

# O Conselho de Segurança Pública no âmbito da administração pública municipal

**Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, José Roberto Pereira e Virgílio César da Silva e Oliveira**

*Vânia Aparecida Rezende de Oliveira é bacharel em Administração pela Universidade Federal de São João Del Rei e mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Atualmente é professora da Universidade Federal de São João Del Rei.*

*vrezende9@yahoo.com.br*

*José Roberto Pereira é bacharel em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente é coordenador do Programa de Pós- Graduação em Administração da Universidade*

*Federal de Lavras. [jpereira@ufla.br](mailto:jpereira@ufla.br)*

*Virgílio César da Silva e Oliveira é bacharel em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora e doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras. [virgilio@ufla.br](mailto:virgilio@ufla.br)*

## Resumo

*Este trabalho investigou o Conselho de Segurança Pública (Consep) do município de Lavras, MG, analisando sua gestão a partir de duas referências teóricas da administração pública: os modelos gerencial e societal. O propósito do estudo foi compreender a concepção de administração pública que orienta a gestão desse órgão. Partiu-se, portanto, do pressuposto de que o tipo de gestão predominante no Consep está intimamente ligado à forma de administração pública que o norteia. Os resultados revelaram que o Consep de Lavras não se vincula completamente a nenhum dos dois modelos. Constatou-se a presença de traços da administração pública gerencial e de vários aspectos da administração pública patrimonial e burocrática. O artigo reafirma, portanto, o nexos entre segurança pública e gestão pública, principalmente no âmbito municipal.*

## Palavras-Chave

*Conselhos de segurança pública. Administração pública. Gestão municipal.*

A partir da década de 70, a democracia brasileira foi marcada por vários movimentos sociais contra a ditadura militar e a favor de eleições diretas, incluindo desde o movimento estudantil até o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra. Nesse contexto, destaca-se o papel do Estado na condição de organismo de controle repressivo dos movimentos sociais e de controle seletivo das políticas públicas, cerceando as iniciativas democráticas. Como consequência das pressões populares, o processo de abertura política foi sendo ampliado e, em 1988, foi promulgada a nova Constituição, garantindo ao cidadão os direitos sociais democráticos e de participação política. Nesse âmbito, os conselhos gestores, regulamentados por essa Constituição, representam um caminho para a democratização das políticas públicas e de participação da sociedade civil organizada. Além disso, podem ser considerados uma forma de constituição de sujeitos democráticos que buscam participação efetiva nos processos sociais e que se responsabilizam por decisões e ações. Representam, por outro lado, mecanismos de controle social.

Ao se ressaltar o papel dos conselhos como mecanismos de participação social e, simultaneamente, de controle social do aparelho do Estado, emerge um aspecto que chama a atenção dos próprios membros e, especialmente, do mundo acadêmico-científico: a gestão desses conselhos, tendo em vista a complexidade de interesses e a presença de grande diversidade de atores sociais.

Nesse sentido, delimitou-se essa proposta de pesquisa em um estudo de caso do Consep do município de Lavras, Minas Gerais, com o objetivo de analisar a gestão deste conselho a partir da referência teórica de duas vertentes de administração pública, abordadas por Paes de Paula (2005): administração pública societal e gerencial. O que norteia esta pesquisa é a compreensão da concepção de administração pública que orienta a gestão do Consep de Lavras. Parte-se do pressuposto de que a abordagem de gestão do Consep está intimamente relacionada com o tipo de administração pública empreendida, de modo que, ao se identificar o perfil da gestão do Consep, será revelado o tipo de administração pública que o norteia.

A abordagem metodológica desta pesquisa é de caráter qualitativo, o que, segundo Malhotra (2001), proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema. Para este autor, a pesquisa qualitativa é uma forma de levantamento não-estruturado, exploratório, baseado em pequenas amostras, que proporciona *insights* e uma compreensão mais ampla do objeto em análise.

Entre as diversas modalidades de pesquisa qualitativa, esta investigação define-se como um estudo de caso histórico-organizacional. Godoy (1995) demonstra que o estudo de caso caracteriza-se como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente, visando o exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular. No caso

em questão, foi estudada uma organização específica (o Consep de Lavras), com o objetivo de entender seu modo de funcionamento e seu modelo de gestão. O período de análise do estudo foi delimitado pela data de criação do Conselho, ou seja, de 2000 a 2006.

A coleta de informações, no âmbito do conselho, foi de caráter documental e por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os conselheiros, com representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros e da Prefeitura Municipal. Ao todo, foram 14 entrevistas realizadas entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007. Além do Consep, os entrevistados participam de outras organizações da sociedade civil. A idade média dos entrevistados é de 54 anos e, quanto à escolaridade, somente dois possuem apenas o ensino médio completo, sendo que os demais têm curso superior ou pós-graduação. Antes de iniciar as entrevistas, foi feito contato com alguns dos atores sociais a serem entrevistados, com o intuito de apresentar a proposta de pesquisa que seria realizada. O tempo de cada entrevista durou, em média, uma hora.

