

# Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades

## Alberto Liebling Kopittke

*Alberto Kopittke é secretário municipal de Segurança Pública de Canoas – RS. Foi assessor especial do ministro de Estado da Justiça.*

*✉ [akopittke@yahoo.com](mailto:akopittke@yahoo.com)*

## Fernanda Alves dos Anjos

*Fernanda Alves dos Anjos é mestre em Direito, professora colaboradora da Universidade de Brasília. Foi secretária executiva da 1ª. Conseg, é gerente de projeto da Senasp/MJ .*

*✉ [fernandanjos@hotmail.com](mailto:fernandanjos@hotmail.com)*

## Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

*Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira é mestre em Direito pela Universidade de Brasília e membro do Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito – STD/FD/UnB. Foi secretária executiva adjunta da 1ª. Conseg, é gestora governamental e assessora da Coordenação-Geral de Pesquisa – Enap.*

*✉ [marianasiqcarv@hotmail.com](mailto:marianasiqcarv@hotmail.com)*

### Resumo

*O artigo pretende, à luz da Teoria Democrática, analisar a realidade da participação social no âmbito das políticas públicas de segurança, a partir da reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp, resultado da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg, pautando os limites e potencialidades da atuação deste órgão num novo desenho institucional para formulação e gestão da Política Nacional de Segurança Pública.*

### Palavras-Chave

*Segurança pública. Democracia. Participação social. Conselhos. Conasp.*

**H**á 25 séculos, a democracia vem sendo “discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida” (DAHL, 2001, p. 12), porém não existe consenso quando se quer alcançar seu conceito “definitivo”. “(...) ‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares” (DAHL, 2001, p. 12) e, portanto, não é de sua natureza pretender-se hermética e “conceituável”.<sup>1</sup> Ela é descontínua, avança e retrocede, mas se realiza continuamente e, por isso mesmo, é tão fascinante e desejada. “Por toda parte, o espírito democrático está em ação; também por toda parte, pode se degradar ou desaparecer” (TOURAINÉ, 1996, p. 34).

Como assinala Mouffe (1994, p. 2), é tempo de uma reflexão profunda sobre a democracia, sem mais opô-la ao totalitarismo. É preciso examinar seu funcionamento, limites e possibilidades, sem deixar de captar seu caráter histórico, já que a democracia é o “produto de uma história, de uma cultura e de toda uma série de condições que não são fáceis de reproduzir” (MOUFFE, 1994, p. 4).

A prática e os ideais democráticos são muito mais amplos do que o reducionismo construído em torno deles. As eleições não são uma mera alternância de poder, pois simbolizam o essencial da democracia: o poder não se identifica com os ocupantes do governo, mas sim

com o cidadão que elege periodicamente seus representantes. As ideias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser garantidas e respeitadas por lei, vão além das aparências: a democracia é a única forma política que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que seja trabalhado politicamente pela própria sociedade. A crença numa eventual solução definitiva dos conflitos, como entende Mouffe (1994, p. 8), “longe de fornecer o horizonte necessário ao projeto democrático, efetivamente o coloca em risco”.

Contudo, como a democracia moderna é representativa, o direito à participação tornou-se indireto por meio da escolha de representantes. A partir daí, observou-se na História a tendência em limitar a participação dos cidadãos ao poder, ainda que sob a forma de representação.

As lutas sociais, no entanto, forçaram a ampliação dos direitos políticos com a criação do sufrágio universal e a garantia da elegibilidade de qualquer um. Ou seja, mais uma vez, as lutas sociais transformaram a simples declaração de um direito em direito real. As lutas por igualdade e liberdade ampliaram os direitos políticos (civis) e, a partir destes, criaram-se os direitos sociais. Portanto, a sociedade democrática possui cidadania ativa e espaço para criação de direitos, garantia desses direitos e participação direta na área de decisão política.

