com a Senasp, todos os projetos prioritários do Ministério da Justiça neste período foram apresentados ao Conselho para a

coleta de contribuições. Embora tenha recebido bem os programas, tendo inclusive expedido moções de apoio a alguns deles, o colegiado entendeu, porém, que não teve participação na construção destas ações e que seu papel estaria reduzido à “validação” das iniciativas do governo federal, já que os projetos viriam “prontos” do gabinete da Secretaria para serem apresentados aos conselheiros.

Para além das muitas pautas técnicas trazidas pelos operadores de segurança, foram muito recorrentes as discussões sobre o suposto esvaziamento político e material do conselho, que estaria passando por um processo de deslegitimação. O desprestígio alegado por parte dos membros explicaria, segundo os próprios, a invisibilidade do Conasp perante a sociedade e a pouca efetividade de suas ações. Parece estranho pensar que os mesmos órgãos que abraçaram a organização da I Conseg e apoiaram irrestritamente a reativação do Conasp estivessem sabotando o conselho. Contudo, não deixa de merecer destaque o fato de que este discurso permeou todo o mandato, tendo aparecido de alguma forma em praticamente todas as atas.

Apesar disso, os conselheiros fizeram um balanço da gestão ao final do mandato no qual também expressaram uma espécie de *mea culpa*. Os membros concluíram que haviam perdido muito tempo em discussões técnico-corporativas e que isso despolitizava o Conselho. Surgiu ainda a questão da necessidade de se criarem materiais para uma divulgação mais eficiente das ações do Conasp, de modo a aumentar a influência do colegiado. E houve a solicitação à Presidência e à Secretaria Executiva para que a(o)s conselheira(o)s tivessem

acesso à agenda de votações das duas casas legislativas do Congresso para assuntos relativos à segurança pública.

Alguns avanços foram contudo pontuados neste balanço da gestão. Um dos pontos discutidos foi que as recomendações do Conselho referentes aos trabalhos periciais, por exemplo, teriam tido importante efeito sobre o entendimento, por parte de alguns estados, de que os órgãos periciais deveriam ser considerados autônomos, com chefia geral determinada dentro de seus próprios quadros. Além disso, o debate gerou o entendimento de que haveria a necessidade de se criar um Grupo de Trabalho para a reflexão e o acompanhamento das ações envolvendo as atividades de perícia – mais especificamente, para discutir uma metodologia de autonomização das perícias nos estados e no Distrito Federal, o que de fato ocorreu⁴. Vale destacar ainda outros produtos desta gestão, como o II Relatório de Acompanhamento da I Conseg e o primeiro projeto de organização da II Conseg.

O processo eleitoral que definiu as entidades para o mandato de 2012-2014 foi bastante conturbado. O edital foi publicado em 28 de setembro no Diário Oficial da União e as eleições deveriam ocorrer em 30 de novembro. Contudo, muitos problemas ocorreram no dia estipulado, que foram atribuídos à estrutura tecnológica disponível para dar suporte à votação. Este problema foi relatado pela Comissão Eleitoral, que teria sido formada para o acompanhamento do processo, por ocasião da última reunião ordinária do Conasp em 2012. Esta comissão decidiu não homologar o resultado destas eleições, solicitando nova data

para a realização da votação e um suporte mais adequado por parte da área de tecnologia da informação do Ministério. A nova data estabelecida foi 18 de dezembro e os novos conselheiros seriam então empossados em janeiro – o que não ocorreu. Eles acabaram sendo empossados somente em abril de 2013, quando da 21ª reunião ordinária – a primeira desta nova composição.

O MANDATO 2012-2014

Principais discussões

Esta gestão foi bem menos incisiva com relação às críticas à presidência do Conselho, à Senasp e ao Ministério da Justiça. Elas apareceram com mais força em 2014, no âmbito dos Diálogos Regionais, mas com nível de tensionamento inferior àquele observado no mandato anterior. Ainda que questões sobre a invisibilidade política e a penúria material do Conselho tenham aparecido, as características mais marcantes deste mandato foram 1) a aproximação com o Congresso Nacional – vários parlamentares foram convidados a apresentar seus projetos ao pleno; 2) a constatação da necessidade de um maior monitoramento das discussões ocorridas no seio do Conasp e maior divulgação de seus atos – algo que já havia aparecido no mandato anterior; 3) organização dos Diálogos Regionais em Segurança Pública como uma etapa prévia à II Conseg.