A organização e a análise das informações foram feitas após cada etapa do trabalho de campo, consistindo na checagem de todo material coletado, o que permitiu a orientação e a realização das entrevistas, colocando em prática o processo qualitativo de pesquisa, por aproximações ou aprofundamentos sucessivos. As informações foram sistematizadas da seguinte maneira: transcrição das gravações; organização e desagregação das informações segundo as respostas de cada entrevistado sobre cada variável do modelo analítico, o que gerou um documento de referência para a análise final; e

análise das respostas, sendo que, para cada variável, as características do Consep foram associadas a um modelo específico de administração pública.

## Os tipos de administração pública no Brasil

Torres (2004) considera importante, para entender a relação da elite agrária com o Estado brasileiro, o conceito de patrimonialismo desenvolvido por Max Weber. Raymundo Faoro (jurista, cientista político, sociólogo e historiador), em sua obra clássica *Os donos do poder* (1958), utiliza o conceito de Weber para explicar a relação incestuosa e predatória da elite agrária governante com a administração pública brasileira. Por esse ângulo, toda nossa trajetória, desde o descobrimento, é uma história marcada pela forte presença do Estado, dominado por uma elite, podendo-se afirmar que predomina uma administração patrimonialista. Para Torres (2004), ao longo da colonização brasileira, ocorreu o processo de transplantação da máquina administrativa portuguesa para o Brasil, o que se consolidou com a vinda da Corte para o país, em 1808, fugindo de Napoleão Bonaparte. Para Faoro (2000), esse acontecimento foi um marco para toda nossa história posterior. Essa transplantação da administração pública portuguesa para o Brasil instalou no país um aparato administrativo patrimonialista, que caracterizou toda a história nacional. Torres (2004) ressalta um segundo momento marcante na administração pública brasileira: a “Era Vargas”. Em 1937 foi implantado o Estado Novo, o Congresso Nacional foi fechado e elaborada uma nova Constituição. Nesse contexto, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que teve uma longa e marcante trajetória, sendo extinto

apenas em 1986. A criação de tal departamento teve como objetivo principal promover a montagem da máquina administrativa nos moldes burocráticos weberianos.

Ao analisar o período do regime militar, Torres (2004) mostra que a administração pública novamente sofreu um intenso processo de transformação. Em 1967, acontecimentos políticos, sociais e econômicos levaram a administração pública a um novo rearranjo. Os motivos, entre outros, foram o papel crescente atribuído ao Estado em relação ao desenvolvimento econômico e a natureza autoritária do regime político. A reforma de 1967 visava a modernização da administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais empregados pela iniciativa privada.

Para Martins (1997), durante os três governos civis que se seguiram ao regime militar (mas, especialmente, sob o caótico governo Collor), a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública foram modificadas de forma constante e errática. Para o autor, o governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do governo federal e pela desmoralização ainda maior da burocracia pública, quer por ataques verbais indiscriminados, quer pela demissão arbitrária e inócua de servidores. Durante os cinco anos do governo Sarney e os dois anos e meio da administração Collor, para acomodar interesses políticos ou por razões tópicas, foram efetuadas nada menos que 35 mudanças desse tipo, afetando 25 ministérios ou órgãos da macroestrutura do governo.

Ainda na linha de raciocínio de Martins (1997), pode-se afirmar que o governo Itamar Franco seguiu o mesmo caminho e, em menos de

um ano, introduziu seis mudanças arbitrárias em nível de ministério ou de secretaria de governo. Ironicamente, uma boa ilustração dessas mudanças é dada pela trajetória do órgão teoricamente responsável pela reforma da administração pública.

Em sua recapitulação da evolução da administração pública no Brasil, Torres (2004) mostra que, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, ocorria em boa parte do mundo a discussão sobre as reformas do Estado moderno, o que colocou a reforma estatal na agenda política brasileira. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), sob o comando do então ministro Bresser Pereira, e elaborado um documento que subsidiou a discussão e os esforços no sentido de modernizar a administração pública. Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Estado, no qual estava vinculado o modelo gerencial de administração pública que já vinha sendo implantado em vários países, tendo como referências os Estados Unidos e a Inglaterra (governos Reagan e Thatcher). O modelo gerencial está voltado para o cliente cidadão, efetua controles por resultados e aposta na descentralização da ação estatal, configurando uma gestão pública mais compatível com as inovadoras técnicas de administração utilizadas pelas empresas. Esse modelo gerencial é analisado por Paes de Paula (2005) como estilo de uma “nova administração pública”. Para a autora, as bases teóricas da Nova Administração Pública estão relacionadas com o pensamento neoliberal, a teoria da escolha pública, a dinâmica dos *thinks tanks*, os movimentos neoconservadores, a crise do keynesianismo, a expansão do movimento gerencialista e as características da nova administração pública britânica.