## Notas sobre controle e participação social: alguns aspectos da realidade brasileira

Quando se trata de democracia, a Constituição Federal de 1988 prevê as duas faces da moeda: a democracia representativa e a participativa-direta. Conselhos, conferências, comitês gestores são espaços de participação social que estão atualmente agregados ao nosso sistema jurídico. Experiências fascinantes são levadas a cabo em todo o território nacional. Há frustrações, mas também vitórias. E como fazer caminhar essas mudanças no regime político brasileiro?

É preciso considerar aqui as novas perspectivas da Teoria da Democracia, enfocando a revitalização da democracia participativa como fator essencial para o esforço democrático das nações. Novos espaços públicos de deliberação emergem do Texto Constitucional e fazem valer os princípios democráticos. O Brasil já foi contagiado pela necessidade de ampliação de espaços públicos para deliberação de assuntos relevantes para toda a nação. A reinvenção democrática só está começando e seguiremos adiante.

O Brasil possui notável experiência na construção de políticas públicas de forma participativa. A demanda por participação social compunha o eixo principal das reivindicações dos diversos movimentos populares da década de 1980. A proposta então era tornar o ciclo das políticas públicas mais democrático, transparente e responsivo às demandas da população.

Nesse sentido, além da própria abertura do sistema político, com a redemocratização, foram instauradas novas estruturas institucionais de exercício democrático na formulação, implemen-

tação e controle de políticas públicas, criados mecanismos de *accountability* (prestação de contas e controle) e definidas dimensões de co-responsabilidade pública pelas políticas realizadas.

O desenvolvimento de diversas políticas passou, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a assimilar alguns pressupostos da democracia participativa, o que, segundo Moroni (2006), criou o chamado “sistema descentralizado e participativo” (conselhos e conferências nas três esferas de governo). Para o autor:

O sistema descentralizado e participativo são espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não-governamentais, responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, estando presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à questão da democratização e da publicização do Estado (MORONI, 2006, p. 5).

Segundo Maria do Carmo Carvalho (1998, p. 12), essa ampliação das possibilidades de gestão participativa das políticas públicas contribui ainda para o fortalecimento da cidadania:

Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não

razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder – esse “acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções” (1998, p.12).

Seguindo as experiências já construídas por outras políticas sociais, há que se aprofundar a discussão sobre a participação social na segurança pública. Historicamente esse campo foi marcado por um distanciamento da população em relação às políticas implementadas na segurança pública. Mesmo com alguns esforços de aproximação entre a sociedade e a polícia, durante muitos anos considerou-se que a questão da segurança pública era um assunto restrito às corporações. Esse distanciamento e a pouca compreensão sobre a política de segurança levaram a um insulamento das instituições policiais, que só mais recentemente passaram a incorporar na sua prática a atuação conjunta com as comunidades.

É preciso reconhecer que alguns avanços foram possíveis, como a mudança de cultura que vem rompendo com a dicotomia prevenção *versus* repressão e a percepção de que as políticas públicas do setor devem ser construídas com diversos atores sociais, para além das corporações. Todavia, transformações nesse cenário ainda são necessárias para a construção de um modelo de gestão democrática para as políticas de segurança pública. A participação social no setor ainda é incipiente e os instrumentos de cogestão, apesar de existentes em alguns estados e municípios (como, por exemplo, os conselhos comunitários e os Gabinetes de Gestão Integrada – GGI), não possuem um marco normativo referencial e também precisam ser

repensados à luz dos novos rumos da democracia brasileira. As instituições, redes e movimentos que trabalham especificamente na segurança pública e que vêm contribuindo fortemente para uma mudança de cultura na área ainda não dispõem de espaço formal para atuar mais incisivamente na formulação das políticas públicas da área.

Vale registrar que o campo da segurança pública foi tradicionalmente fechado e reativo a mudanças, mesmo quando os modelos organizacionais de suas instituições já não demonstravam possibilidade de alcançar resultados positivos. O processo de elaboração da Constituição de 1988 não enfrentou o tema e não avançou no debate com a sociedade sobre qual o modelo de segurança pública deveria ser construído para a democracia brasileira. E ainda, os movimentos de direitos humanos, que tiveram papel destacado em denunciar as torturas realizadas pelo regime de exceção e na mobilização pela redemocratização do país, com relevante enraizamento social, não acumularam um discurso de maneira sistemática e propositiva para formulação de políticas públicas de segurança.