O deputado federal Efraim Filho (DEM/PB), presidente da Comissão de Segurança Pública, visitou o Conselho e apresentou o projeto do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) então em tramitação na Câmara. O deputado João Capiberibe (PSB/AP) apresentou

ao Conasp a PEC 24, que institucionalizava o piso salarial de segurança pública. Estas duas primeiras visitas parecem ter tido o efeito de estimular entre os conselheiros a necessidade de exploração de canais de diálogo com o Congresso Nacional, o que acabou por determinar duas visitas ao Congresso – uma ao Senado e outra à Câmara dos Deputados.

O Conselho veio ainda a receber as visitas do senador Pedro Taques (PDT/T), autor da PEC 51, que tratava da polícia de ciclo completo; da deputada Érika Kokay (PT/DF), autora do PL 5057/2013 que proibia a venda de armas de brinquedo no país; e do deputado Protógenes Queiroz (PC do B/SP), um dos autores do PL sobre os autos de resistência. As visitas foram em princípio motivo de satisfação para o Conselho. Notou-se, porém, que nenhuma delas teria sido noticiada e que o Conasp continuava excluído das discussões sobre segurança pública que ocorriam no Congresso, a despeito das tentativas de aproximação.

Outro ponto bastante discutido nas reuniões foi a necessidade de se resgatar a memória do Conselho, de modo que os conselheiros tivessem uma visão mais ampla de toda a produção do órgão e conhecessem o conteúdo de discussões já ocorridas. Ter este registro preservaria o acúmulo gerado, evitaria que muitos debates fossem constantemente reiniciados e permitiria a criação de uma ferramenta para monitorar a efetividade dos atos do Conselho.

Tratando agora dos avanços, destacou-se na 24ª reunião ordinária que as Recomendações 13 e 14, expedidas no mandato anterior, motivaram a formação do Grupo de Trabalho

dos Agentes Prisionais no Ministério da Justiça, instituído no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), por meio da Portaria nº 279, de 24 de setembro de 2013.

É importante destacar que este relato sobre o segundo mandato do Conasp foi feito com base no material existente – atas de reuniões e entrevistas realizadas com membros desta gestão –, cujo mandato se encontrava ainda em curso no momento da redação deste trabalho.

Os Diálogos Regionais

Na 24ª reunião ordinária, a Secretaria Executiva comunicou que não haveria Conseg em 2013, como teria ficado acertado no mandato anterior, por conta de cortes orçamentários. De fato, a data estabelecida previamente pelo pleno nunca foi confirmada pelo governo, que se limitou a acordar que haveria uma II Conseg e que sua organização seria de responsabilidade do Conasp. Como forma de contornar a questão, a secretaria executiva propôs a organização de cinco reuniões regionais preparatórias em 2014 para subsidiar a Conferência, que ocorreria somente em 2015.

O Secretário Executivo esclareceu que a ideia dos Diálogos Regionais surgiu como uma forma de manter acesa a chama da discussão na área da Segurança Pública, já que não foi possível realizar uma Conferência em 2013⁵. Haveria ainda uma outra razão subjacente: aumentar o custo político de abortar a Conferência de 2015 – ou seja, assegurar que a Conferência acontecesse de fato. Um outro ponto destacado pelo vice-presidente do Conasp foi o fato de o pleno do Conselho ter deliberado em torno de uma metodologia mais participativa

para a organização da Conseg, de modo a delegar aos participantes dos Diálogos Regionais a construção do lema e dos eixos temáticos da II Conseg⁶.