Paes de Paula (2005, p.47) sintetiza as características da nova administração pública: descentralização do aparelho do Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e uso das idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Tendo em vista as mudanças dos paradigmas da administração pública nos últimos anos, Paes de Paula (2005) promove uma discussão de dois modelos: a administração pública gerencial e a societal. Para esta autora, a vertente gerencial fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado, no qual a gestão estratégica (monológica) é o determinante

das relações produtivas e cujas dimensões são pautadas pelo setor econômico-financeiro. A vertente societal, por sua vez, tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social (dialógica) na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão. Se a vertente gerencial faz referência às mudanças na gestão pública com base em configurações dos agentes econômicos, a societal baliza a discussão de novos arranjos institucionais capazes de atuar como esferas públicas (PAES DE PAULA, 2005, p.13).

Para comparar os dois modelos de administração pública, Paes de Paula (2005) identificou seis variáveis que permitem a compreensão do funcionamento e das intenções políticas de cada uma das vertentes, o que pode ser observado no Quadro 1.

**Quadro 1**  
**Variáveis observadas na comparação dos modelos**

| Variável  | Administração Pública Gerencial  | Administração Pública Societal   |
|---|--|--|
| Origem  | Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 80 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.  | Movimentos sociais brasileiros que tiveram início nos anos 60 e desdobramentos nas três décadas seguintes.   |
| Projeto Político  | Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.                       | Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão. |
| Dimensões estruturais enfatizadas na gestão               | Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.   | Dimensão sociopolítica.  |
| Organização administrativa do aparelho do Estado          | Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.  | Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.   |
| Abertura das instituições políticas à participação social | Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular. | Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.  |
| Abordagem de gestão                                       | Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.   | Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.                                |

Ao analisar o Consep de Lavras, à luz desse modelo analítico, espera-se contribuir para o entendimento teórico e prático do papel deste tipo de conselho na administração pública.

### **Conselhos gestores de políticas públicas: o caso da segurança pública no município de Lavras, MG**

Os conselhos gestores de políticas públicas colocam novos temas na agenda pública – mesmo quando criam apenas diretrizes –, ampliando a representação dos diferentes segmentos da sociedade. Um dos papéis importantes dos conselhos é detectar irregularidades e auxiliar no papel de fiscalização das políticas públicas da administração em qualquer um dos níveis da Federação. Em termos de poder de decisão, os conselhos são deliberativos, cabendo, a seus membros, a tomada de decisões em assuntos de sua competência e, ao órgão executivo local, a realização das ações deliberadas. Os conselhos criam uma nova esfera social-pública, pois possibilitam à sociedade o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas, constituindo um novo padrão de relações entre Estado e sociedade.

No entanto, Gohn (2000) alerta para o fato de que, em vários pareceres oficiais, verifica-se que os conselhos não têm atuado com seu caráter deliberativo, mas apenas consultivo, sem poder de decisão. A autora considera ainda pior a constatação de que, muitas vezes, os conselhos servem como instrumentos nas mãos de prefeitos e elites, fugindo do seu propósito principal.

No caso brasileiro, foi na conjuntura política e social dos anos 80 que surgiram as primeiras

experiências de conselhos gestores. Nessa época, havia duas formas de conselhos: os gestores populares e os comunitários. É comum encontrar na literatura acadêmica a atribuição do fortalecimento da participação à ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) às prefeituras de importantes cidades, no final da década de 80. No entanto, em um recente artigo, Fernandes (2005) demonstra que há uma nítida tendência de supervalorizar o papel de determinadas coalizões de poder, em que as administrações do PT são apresentadas como únicas dotadas de iniciativa no fortalecimento do controle e da participação social no Brasil. Para o autor, não há como negar a importância do PT na criação de um novo modo de governar as cidades no que se refere à criação de mecanismos de gestão com participação e controle social, mas esse fenômeno foi iniciado por grupos político-partidários oriundos ainda da militância na época da ditadura militar.

Para Tatagiba (2002), os conselhos passam a ser concebidos como espaço onde a sociedade pode exercer papel mais efetivo de fiscalização e de controle mais próximo do Estado, assim como pode imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. Com esses mecanismos de participação, o Estado é “obrigado” a negociar suas propostas com outros grupos sociais que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre este. Espera-se, ainda, que a participação tenha um efeito direto sobre os próprios atores que participam, atuando, assim, como um fator educacional na promoção da cidadania.

Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004), em uma pesquisa sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais nas metrópo-

les brasileiras, utilizam três eixos de análise: os conselhos como canais plurais de participação da sociedade organizada; a cultura cívica dos conselheiros; e as condições e os processos de tomada de decisões nos conselhos. Esses três pilares, se bem estruturados, podem fornecer condições necessárias para que tais canais exerçam seus papéis efetivamente.