Nos últimos anos, com o fortalecimento da democracia, vêm ocorrendo, no país, mudanças significativas na gestão das políticas públicas de segurança (concepção de atuação integrada de instituições e de governos; aproximação das demais políticas sociais, como educação, saúde e planejamento urbano; investimentos em ações preventivas, próximas às comunidades e em qualificação da repressão; modelos de gestão orientados por resultados; melhorias na produção de conhecimento; formação e valorização dos profissionais, entre outras). Nesse cenário, os instrumentos de participação social alcançam um papel estratégico e legitimador das políticas desenhadas e implementadas.

## O papel dos Conselhos de Políticas Públicas

Os Conselhos de Políticas Públicas, idealizados a partir da necessidade de criação e institucionalização de espaços de participação, sinalam para o fortalecimento da participação e para possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, no sentido de fomentar práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública. Para Carneiro (2002), os conselhos viabilizam a definição de diretrizes mais acertadas no sentido da equidade e efetividade da política.

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil (CARNEIRO, 2002, p. 152).

Tendo em vista que a tendência de composição dos conselhos é pela paridade de representa-

ção (sociedade-governo), minimizam-se os riscos clientelistas da descentralização e outros vícios de relação entre Estado e sociedade na definição da agenda pública. Reforça-se, assim, a dimensão de co-responsabilidade pela política entre os atores envolvidos e incentivam-se maior cooperação e coordenação entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Entretanto, não se deve subestimar o peso das assimetrias na participação e da fragilidade das novas práticas de gestão participativa. Para Carvalho (1998, p. 23):

a participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, equipamentos e recursos públicos, é um processo em construção, que apenas se inicia, pela construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, pela construção de habilidades e metodologias que possam fazê-los instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas.

A busca contínua de aperfeiçoamento dos espaços participativos é muito relevante e deve sempre pautar-se pela qualificação técnica e política dos atores envolvidos – tanto dos governos como da sociedade –, pela ampliação e consolidação de uma cultura democrática, pela construção de métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade, pela superação de debates meramente tecnicistas e pelo rompimento da tendência de limitar a participação aos assuntos periféricos, dispersando-a em inúmeros espaços de um “conselhismo” segmentado.

Como mecanismo de controle social, os conselhos representam ainda um importante instru-

mento de acompanhamento constante da ação estatal, garantindo maior transparência na definição de prioridade das políticas públicas. Estas passam a ser desenhadas com e na presença de seus destinatários, o que dificulta o desvio de sua finalidade e as potencializa enquanto políticas estratégicas de longo prazo, com capacidade de ultrapassar mandatos e servir de espaços fundamentais para a construção tanto da integração vertical, entre os três entes federados, quanto da integração horizontal, entre as diferentes agências policiais, os diversos órgãos de gestão de um mesmo governo e as representações da sociedade civil.

Dessa forma, os conselhos locais, municipais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional, que apontam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são institucionalizados, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com poderes de controle sobre a política. Mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos representam uma nova forma de governança que resulta em maior legitimidade no processo de construção das políticas públicas e eficiência, pois articulam ações e programas, potencializando objetivos e qualificando o gasto público, uma vez que as respostas encontram-se mais próximas dos problemas efetivos da realidade social.

### **Breve histórico sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp**

A partir do processo de positivação dos direitos fundamentais, que teve como ponto inicial a Declaração de 1789, os ordenamentos jurídicos tenderam a garantir internamente os direitos fundamentais (sem perder de vista a necessidade conjunta de internacionalização), sob uma pers-

pectiva de generalização (extensão da titularidade desses direitos a todos os indivíduos, e não somente como privilégios de determinados grupos econômicos, étnicos ou de castas).

Fruto desse processo, a Constituição brasileira de 1988 é um marco no que tange a garantia dos direitos fundamentais, entre os quais estão os direitos sociais:

Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (grifo nosso).