Os “Diálogos”, inicialmente chamados pelo pleno do Conselho de “Conseg + 5”, foram discutidos ao longo de três reuniões para a sua formatação, contando para isso com a ajuda de um consultor, que elaborou a metodologia do evento. As cinco regiões acordadas para receber as etapas regionais foram Centro-Oeste (Goiânia), Norte (Belém), Nordeste (Fortaleza), Sudeste (Rio de Janeiro) e Sul (Porto Alegre), todas em abril de 2014. Após estas etapas, foi pensada uma plenária nacional em Brasília, para a consolidação de todo o conteúdo debatido, que ocorreu entre 27 e 29 de agosto. Tal como a Conferência, esses encontros regionais contaram com a presença de representantes dos três segmentos que compõem o Conasp: governo, trabalhadores e sociedade civil, além de representantes dos conselhos estaduais de segurança pública e dos próprios conselheiros e conselheiras do Conasp.

De acordo com o regimento interno dos Diálogos, os objetivos do evento seriam: a) debater o impacto da I Conferência Nacional de Segurança Pública, bem como a implementação de suas deliberações; b) debater a preparação para a II Conferência Nacional de Segurança Pública. Para que se pudesse debater o primeiro ponto, sobre os impactos da Conseg, o Conasp organizou um documento intitulado *Devolutiva sobre Diretrizes da I Conseg para a Etapa Nacional dos Diálogos Regionais: Conseg 2015*, que mapeava as ações do governo federal relacionadas às diretrizes aprovadas em 2009. Durante

as etapas regionais, foram eleita(o)s representantes regionais para a plenária nacional que, por sua vez, elegeu a comissão organizadora da II Conseg: dez membros que vão acompanhar a(o)s conselheira(o)s do Conasp, o Grupo Temático de apoio ao Conasp, eleito exclusivamente para pensar a metodologia e a organização da Conferência – seus membros não são considerada(o)s, portanto, conselheira(o)s.

Entrevistas realizadas com os conselheiros⁷ que acompanharam as etapas regionais revelaram que houve intensa cobrança da(o)s participantes com relação aos resultados da I Conseg que não teriam sido implementados. A(O)s participantes tenderam a ver os conselheiros como membros do governo e, por esta razão, a cobrança recaiu fortemente sobre eles. Outro ponto colocado é que houve dificuldades para que os *Diálogos* fossem entendidos como um evento preparatório – a ânsia de discutir questões de segurança pública se sobrepôs à necessidade de tratar das questões metodológicas da II Conseg. Isso acabou gerando muita frustração entre os participantes e os membros do Conasp acabaram servindo como “anteparo” para reduzir essas insatisfações para com o poder público.

Por fim, a presença da Senasp foi muito cobrada. A ausência da Secretária Nacional e do Ministro nas etapas regionais acabou desestimulando as secretarias estaduais a participarem e prestigiarem o evento – nenhum secretário estadual participou. Durante os *Diálogos Regionais*, a(o)s participantes elegeram um lema, 5 eixos temáticos e 30 propostas metodológicas que guiariam a organização da II Conseg em 2015.

CONCLUSÕES

Reformular o Conselho Nacional de Segurança Pública foi a primeira preocupação da(o)s principais atores da história aqui relatada. Era preciso criar ambiente, suscitar o debate no campo da segurança pública, fazer emergir os atores que seriam capazes de tocar adiante o desafio de manter um conselho vivo e atuante. E a melhor maneira de criar este ambiente discursivo era deflagrando uma conferência. E assim temos um Conselho que (re)nasceu de uma Conferência.

O período não foi um acaso. O grande impulso conferido às conferências nacionais ocorreu depois de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente. Nos últimos 20 anos, 80 delas foram realizadas: 21 na área da saúde; 20 relacionadas aos temas das minorias; 6 relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; 17 sobre educação, cultura e assistência social; e 11 sobre direitos humanos (AVRITZER, 2012). Além disso, muitos conselhos foram criados nesse período.