Fuks e Perissinoto (2006) analisam os conselhos de políticas públicas de Curitiba, Paraná, abordando a questão da participação política em termos da capacidade dos atores de influenciarem o processo decisório. Os autores concluíram que a ampliação da participação política não comporta soluções puramente institucionais. Constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como obstáculos à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Entretanto, reconhecem que a existência dessas instituições permitiu a incorporação de atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizada pela burocracia estatal. Nesse sentido, os conselhos são vistos, por um lado, como uma forma de descentralização do poder, mas, por outro, como fruto de uma crise nas instituições públicas.

Gohn (2001), em uma pesquisa realizada sobre conselhos gestores, teve a possibilidade de levantar questões importantes, tais como a diversidade quanto ao próprio conceito de participação e de gestão, o sentido dos conselhos no universo e realidade das políticas sociais atuais e o impacto dos conselhos como mecanismo inovador na gestão pública, no âmbito institucional e na esfera da participação da sociedade civil. A existência dos conselhos pode ser considerada um avanço em termos de gestão de políticas públicas e vista

também como um mecanismo de *accountability*. Esse conceito pode ser entendido como a prestação de contas com a finalidade de propiciar mecanismos de controle e regulação no âmbito das políticas públicas (BARROS, 2006).

No entanto, várias perguntas são levantadas quanto aos limites dos conselhos, tais como: quais os limites da capacidade de intervenção dos conselhos na vida política? Os conselhos realmente influenciam e têm impacto na ação pública? Serão eles apenas fontes de manipulação?

Abramovay (2001) analisa algumas fragilidades dessas instituições relacionadas à pouca informação dos conselheiros, baixa representatividade e falta de preparo para o exercício de suas funções. No entanto, considera que o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos.

No Brasil, de acordo com dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social, elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP (2005), de todas as atividades atinentes ao Estado, a segurança pública é a única que permanece sendo executada integralmente pela União e Estados da Federação, sem tanto envolvimento direto dos municípios. Contudo, é crucial enfatizar que é no município que todos os problemas de ordem pública se manifestam, não sendo diferente com a violência e a criminalidade. Assim, esse distanciamento do município no que se refere à autoridade e à responsabilidade sobre a segurança pública é uma questão a ser repensada.

O primeiro ponto de inestimável contribuição que o município pode oferecer em termos

de segurança pública compreende a composição, focalização e gerenciamento de suas políticas de assistência social. Políticas públicas voltadas para a educação integral, geração de renda e emprego, entre outros, têm um enorme potencial para agir de forma preventiva no contexto social local. Além disso, a municipalidade pode contribuir de forma decisiva com o aparato estatal de segurança pública, mediante o uso da estrutura logística municipal, entre outras formas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.33-34).

Ainda de acordo com informações da FJP (2005), talvez o papel mais decisivo da municipalidade esteja na sua capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de sua participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade. Nesse sentido, os conselhos gestores de segurança pública tornam-se um meio extremamente importante para a administração pública contemporânea. Assim, para falar de conselhos de segurança pública no Brasil, é necessário abordar o tema central que motiva sua existência: a segurança pública.

A segurança é um direito fundamental e uma das condições do exercício de liberdades individuais e coletivas. Garantir a segurança no território nacional é uma das funções do Estado. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, no Artigo 144: “(...) a Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)”.

Em um recente ensaio teórico, Soares (2006) mostra com grande propriedade que a “insegurança pública” é, hoje, uma tragédia nacional,

que atinge o conjunto da sociedade e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares dantescos. Além disso, tornou-se um problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres.

Ainda segundo Soares (2006), várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme os Estados e as regiões do país. Para o autor, o Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes e, por sua complexidade, não admite simplificações.

Soares (2006) afirma que as explicações para a violência e o crime não são fáceis e alerta que é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular, mas sim uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade. O contexto institucional, na esfera da União, caracteriza-se pela fragmentação no campo da segurança pública. O problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, no âmbito de coordenação das políticas públicas. O que se está enunciando é grave: os respectivos processos decisórios são incomunicáveis entre si.

Para Adorno (2002), há cerca de três décadas, o debate e a reflexão sobre a violência e o crime no Brasil estavam apenas se iniciando. Tratava-se, em verdade, de um debate suscitado pela esquerda e pelos primeiros defensores dos direitos humanos. Embora a violência fosse

um fenômeno endêmico na sociedade brasileira, sua visibilidade ganhou foro público durante a transição da ditadura para a democracia.