Mais adiante, o art. 144 do Texto Constitucional estabeleceu a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, o que reforçou o envolvimento social nessa área não só para exigir e controlar a implementação do direito, mas também para atuar como co-responsável por esta implementação. Portanto, a partir da Constituição de 88 e das aspirações democráticas que dela emanavam, bem como do momento histórico simbólico que o país vivia, constituiu-se um Conselho Nacional para a área da segurança pública, porém, com características pré-constitucionais, aos moldes dos conselhos que poderiam ser chamados de “primeira geração”. Tais Conselhos de Políticas Públicas, até esse marco constitucional, eram meramente consultivos e compostos apenas por especialistas indicados pelo próprio ministro ou então por membros do governo, modelo que até recentemente era instituído para o Conasp.<sup>2</sup>

Assim, diferente de outros Conselhos Nacionais, que tiveram na Constituição de 1988 um marco para mudanças profundas em sua

composição – tornando-a mais democrática e plural – e em suas atribuições – tornando-as mais efetivas –, o Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp já nasceu velho.

O primeiro registro do Conasp é de 25/08/1989, com a sua Ata de Criação. O Decreto nº. 98.936 de 1990 aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conasp, sendo objeto de nova regulamentação pelo Decreto nº. 2.169 de 1997, o qual dispôs, por exemplo, que:

- 1) O CONASP é um órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça;
- 2) Entre suas finalidades, consta formular a Política Nacional de Segurança Pública;
- 3) É formado por oito membros, sendo o Ministro da Justiça seu Presidente e o Secretário Nacional de Segurança Pública seu vice-presidente. A única participação da sociedade civil é da OAB e não é obrigatória.

Somente após cinco anos foi elaborado o Regimento Interno, pela Resolução nº. 01 de 2003, que abriu a possibilidade de convocar convidados de organismos públicos ou privados, principalmente para comissões temáticas, sem direito a voto. Segundo o Regimento, as deliberações do Conasp deveriam ser sempre externalizadas no formato de resolução, resultado da apreciação de pareceres apresentados pelos presidentes dos Conselhos Regionais.

Consta dos arquivos da Senasp o registro de nove reuniões ordinárias e duas extraordinárias do Conasp, tendo sido publicadas nove Resoluções a

partir da promulgação de seu Regimento Interno. Após 2003, não há registros de funcionamento.

Assim, é possível perceber que o Conasp tem por origem o mesmo movimento observado nas demais políticas públicas. Porém, após a aprovação da Constituição de 1988, diferentemente dos demais Conselhos, ele recebeu apenas atribuições de assessoramento ao ministro, praticamente como um mero colegiado interno de gestão, sem uma composição de diversos segmentos, em especial da sociedade civil e de trabalhadores da área, ou qualquer garantia de convocação. Assim, enquanto na maioria das políticas públicas avançou-se para um novo modelo institucional, com foco na cogestão e responsabilização dos diversos atores e segmentos envolvidos na política em questão, na segurança pública permaneceu um desenho pré-constitucional, que não se adaptou aos novos mecanismos e dinâmicas da gestão pública brasileira após a redemocratização.

As resoluções do Conasp não tinham força normativa, sendo apenas um órgão de “cooperação técnica”, subordinado ao ministro da Justiça, portanto, sem qualquer autonomia sequer para autoconvocação.

Possivelmente em razão de suas próprias características, o Conasp, ao longo de quase 20 anos de existência formal, teve papel insignificante na formulação das políticas públicas de segurança, não tendo inclusive o papel de fortalecer ou potencializar as redes de segurança (sejam as corporativas, da sociedade civil ou mesmo dos gestores públicos da área), que trazem em sua complexidade o conjunto de conflitos concretos da realidade e as alternativas que se vão construindo para superá-los.

A reformulação do Conasp, portanto, dentro de um novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, pautada no real exercício democrático participativo, tornou-se preemente.