Em que pese o fato de que muitos avanços no campo da segurança pública já estivessem em curso no governo FHC – como a criação da Senasp, do Fundo Nacional de Segurança Pública e dos Planos Nacionais de Direitos Humanos (ADORNO, 1999, 2003; SOARES, 2007) –, não haveria um ambiente mais propício do que este para a convocação da Conferência e criação do Conselho. Contudo, convocar uma conferência dentro de um tema das políticas públicas para o qual não havia debate público aberto e acúmulo coletivo de conhecimento gerou muitas dificuldades que

precisaram ser transpostas (KOPITTIKE; ANJOS; CARVALHO, 2010).

Foi a primeira oportunidade de diálogo no campo da segurança, e entre segmentos historicamente conflitantes. Fazer emergir um Conasp deste caldeirão poderia aumentar tensionamentos. E por isso optou-se por um “colegiado de transição”, de forma a assentar animosidades e consolidar algumas discussões, além de preparar o terreno do ponto de vista burocrático e legal, antes de se convocarem eleições para o Conselho.

Tudo parecia funcionar bem e as discussões apontavam um aprendizado mútuo entre os membros do Conselho, o que levava a crer que se estava diante de um colegiado bastante promissor. Esse sentimento perdurou até a posse do primeiro mandato definitivo do Conselho, quando foi então expedido o decreto 7.413/10, que retirou do Conselho sua natureza deliberativa e frustrou sobremaneira conselheiras e conselheiros. Este decreto foi ponto de pauta de várias discussões dos últimos dois mandatos do Conselho, justamente os dois mandatos eleitos.

Entre 2010 e 2014, aparentemente houve uma divisão de posicionamentos entre conselheira(o)s e a direção do Conselho: os conselheiros reclamavam do esvaziamento material e político do Conasp, que o tornava invisível e pouco efetivo. Já a presidência do colegiado entendia que o Conselho tinha uma produção insuficiente e aquém daquilo que teria capacidade para fazê-lo, perdendo-se em discussões técnico-burocráticas e não se debruçando sobre os “grandes temas” relativos à

segurança pública – e seria esta a razão de ter se tornado um conselho de pouca relevância ou um “conselho de moção”, como chegou a afirmar a Presidente do Conselho em uma das reuniões ordinárias⁸.

Este parece ser o impasse no qual se encontra hoje o Conasp: brigar para recobrar sua natureza deliberativa e influenciar nas decisões da Senasp e do MJ ou mudar sua estratégia de produção a ponto de tornar sua voz demasiadamente relevante para ser desconsiderada tanto pelo governo federal como pela sociedade.

As discussões que vêm ocorrendo no âmbito das reuniões do pleno do Conselho dão a entender que se trata de um colegiado em busca de uma identidade – o que parece saudável em se tratando de um conselho tão jovem e que foi criado a partir de uma conferência convocada pelo governo federal, e não da mobilização espontânea da sociedade. Se não fosse desta forma, a partir da indução por parte do poder público, é possível que os segmentos que compõem hoje o Conasp jamais se reunissem para formar um colegiado como este, que foi capaz de atrair organizações periféricas no campo da segurança pública e historicamente desconfiadas de espaços de participação institucionalizados (SÁ E SILVA; DEBONI, 2012). O desafio parece ser o de aproveitar a riqueza deste espaço sem, contudo, perder o foco.

Os debates suscitados nas reuniões tornam evidente que a(o)s conselheira(o)s não têm clareza quanto ao modo como querem que o Conasp seja considerado pela sociedade, pelo Congresso, pelo poder público – o que parece refletir não apenas o acúmulo assimétrico que

caracteriza os segmentos envolvidos (SÁ E SILVA; DEBONI, 2012) mas ainda as multiplicidades de discursos intra-segmentos (LIMA; ROMÃO, 2010; CARDOSO; SÁ E SILVA; BORBA, 2014). Esta ausência de uma interpretação coletiva daquilo que o conselho deve representar faz com que o Conasp patine nas suas deliberações e avance pouco no sentido de influenciar a formulação da política nacional de segurança. Um exemplo disso é a forma como o Conasp foi avaliado no *Levantamento de Governança de Segurança Pública* (2013), do Tribunal de Contas da União, que reputou o colegiado como tendo “baixa efetividade”⁹.