A complexidade da sociedade contemporânea levou a um crescimento das taxas de criminalidade, sendo que o policiamento tradicional, apenas, não tem conseguido dar um retorno à sociedade no combate à criminalidade urbana. O aumento da violência no Brasil tem levado os especialistas a defenderem uma nova concepção de segurança pública. Nessa perspectiva, a segurança deixa de ser um assunto exclusivamente policial, passando a envolver diversas áreas da administração pública, os três níveis de governo e a sociedade civil. Assim, o papel do município torna-se extremamente importante, por sua capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade.

Segundo Souza (2005), no Brasil, as primeiras iniciativas de policiamento comunitário iniciaram-se em meados dos anos 80. Desde então, essa filosofia tem sido aos poucos aceita pela maioria das organizações policiais. Um dos grandes avanços desse modelo foi a criação dos Conseps como meio de solução de problemas, ampliando suas fronteiras para além dos muros das organizações policiais militares.

### O município de Lavras

O município de Lavras está localizado no sul do Estado de Minas Gerais, ocupando uma área de 565 km<sup>2</sup> (IBGE, 2007). De acordo com dados da Fundação João Pinheiro

(2005), sua população em 2004 correspondia a 85.380 habitantes. Aproximadamente 94% deste total reside em áreas urbanas (IBGE, 2007). A cidade foi fundada por volta de 1720, quando os bandeirantes passaram pelo local. Pertencendo ao município de São João Del Rei e à freguesia de Carrancas, sua denominação pioneira foi Campos de Santana das Lavras do Funil.

Em 19 de junho de 1813, a localidade foi transformada em freguesia e, em 13 de outubro, elevou-se à condição de município, recebendo sua denominação definitiva. No início do século XX, Lavras destacou-se por sua dinâmica comercial. A instalação do telégrafo e a disponibilidade de uma estrada de ferro atraíram indústrias e incentivaram a implementação da agricultura. Já nessa época a rede de instituições de ensino da cidade era digna de nota (DESCUBRA MINAS, 2007).

O detalhamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Lavras, relativo a 2000 (Tabela 1), pretende situar seus aspectos socioeconômicos em relação aos municípios do Estado e do país. Esse indicador, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca contemplar múltiplas dimensões, além da econômica. O IDH corresponde à média de três variáveis: educação, longevidade e renda. A primeira expressa a taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos e o percentual de frequência escolar. A segunda considera a esperança de vida ao nascer e estima as condições locais de saúde, segurança e salubridade. A terceira reflete o rendimento *per capita* local.

**Tabela 1**  
**Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**  
**Município de Lavras**  
**2000**

| Dimensões         | Posição em Minas Gerais | Proporção de municípios com IDH superior (%) | Posição no Brasil | Proporção de municípios com IDH superior (%) |
|-------------------|-------------------------|--|-------------------|--|
| IDH               | 0,819                   | 1,64   | 239               | 4,34   |
| IDH - educação    | 0,917                   | 1,17   | 149               | 2,71   |
| IDH - longevidade | 0,790                   | 20,63  | 993               | 18,03  |
| IDH - renda       | 0,749                   | 2,23   | 248               | 4,50   |

Fonte: PNUD, 2000.

O IDH de Lavras corresponde a 0,819, posicionando o município em 14º lugar no Estado e em 239º no país, segundo tal critério. Em Minas Gerais, apenas 1,64% das cidades apresentam um índice mais favorável, enquanto no Brasil esse valor amplia-se para 4,34%. A observação dos dados por segmento demonstra o êxito local relativo na área de educação. Por outro lado, a variável longevidade colabora para o declínio do IDH global. Destaca-se que, entre os fatores capazes de influenciá-la, encontra-se a taxa de crimes violentos.

### O Conselho Comunitário de Segurança Preventiva de Lavras

O Conselho Comunitário de Segurança Preventiva de Lavras foi criado em 24 de abril de 2000, tendo como natureza jurídica a denominação de “associação”. Em 2003, foi sancionada, pela prefeitura municipal, a Lei n.º 2.860, reconhecendo este órgão como de utilidade pública.

Estatutariamente, o Consep de Lavras envolve autoridades locais, membros da comunidade, representantes das entidades de classe (culturais ou religiosas), clubes de serviço, associações de bairros e pessoas residentes ou domiciliadas no município, interessadas em colaborar na prevenção e solução dos problemas relacionados à segurança pública. As instituições consideradas parte do conselho e que tiveram seus representantes entrevistados foram: a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros e o Poder Judiciário. A estrutura interna de funcionamento do Consep de Lavras é formada pelos seguintes órgãos: Assembléia Geral, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal.