No processo de organização e realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg,<sup>3</sup> como compromisso firmado nos seus objetivos e com a mobilização dos mais diversos segmentos ao longo de suas etapas, aumentavam as demandas pela definição de um novo órgão colegiado nacional do sistema nacional de segurança pública, até que a Comissão Organizadora Nacional – CON,<sup>4</sup> na sua 7ª Reunião Ordinária, aprovou a Moção nº 2 pela consolidação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp e reestruturação do Conasp, afirmando que:

não enfrentar o desafio de repensar os modelos e arquiteturas institucionais à luz do aumento da eficiência democrática e da participação social, de gestores públicos e dos trabalhadores da segurança pública, é deixar passar a experiência acumulada com o processo e instâncias da Conferência e o momento histórico capaz de mudar a segurança pública brasileira.<sup>5</sup>

Dessa forma, como fruto da mobilização e dos debates da 1ª Conseg, a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública tornou-se realidade. Com a publicação do Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, de modo bastante simbólico no primeiro dia da Etapa Nacional da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, o Conasp foi reestruturado pelo Ministério da Justiça, prevendo a participação dos três segmentos – gestores, trabalhadores da área e sociedade civil –, a realização de inédito processo eleitoral e o caráter deliberativo. O Conasp, além de ser reativado, passou a incorporar

bases mais representativas e capacidade decisória, tendo sido reforçado pela aprovação, na plenária final da Conferência, de dois princípios (4 e 9) e três diretrizes (5, 20 e 38) que, se somados, representam a maior votação da 1ª Conseg:

**Princípio 4.** Fomentar, garantir e consolidar uma nova concepção de segurança pública como direito fundamental e promover reformas estruturais no modelo organizacional de suas instituições, nos três níveis de governo, democratizando, priorizando o fortalecimento e a execução do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública –, do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – e do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (265 VOTOS)

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

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



poder executivo, com a composição paritária e proporcional. (799 VOTOS)

**Diretriz 20.** Reestruturar o Conselho Nacional de Segurança Pública e reformular os Conselhos estaduais e municipais, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia, transparência, e tendo como foco principal o combate à corrupção, a prestação de serviços de qualidade à população e a articulação permanente com as forças sociais. Para isso: eleger seus membros bienalmente, por meio de conferências e fóruns nos quais haja plena participação social; adequar suas ações às realidades locais e regionais, operando os instrumentos democráticos de controle com monitoramento de dados quantitativos e qualitativos das situações de violência e ocorrências criminais; trabalhar em ações de caráter consultivo, propositivo, fiscalizatório e deliberativo, adequando suas resoluções às orientações e regulamentações do Ministério da Justiça; manter estreita relação com todos os conselhos da área de segurança e outros, de modo a facilitar a articulação de ações; gerir todos os seus recursos participativamente, cuidando para que sejam efetivamente utilizados no alcance de seus objetivos. Elaborar e aprimorar a estrutura político-administrativa do Conselho Nacional de Segurança Pública em harmonia legal com os conselhos estaduais e municipais de segurança, considerando os princípios de democracia, representatividade, paridade, autonomia e transparência, focado no combate à corrupção e na qualidade de prestação de serviço a população. (305 VOTOS)

**Diretriz 38.** Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Públi-

ca nos três níveis governamentais, assim como os Conselhos Comunitários, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). (177 VOTOS)<sup>6</sup>

A ampliação da composição, respeitando os segmentos e atores envolvidos diretamente nas políticas públicas do setor, parte da premissa de que os conselhos de políticas baseiam sua existência na possibilidade de agregar opiniões representativas da diversidade de atores sociais e no potencial de formar compromissos e consensos que direcionem de forma legítima a atuação estatal e a reversão de modelos de gestão meramente reativos e pontuais, para modelos estratégicos de curto, médio e longo prazos.

Conforme registro do relatório final da 1ª Conseg:<sup>7</sup>

O Decreto do novo CONASP estava fundamentado nos resultados que já surgiam das Etapas Preparatórias e das Etapas Eletivas nesse sentido, mas ainda não contemplava as discussões da Etapa Nacional. Por essa razão, não poderia estabelecer de antemão as regras e os procedimentos para essa participação social, antes da devida sistematização daqueles resultados. A solução encontrada para conciliar a urgência da reestruturação e a necessidade de aderência às discussões coletivas foi a instituição de um grupo transitório, previsto no art. 11 do Decreto, com atribuições específicas de elaborar as regras gerais para o funcionamento do novo CONASP.