Pensar questões identitárias seria bem importante para definir os rumos do órgão, assim como estabelecer objetivos e metas e monitorá-los. Em outras palavras, talvez seja necessário consensuar o que se entende por *missão* do Conasp. O regimento não ajuda neste caso, pois cada conselheira(o) pode fazer uma interpretação dele.

Outro ponto que chama a atenção é a descontinuidade entre mandatos. Algumas discussões surgiram nos dois últimos plenos, mas sem que o último tivesse conhecimento dos pontos já trabalhados no anterior. Talvez o melhor exemplo de descontinuidade e falta de conexão tenha se dado com relação ao projeto da II Conseg. O mandato 2010-2012 elaborou um projeto de conferência detalhado, que foi debatido ao longo de várias reuniões e que já tinha colhido as contribuições de várias audiências públicas. Este projeto não aparece nas discussões do mandato 2012-2014 nem foi utilizado para subsidiar a formatação dos *Diálogos Regionais* e da Conseg

2015. É importante que o grupo eleito recentemente como comissão organizadora da II Conseg seja apresentado a este projeto para que não se perca toda a discussão ocorrida à época. Também é imprescindível que o grupo conheça os documentos produzidos durante e logo após a I Conseg. Estes materiais são extremamente ricos, detalham e avaliam os processos ocorridos durante a Conferência e sugerem ferramentas para a gestão de tarefas e informações.

Por fim, discussões sobre esvaziamento do Conselho ou sobre sua efetividade são fundamentais, mas tornam-se inócuas se não são precedidas de um grande balanço da produção prévia e de uma reflexão mais profunda sobre a identidade que se pretende construir, sobre a imagem que se quer sustentar. Pela qualidade de suas composições, este conselho tem condições técnicas de sobra para influenciar a formulação de políticas de segurança pública, mas precisa antes refundar e pactuar estratégias de ação.

1. *A autora agradece a todos os 11 entrevistados para a produção deste documento e, em especial, a Fernanda dos Anjos, Mariana Carvalho e Alberto Kopittke, pelos materiais fornecidos e pela indicação do caminho das pedras em busca das informações que remantam aos primórdios do Conasp e da I Conseg.*
2. *As duas notas técnicas foram escritas pela gestora Mariana Carvalho, à época chefe de gabinete adjunta da Senasp, e foram fornecidas a esta pesquisadora pelo Ministério da Justiça.*
3. *Ainda que alguns especialistas tenham feito críticas ao processo – Saporì (2010) destacou a baixa qualidade da participação da sociedade civil; Lyra (2010, 2012) e Simão (2011) criticaram o autoritarismo do governo federal na condução da Conferência –, a maior parte da bibliografia sobre a I Conseg destaca o ineditismo da ação e a importância da mobilização gerada durante o processo (DURANTE; SANDES, 2009; LIMA; ROMÃO, 2010; SOUZA, 2010; LIMA; SOUZA; SANTOS, 2012; CARDOSO, 2012; ANDRADE, 2013).*
4. *O Grupo de Trabalho das Perícias foi criado pelo MJ por meio da Portaria nº 3.001, de 27 de novembro de 2012.*
5. *Entrevista realizada em 27/08/2014.*
6. *Entrevista realizada em 27/08/2014.*
7. *Estas entrevistas ocorreram entre 27 e 29 de agosto de 2014.*
8. *Ata da 24ª reunião, outubro de 2013.*
9. *Documento disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2642560.PDF>>. Acesso em 24 de novembro de 2014.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. In: **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153.
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. In: **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, 2003.
- ANDRADE, V.R.P. A mudança do paradigma repressivo em segurança pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 34, n. 67, p. 335-356, 2013.
- AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1739).
- CARDOSO, G. O legado da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública e as concepções de representação política no Conasp. 235 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- CARDOSO, G; SÁ E SILVA, F.; BORBA J. A pluralidade de sociedades civis na segurança pública: deliberação e concepções de representação política no Conasp. **Revista Democracia e Participação**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 133-159, 2014.
- DURANTE, M. O.; SANDES, W. F. Avanços na democracia brasileira: a Participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 3, ed. 5, p. 116 - 125, 2009.
- KOPITTIKE, A.; ANJOS, F.; CARVALHO, M. Segurança e Participação Social: Uma Agenda por Fazer. **Site CONSEG**, 2009. Disponível em: <<http://www.conseg.sp.gov.br/Gerenciador/midia/download/26.pdf>>. Acesso em: novembro 2014.
- KOPITTIKE, A.; ANJOS, F.; CARVALHO, M. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 4, ed. 6, p. 146 - 159, 2010.
- LIMA, R.; ROMÃO, W. Como medir a adesão ao novo paradigma proposto pela organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública? In: LIMA, R. S. **Entre Palavras e Números**. São Paulo: Alameda, 2010.
- LIMA, R; SOUZA, L. G.; SANTOS, T. A participação social no campo da segurança pública. Desigualdade & Diversidade – **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 23-48, 2012.
- LOPES, C. A. O Pronasci no contexto das políticas de segurança pública no Brasil pós-redemocratização. **Revista Pensata**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 213-231, 2013.
- LYRA, R. P. As Conferências de Segurança Pública: Entre o Autoritarismo e a Democracia. In: SEMINÁRIO NACIONAL, 3 e SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 1, 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2010.
- LYRA, R. P. As Conferências de Segurança Pública: da participação autônoma à tutelada. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba**, João Pessoa, n. 37, ano 29, p. 317-334, 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**, Brasília, 2009.
- PAVEZ, T.; GONÇALVES, R.; TOLEDO, D.; CARDOSO, S. Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 5, ed. 9, p. 178-192, 2011.
- SÁ E SILVA, F.; DEBONI F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades

dades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para discussão n. 1714).

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 6, São Paulo, p. 160-165, 2010.

SIMÃO, S. C. Participação e Governança: o caso da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública/2009. 166 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.

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

SOUZA, L. G. Segurança Pública, Participação Social e 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, ed. 7, São Paulo, p. 104-119, 2010.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Segurança Pública e Violência no Brasil. **Cadernos Adenauer**, IX, n. 4, p. 83-95, 2008.

CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade

Ana Maura Tomesani Marques

Resumen

CONASP: un joven consejo en busca de su identidad

El artículo pretende reconstituir la trayectoria del Consejo Nacional de Seguridad Pública desde el momento en que la idea de reactivar el antiguo CONASP, creado en 1989, surge en el gabinete de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública en 2007 hasta la penúltima reunión ordinaria realizada por la actual composición del Consejo en agosto de 2014, pasando por la 1ª CONSEG (2009) y por los Diálogos Regionales (2014). Se destacan tensiones y avances verificados en el ámbito del Consejo y se esbozan algunas sugerencias con la intención de mejorar la imagen, la divulgación y la efectividad de las acciones del colegiado, cuestiones que parecen centrales para sus miembros y que vienen ocupando un gran espacio en la orden del día de sus discusiones desde 2010.

Palabras clave: CONASP. Consejos de seguridad. Seguridad pública.

Abstract

CONASP: a young council in search of its identity

This article seeks to retrace the history of the National Public Safety Council (CONASP—Conselho Nacional de Segurança Pública) from the moment when in 2007 the National Secretariat for Public Safety (Secretaria Nacional de Segurança Pública) decided to reactivate CONASP (originally set up in 1989) up until the penultimate regular meeting held by the current council in August 2014, through the 1st CONSEG (2009) and the Regional Dialogs (Diálogos Regionais—2014). Both tensions and advances have been recorded within the Council. Suggestions are given in order to improve the body's image, publicity and effectiveness of actions—issues that appear to be essential for its members, and which have loomed large on its schedule of discussions since 2010.

Keywords: CONASP. Safety councils. Public safety.

CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade

Ana Maura Tomesani Marques

Data de recebimento: 31/12/2014

Data de aprovação: 26/08/2015