O Consep conta com um recurso econômico para a manutenção de suas ações, mas o trabalho de seus membros é voluntário e sem remuneração. Em 2005 e 2006, foi feito um acordo com o Poder Judiciário local para re-

passage de recursos financeiros resultantes de multas aplicadas pelo juizado especial. O recurso é fixo, mas não tem uma quantia certa. No entanto, o Consep recorre a outras instituições, como, por exemplo, aos bancos, às casas lotéricas e aos comerciantes locais para complementar os recursos financeiros, mas essa ajuda vem na forma de doação, não sendo estipulado valor e nem obrigatoriedade. Seu funcionamento ocorre da seguinte maneira: cada mês tem uma reunião ordinária e, sempre que houver razões de interesse da

comunidade, o Conselho poderá realizar reuniões extraordinárias. As questões relevantes, segundo os membros do conselho administrativo, são postas em pauta e, por meio de votação, se busca uma melhor decisão. Há casos em que a tomada de decisão se dá apenas por meio de conversas entre os membros.

Alguns dados, detalhados na Tabela 2, sobre os diferentes tipos de crimes demonstram a situação da segurança pública no município de Lavras.

**Tabela 2**  
**Crimes violentos, por tipo**  
**Município de Lavras – 2000-2006**

| Anos | Contra a pessoa | Contra o patrimônio | Contra os costumes e a paz | Total de crimes violentos |
|------|-----------------|---------------------|----------------------------|---------------------------|
| 2000 | 8               | 65                  | 8                          | 81                        |
| 2001 | 17              | 55                  | 3                          | 75                        |
| 2002 | 22              | 94                  | 14                         | 130                       |
| 2003 | 17              | 102                 | 5                          | 124                       |
| 2004 | 21              | 99                  | 10                         | 130                       |
| 2005 | 11              | 184                 | 4                          | 199                       |
| 2006 | 21              | 156                 | 7                          | 184                       |

Fonte: 8º Batalhão da Polícia Militar, Lavras, 2007.

As variáveis do modelo analítico de administração pública gerencial e societal de Paes de Paula (2005), apresentadas no Quadro 1, foram utilizadas para analisar, detalhadamente, o Consep de Lavras. Os resultados da pesquisa com base em cada uma das variáveis do modelo serão apresentados a seguir.

### A origem do Consep de Lavras

A perspectiva de transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”, idealizada por Bresser Pereira na Reforma do

Estado, não teve ressonância suficiente na administração pública de Lavras no período de 2000 a 2006. A criação dos conselhos, e especificamente a do Consep, configurou-se na lógica burocrática do Estado, como imposição formal de cima para baixo, do governo federal para as prefeituras municipais.

A iniciativa de criação do Consep de Lavras não foi uma iniciativa da sociedade civil local, mas sim da Polícia Militar e da administração pública local por uma razão burocrática, formal.

Nesse sentido, pode-se relacionar a origem do Consep de Lavras com o movimento internacional de descentralização do Estado implantado no governo Fernando Henrique Cardoso. Essa constatação pode ser averiguada no seguinte trecho de uma das entrevistas:

*(...) A polícia militar está em busca de promover a segurança pública, assim teve a iniciativa de criar o conselho para trabalhar mais próximo da comunidade. Nada melhor do que ter a comunidade ao seu lado (...) O Consep foi criado para ser o elo da comunidade com a polícia, a segurança é um dever do Estado e um direito da comunidade.*

Todavia, os motivos que levaram à criação do Consep de Lavras não diminuem a contribuição e importância social, econômica e política de um conselho de segurança para qualquer comunidade, constituindo-se em alternativa para o fortalecimento da cidadania.

### Projeto político

O Consep de Lavras não se vincula ao projeto político gerencialista e nem ao societal. A administração pública local, no período de 2000 a 2006, coloca o Consep na posição bu-

rocrática, como qualquer outro órgão dentro do município, e separa a política da gestão, reproduzindo uma prática tradicional da administração pública brasileira, fundamentada no personalismo e patrimonialismo.

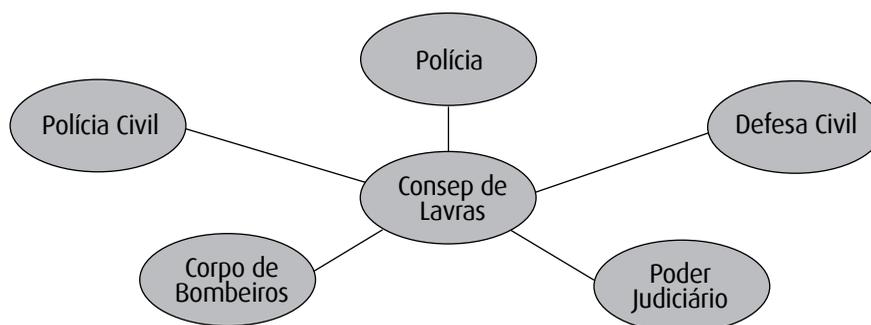
### Dimensões estruturais enfatizadas na gestão

O Consep de Lavras não se caracteriza por uma gestão pública orientada pela dimensão sociopolítica, prevalecendo ou sendo enfatizadas, em sua gestão, as dimensões institucional-administrativa e econômico-financeira, configuração típica do modelo gerencialista. O Consep de Lavras não adota nenhuma ação no sentido de participação da comunidade e nem estabelece estratégias políticas de atuação nas associações de bairros e nas associações de comunidades rurais.