Coube à Comissão Organizadora Nacional esse difícil desafio. A sua permanência à frente da atividade de reestruturação do CONASP

garantiu a continuidade das discussões da 1ª CONSEG e impediu a interrupção desse importante processo de fortalecimento participativo. Por sua vez, a sua condição de transitoriedade, expressa formalmente nos seus atos constitutivos, assegura que suas decisões estão voltadas à institucionalização de um novo Conselho Nacional de Segurança Pública, ainda mais participativo, representativo e democrático, a surgir após a realização histórica da suas primeiras eleições, em 2010.

Em resumo, esse é o retrato do CONASP hoje. O Decreto nº 6.950, de 2009, assentou as bases para uma transformação democrática do órgão colegiado, mas não encerrou as decisões sobre essas mudanças. Pelo contrário, delegou ao grupo transitório a responsabilidade de coordenar as discussões ainda existentes para elaborar a melhor proposta. Desse modo, o Conselho Nacional de Segurança Pública de hoje é um projeto transitório, em construção coletiva, que por si já é inovador e, após a eleição, será ainda mais. Esse novo desenho institucional representa não apenas um importante resultado da mobilização da 1ª CONSEG, mas também um espaço privilegiado para que todos esses esforços e todas essas discussões continuem, em bases democráticas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 92).

### **A reestruturação do Conasp: a construção coletiva de um espaço participativo**

Em outubro de 2009 foi realizada a 1ª reunião ordinária do novo Conasp, em sua composição transitória, cujas atribuições prioritárias, de acordo com o Decreto nº 6.950/2009, focam na realização, em 2010, de processo de eleição dos con-

selheiros “definitivos” e na aprovação do seu Regimento Interno. O Conasp atual, composto de forma tripartite (sociedade civil, trabalhadores da área e poder público) pelas entidades representadas na Comissão Organizadora Nacional – CON da 1ª Conseg, tomou posse e já iniciou seus trabalhos com aprovação de resoluções e debates acalorados sobre seu papel e responsabilidades.

O desafio imediato do Conasp, na gestão de composição transitória, é organizar um processo eleitoral amplo e aglutinador da diversidade de atores, resultando num Conselho “enxuto”, porém extremamente representativo. Ou seja, um Conselho com ampla representação social, real enraizamento nas bases sociais dos três segmentos e, ao mesmo tempo, com uma estruturação que não inviabilize o diálogo e permita que a pressão externa para compor o Conselho possa assegurar uma representação legítima e efetiva; bem como gerar um Regimento Interno que dialogue com esta intenção e que seja o referencial normativo para uma atuação mais dinâmica e democrática do Conselho. Deverá primar pela transparência e publicização de suas ações. Além disso, o Conasp não pode perder de vista que é o órgão maior de monitoramento dos resultados da 1ª Conseg, bem como o responsável pela organização e acompanhamento das próximas Conferências.

Para além das respostas imediatas, o Conasp possui desafios de médio e longo prazos, tais como:

- realizar um profundo debate com a sociedade brasileira sobre o papel do Conselho “definitivo” a ser estabelecido após o processo eleitoral, aproveitando toda a mobilização criada pela 1ª Conseg e a experiência acumulada pelos demais Conselhos de Políticas Públicas;

- elaborar estudos sobre o modelo de funcionamento de Conselhos Nacionais, com a utilização de metodologias de debates e de produção de diálogo social mais avançadas, que possibilitem o alcance de resultados mais positivos e propositivos, uma vez que os modelos tradicionais de funcionamento muitas vezes pecam por não conseguir atingir seus objetivos, pela falta de clareza sobre a pauta e as competências do órgão, o que acaba por prejudicar a tomada de decisão;<sup>8</sup>
- estabelecer diretrizes para estruturação de um sistema participativo integrado e articulado no âmbito no Sistema Único de Segurança Pública – Susp, servindo como referência e definindo parâmetros e condicionantes para constituição e reformulação de conselhos regionais, estaduais e municipais;
- preparar as bases e organizar a 2ª Conferência Nacional de Segurança Pública;
- alinhar suas atribuições e competências com os princípios estabelecidos para a gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pro-nasci, com o objetivo maior de estabelecer condições institucionais para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – Susp e para um efetivo controle social da política;
- estimular debates nacionais sobre temas diretamente envolvidos com suas atribuições, para aprofundar a discussão e o aperfeiçoamento do conhecimento na área, tornando-se um sujeito ativo na discussão sobre os rumos das políticas públicas de segurança e manifestando-se ativamente sobre fatos relevantes da área;
- a partir da realização desses debates nacionais, juntamente com órgãos gestores, para o incremento das políticas públicas, manter acesas as discussões e os movimentos estabelecidos no processo da 1ª Conseg, bem como desenvolver ações para efetivação de suas deliberações, dando publicidade dos andamentos dessas ações;
- articular-se com institutos de pesquisa e órgãos gestores para construção de indicadores nacionais de avaliação de políticas de segurança pública, consolidando um Observatório Nacional de Segurança Pública;
- reivindicar a implementação de bases de dados confiáveis e permanentes que permitam essa avaliação das políticas públicas de segurança implementadas em todo o país.

Uma discussão ampla e aglutinadora nesse processo de reestruturação do Conasp permitirá a criação de novos vínculos associativos e redes, fomentando o capital social, reunindo sujeitos políticos diversos, ampliando a cidadania e fortalecendo a democracia.

Dessa forma, a reformulação do Conasp, à luz da Teoria Democrática contemporânea, consolida no setor da segurança pública espaços democráticos que vão além da representação formal – modelo tradicional de se exercitar a democracia moderna que hoje já é reconhecidamente insuficiente –, bem como a participação social no âmbito de uma política pública considerada complexa, reativa e fechada.

Essa nova onda democrático-participativa, pautada, entre outros aspectos, no fortalecimento da demodiversidade<sup>9</sup> e na ampliação do experimentalismo democrático (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 77-78), coaduna-se com a percepção de que o novo Estado deve ser experimental, na medida em que

(...) seja possível a coexistência de diferentes soluções institucionais concorrentes entre si, funcionando como experiências-piloto sujeitas à perscrutação permanente por parte de coletivos de cidadãos encarregados da avaliação comparativa de desempenhos (SANTOS, 2003, p. 68).

Assim, ao se abrir a segurança pública para a experimentação institucional, percorrendo o caminho que outras políticas públicas sociais já trilham há décadas ou anos, mas dentro de suas singularidades e limitações, a reinvenção democrática chega a um patamar único de superação de obstáculos e crenças e de consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

### Considerações finais

Os canais de democracia participativa devem ser fomentados e vistos como grandes aliados na construção das políticas públicas brasileiras. A importância de se agregarem os diversos interlocutores, públicos e privados, é inquestionável para o sucesso na execução de uma política nacional de

segurança pública. É preciso estar aberto às contribuições dos mais diversos segmentos e permitir que a política amadureça, corrigindo erros, reavaliando pontos críticos e fortalecendo as ações de maior sucesso.

Como um órgão colegiado de natureza deliberativa e normativa 'e não apenas consultiva' no processo de formulação e implementação das políticas públicas de segurança –, o Conasp envolve as discussões técnicas, mas considera também as demandas políticas e sociais, junto às quais busca legitimidade. Nesse sentido, atribui-se ao Conselho Nacional de Segurança Pública um papel de protagonista no desenho das políticas de segurança pública, sem substituir a responsabilidade do órgão gestor, mas assumindo o papel de instância de cogestão e controle social. A expectativa é que esse espaço deliberativo seja gradativamente ampliado, para incluir discussões sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e as políticas de governo, como o Pronasci.

O importante nesse processo de transição é que haja um profundo debate sobre o papel que o Conasp desempenhará na relação com as políticas públicas prioritárias na área de segurança pública. Os primeiros passos já foram dados e espaços de debates foram constituídos. Agora se faz necessário o envolvimento de todos para a consolidação e o continuado fortalecimento deste espaço democrático.