### Organização administrativa do órgão

O Consep de Lavras não constitui, efetivamente, um órgão da administração pública, como preconiza o modelo gerencialista e tampouco como uma experiência alternativa de gestão. O Consep de Lavras é registrado em cartório como uma associação independente, reconhecida pela prefeitura como entidade de utilidade pública.

**Figura 1**  
**Relações institucionais do Consep - Município de Lavras**



Fonte: Elaborado pelos autores, 2007.

Uma análise institucional do Consep possibilita entender sua relação e posição perante a comunidade local. Na Figura 1, visualiza-se melhor a maneira como o conselho está inserido na sociedade local, segundo a percepção dos conselheiros. Na realidade, o papel social do Consep não fica bem definido no âmbito institucional em que se localiza.

### Abertura do órgão à participação social

A debilidade de organização da população, bem lembrada por Gohn (2001), é uma barreira para que resultados mais expressivos ocorram dentro do Consep. Nota-se que a população local não tem se articulado e nem se posicionado perante o conselho, permitindo certa arbitrariedade das entidades que o compõem. A desarticulação da sociedade lavrense expressa certos traços culturais da sociedade brasileira, como o seu limitado senso de interesse coletivo (OLIVEIRA VIANNA, 1987).

### Abordagem de gestão

A gestão do Consep de Lavras, no contexto da administração pública local, não se mostra associada ao modelo gerencial e nem ao societal. O Consep de Lavras não adota o princípio da eficiência em sua gestão, não estabelece objetivos de longo, médio e curto prazos, não estabelece metas e nem mesmo faz um diagnóstico profissional sobre a situação da segurança pública do município.

O Consep de Lavras não conta com métodos e técnicas de diagnóstico e de planejamento para identificar demandas sociais de segurança pública.

### Considerações finais

Nos resultados da pesquisa, observou-se a ressonância da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso. Ao decidir por um conselho de segurança pública, levou-se em consideração que a questão da segurança pública tende a se tornar um tema que, em um futuro próximo, estará em evidência pelo alto índice de violência e criminalidade. Por outro lado, as próprias deficiências do papel do Estado estão levando a sociedade civil a compreender que é dela uma parte da responsabilidade nessa área.

Teve-se como propósito, neste estudo, analisar o Consep de Lavras à luz dos modelos de administração pública gerencial e societal discutidos por Paes de Paula (2005), no sentido de compreender a concepção e o modelo de administração pública que orienta a gestão do Consep. Partiu-se do pressuposto de que o modelo de gestão do Consep está intimamente relacionado com o modelo de administração pública empreendida. Pelos resultados obtidos, verifica-se que a gestão do Consep é caracterizada por uma forma de administração pública que foge aos dois modelos. A gestão do Consep de Lavras apresenta alguns traços do modelo gerencial e não possui nenhum elemento inerente ao modelo societal, apesar de a origem dos conselhos no Brasil estar vinculada aos ideais da administração pública societal. Encontraram-se, na realidade, elementos que caracterizam uma forma híbrida de administração pública, advindos do modelo gerencial e dos tipos de administração pública patrimonial e burocrática, como pode ser observado no Quadro 2.

**Quadro 2**  
**Caracterização do Consep, segundo as formas de administração pública**

| Variável  | Administração Pública Gerencial  | Administração Pública Societal  |
|---|--|---|
| Origem  | Movimento internacional pela Reforma do Estado, implementado no governo FHC.   |   |
| Projeto Político  |  | Exerce o poder por meio da privatização de recursos públicos, considerando uma base burocrática de organização.                             |
| Dimensões estruturais enfatizadas na gestão               |  | Enfatiza parcialmente a dimensão institucional-administrativa apenas no sentido formal, prevalecendo a estrutura de relações personalistas. |
| Organização administrativa do aparelho do Estado          |  | Precária, fundamentada na hierarquia, objetivamente estruturada, levando à centralização do poder.  |
| Abertura das instituições políticas à participação social | Participativo no nível do discurso, mas centralizador no processo decisório.   |   |
| Abordagem de gestão                                       | Formalismo do processo decisório fundamentado no estatuto, com decisões tomadas informalmente baseadas nas relações personalistas. |   |

Fonte: Adaptado de Paes de Paula (2005)

Com esses resultados, coloca-se em questão a estrutura de administração pública baseada nos modelos gerencial e societal e a forma como são implementados, tendo em vista que Lavras é um município mineiro de porte médio, com alta concentração urbana (94%), além de suas características sociais, histórico-políticas e demográficas, o que se pressupõe ser um aspecto facilitador de implementação dos modelos inovadores de administração pública. Se as condições do sul de Minas Gerais e as características sociais do município de Lavras não foram favoráveis à absorção dos dois modelos de administração pública, gerencial e societal, o que se pode esperar de 90% dos municípios mineiros que possuem população abaixo de 20 mil habitantes? Acreditamos que

esse é um grande desafio para se refletir sobre a administração pública no Estado de Minas Gerais. Os condicionantes culturais são tão fortes a ponto de impedirem ou modificarem substancialmente propostas inovadoras de administração pública nos municípios mineiros? Como realizar mudanças culturais nesse sentido? Acreditamos que essas questões poderão nortear novos estudos.