1. "Se 'democracia' significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que signifique hoje?" (DAHL, 2001, p. 13).
2. A título de exemplo: A transição do CNS durou mais de 50 anos. O Conselho Nacional de Saúde (CNS) teve este perfil de mero órgão consultivo desde sua criação pela Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, até a 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986, cujo relatório baseou a formulação do artigo 196 da Constituição Federal de 1988 (que criou o Sistema Único de Saúde e incorporou a participação como mandamento constitucional), e que resultou na Lei n.º 8.142 que instituiu as Conferências Nacionais e o Conselho Nacional como órgãos centrais do SUS, com caráter permanente, paritários e deliberativos para atuar na formulação de estratégias e fiscalização das políticas de saúde nas esferas municipais, estaduais e federal. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>.
3. Para maiores informações, acesse: <[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)>.
4. A Comissão Organizadora Nacional – CON foi a instância máxima deliberativa para organização da 1ª Conseg. Instalada em setembro de 2008, ela atuou de forma decisiva na formulação e regulação dos diversos aspectos e etapas da Conferência. Composta de forma tripartite por 37 cadeiras distribuídas entre os segmentos sociedade civil, trabalhadores da área de segurança pública e poder público, a CON aprovou o Regimento Interno da Conferência, decidiu os eixos temáticos, elaborou resoluções importantes para o processo, entre outros.
5. Para ler a moção na íntegra, acesse: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&id=43&Itemid=62](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=43&Itemid=62)>.
6. Para conhecer os princípios e diretrizes aprovados na 1ª Conseg, acesse: <[www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)>.
7. Para ler o relatório final da 1ª Conseg na íntegra, acesse: <[http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&id=51&Itemid=342](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=51&Itemid=342)>.
8. A metodologia de diálogo social construída pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES é uma referência importante para viabilizar e qualificar uma discussão de um projeto de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de governo e assumidos pela sociedade. Para obter mais informações, acesse: <[www.cdes.gov.br](http://www.cdes.gov.br)>.
9. Para Santos (2003), demodiversidade é "a coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas".

### Referências bibliográficas

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, 2ª. ed., 36, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação social no Brasil hoje. **Pólis Papers**, v. 2, 1998. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=169](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169)>.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório final da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MORONI, J. A. **O direito a participação no governo Lula**. 2006. Disponível em: <[www.icsw.org/global-con-](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/.../jose_antonio_moroni.pdf)

[ferences/Brazil2006/.../jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/.../jose_antonio_moroni.pdf)>

MOUFFE, C. Pensando a democracia com e contra Carl Schmitt. **Cadernos da Escola Legislativa**, 2ª. ed., 1, p. 87-108, jul./dez. 1994.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: Para novos manifestos).

SANTOS, B. de S. Poderá ser o direito emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, nº 65, maio de 2003.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

# Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades

Alberto Liebling Kopittke, Fernanda Alves dos Anjos  
e Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira

## Resumen

**Reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública: desafíos y potencialidades**

*El artículo pretende analizar a la luz de la Teoría Democrática la realidad de la participación social en el ámbito de las políticas públicas de seguridad, a partir de la reestructuración del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Conasp), resultante de la 1ª Conferencia Nacional de Seguridad Pública (Conseg), pautando los límites y potencialidades del papel de dicho órgano en un nuevo dibujo institucional para la formulación y gestión de la Política Nacional de Seguridad Pública.*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Democracia. Participación social. Consejos. Conasp.

## Abstract

**Restructuring the National Board for Public Security: threats and possibilities**

*This paper aims, in the light of Democratic Theory, to analyze social participation from a public security policy perspective. The object of the study is the restructuring of the National Board for Public Security (the CONASP), which emerged a consequence of Brazil's 1st National Public Security Conference (CONSEG). The limits and possibilities of this board, with a new institutional design, and its role in designing and managing Brazil's National Public Security were analyzed.*

**Keywords:** Public security. Democracy. Social participation. Boards. CONASP.

**Data de recebimento:** 15/01/10

**Data de aprovação:** 08/02/10