Entender os conselhos no contexto da administração pública significa discutir, entre outros aspectos, a qualidade da gestão pública. Assim, a discussão sobre esse conselho alinha-se ao contexto em que se insere o país na busca por uma nova gestão pública: a societal. No debate que se instalou sobre a gestão pública

contemporânea, a questão da segurança pública, mediante o estudo realizado, confirmou a hipótese, sustentada por Soares (2001), de que o problema central desse tema no Brasil é fundamentalmente de administração pública.

Observou-se que o Consep de Lavras apresenta uma série de problemas de caráter socio-político-administrativo, quais sejam: falta de formação política dos conselheiros; falta de articulação política entre o Consep e instituições locais e estaduais; a segurança pública no município de Lavras não constitui prioridade para a administração pública local; o Consep não tem poder deliberativo; a realização de diagnóstico e de planejamento participativo, no âmbito tanto do Consep quanto da administração pública local, não constitui uma prática administrativa; em consequência do problema anterior, não se têm parâmetros para definir prioridades e tampouco estratégias de superação de problemas; falta de iniciativas políticas e de organização da sociedade local, em termos de educação cívica, no sentido de democratizar os espaços públicos de decisão. Essas constatações corroboram com a discussão sobre o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos, sendo que a literatura existente tem mostrado que, na maioria das vezes, predomina o cará-

ter consultivo. Apesar dessa fragilidade, pode-se afirmar que esse tipo de instituição precisa conquistar seu papel efetivamente deliberativo para que possa cumprir sua função de redemocratização dos espaços públicos.

Podemos considerar que, mesmo em um período democrático como nunca observado, é necessário desenvolver e trabalhar a natureza política e social do país, visando aumentar sua equidade. Fortalecer o sistema político de uma nação requer a crescente participação dos cidadãos e uma sociedade política atuante e eficaz.

Para finalizar, acreditamos que a sociedade brasileira deve ter um papel mais ativo no processo político, assumindo responsabilidades da administração pública, por meio dos conselhos, de forma que a estrutura de governança tenha maior estabilidade e possa, com isso, superar os problemas sociais relacionados neste trabalho, especificamente em relação à segurança pública.

Neste estudo, não se teve a pretensão de esgotar o tema proposto, mas sim contribuir, academicamente, para a gestão dos conselhos de segurança pública e para a administração pública.

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.
- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, v. 4, n. 8, p. 84-135, 2002.
- BARROS, Flávia Lessa. Accountability de agências financeiras de cooperação multilateral: os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil: uma contribuição para a reflexão crítica sobre a democracia na ordem global. 2006. Disponível em: [www.actionaid.org.br/docgov/Accountability%20Agencias.PDF](http://www.actionaid.org.br/docgov/Accountability%20Agencias.PDF). Acesso em: 14 fev. 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 9. ed. São Paulo, Saraiva, 1994.
- DESCUBRA MINAS. Lavras. Disponível em: [www.descubraminas.com.br](http://www.descubraminas.com.br). Acesso em: 23 jan. 2007.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo, Globo/Publifolha, 2000.
- FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teorias e fatos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile, 2005.
- FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-82, 2006.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*. São Paulo, Cortez, 2001.
- GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T.; TADEI, E. *Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires, Clacso, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA Cidades@. 2007. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php). Acesso em: 15 jan. 2007.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. 2005.
- MALHOTRA, Naresh. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre, Bookmam, 2001.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, 1997.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo, Edusp, 1987.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.
- POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. Informações institucionais. 2007. Disponível em: [www.pmmg.mg.gov.br/](http://www.pmmg.mg.gov.br/). Acesso em: 14 fev. 2007.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de desenvolvimento humano. 2000. Disponível em: [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br). Acesso em: 12 jan. 2007.

SANTOS JR., Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. Entrevista com Luiz Eduardo Soares. *Horizonte Antropológico*, v. 7, n. 15, 2000. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832001000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832001000100010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 fev. 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. *Revista Estudos Avançados*, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SOUZA, Elenice de. Como tornar o policiamento comuni-

tário viável na prática? Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, novembro de 2005. Disponível em: [www.crisp.ufmg.br/desafios\\_policiamento\\_comunitario.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf). Acesso em: 10 nov. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.

**Data de recebimento:** 08/10/07

**Data de aprovação:** 05/11/07