

A participação social na segurança pública

Processo de produção do conhecimento: investigação em curso

Grupo de Trabalho N° 04: Controle social, legitimidade e segurança cidadã

Rany Matos Barbosa Cauás

Resumo:

Após a Constituição de 1988 houve uma multiplicação dos espaços participativos na sociedade brasileira. As políticas públicas passaram a ser definidas através de uma co-gestão participativa, onde o estado e a sociedade civil deliberam conjuntamente sobre questões de interesse coletivo. No entanto, o âmbito da segurança pública foi provavelmente um dos últimos a experimentar tal inovação institucional. Esse quadro só se modificou no processo de mobilização e organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública entre os anos de 2008 e 2009. Diante disso, o objetivo do presente artigo é o de analisar essas transformações ocorridas no âmbito da participação social nas políticas públicas de segurança, refletindo em que medida essa reestruturação representa um avanço institucional rumo à democratização.

Palavras-chaves: participação social, segurança pública e gestão democrática

1. A participação social institucionalizada no Brasil

No processo de redemocratização brasileira diferentes atores sociais argumentavam sobre a insuficiência de uma democracia eleitoral e reivindicavam a criação de instituições democráticas que possibilitariam o exercício de uma nova cidadania, exercício este que não mais se limitaria ao ato do voto, mas seria garantido pela participação dos cidadãos em espaços decisórios. Naquele momento a existência apenas de partidos e eleições não seria suficiente para uma verdadeira redemocratização. Para que esta ocorresse era necessário que um ambiente favorável, no qual as instituições tradicionais da democracia coexistissem com outras instituições que teriam a função de expandir o espaço decisório democrático ao trazer para este espaço novos atores sociais que antes encontravam-se excluídos da cena política. O objetivo principal era que o campo de decisões políticas não fossem apenas composto por políticos profissionais, mas por grupos organizados da sociedade civil, como os sindicatos e movimentos sociais. A ampliação do número e da diversidade de grupos sociais, dentro do ambiente político, geraria também uma expansão da agenda de tal ambiente.

Atendendo a essas expectativas a Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, defendeu uma concepção universal de direitos sociais e criou diferentes mecanismos de participação, como o referendo popular, o plebiscito, a audiência pública, etc. Além disso, tal Constituição estimulou a criação e reformulação de espaços institucionalizados de participação, os espaços públicos de participação. Estes são definidos como espaços estabelecidos legalmente, onde sociedade civil e Estado se propõem a estabelecer uma relação colaborativa, onde o rumo de diversas políticas públicas deve ser decidido conjuntamente.

Baseados na Constituição Cidadã, vários grupos sociais se engajaram na luta pela criação e consolidação de espaços públicos de definição e controle de políticas públicas, como o são os conselhos. Nessa luta havia a esperança de que a aliança entre representantes do Estado e grupos da sociedade civil, na definição de políticas públicas, resultaria numa maior universalização destas e a conseqüente diminuição das desigualdades sociais. Acreditava-se que através dessa experiência de

união entre Estado e sociedade civil as políticas públicas conseguiriam uma melhoria em sua área de cobertura e em sua qualidade, fazendo com que os serviços estatais chegassem a todos os indivíduos e suprissem suas necessidades. Assim, era esperado que esse novo mecanismo de fazer políticas públicas promovesse uma maior igualdade e justiça social.

O marco brasileiro da participação institucionalizada foi a criação, em 1990, da Lei Orgânica de Saúde, integrante do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa lei estabelecia a participação da sociedade na definição das políticas públicas de saúde através dos conselhos e conferências em níveis federais, estaduais e municipais. Além disso, foi estimulada a criação de conferências que deveriam fornecer as diretrizes para as políticas públicas na área de saúde. Esta experiência de participação serviu de exemplo para diversas áreas como cidades, assistência social e criança e adolescente, se tornando um marco de participação no Brasil. Com isso, há atualmente uma multiplicidade de espaços participativos na atual sociedade brasileira, que vão desde do nível federal ao municipal e que definem um amplo número e tipos de políticas públicas.

Esses conselhos se tornaram obrigatórios em alguns níveis na definição de políticas públicas, sendo sua existência necessária para o repasse de recursos nacionais para os Estados e municípios. Os conselhos gestores se constituem hoje como elementos de extrema importância na experiência de descentralizar e democratizar as políticas públicas. Carvalho (1995, 1997) apresenta alguns dados que expressam a importância desses conselhos: nos anos de 1991 a 1993 houve a criação de mais de dois mil Conselhos de Saúde em todo país, ou seja, a cada dia surgiam dois novos conselhos. O autor ainda destaca que num levantamento realizado em 1996, aproximadamente 65% dos municípios brasileiros possuíam conselhos. De acordo com dados do IBGE, em 1999 foi contabilizada a existência de 23.987 conselhos municipais, ligados a políticas sociais. No governo Lula houve um aumento dos espaços públicos, principalmente no nível nacional: entre os 64 conselhos federais existentes, 11 foram criados ao longo de seu mandato e 9 foram restituídos¹. Em relação às conferências, segundo o Governo Federal, entre 2003 e 2006, realizaram-se 38 conferências nacionais, que muitas vezes eram antecedidas por etapas municipais, regionais e estaduais. Há uma estimativa que dois milhões de indivíduos tenham participado ao longo desse período de conferências em níveis municipais, regionais e nacionais.

Em relação à sua composição desses espaços participativos geralmente são norteados pelo princípio da paridade entre Estado e sociedade civil, que se constitui como um meio de manter o equilíbrio das decisões. A esfera do governo é normalmente representada por agentes públicos que possuem cargos administrativos, por responsáveis pelas políticas sociais ou áreas afins e por meio de indicação dos Governadores. Já a sociedade civil geralmente possui como representantes indivíduos que são escolhidos entre si através de votação em um fórum próprio que reúne ONGs, entidades de defesas de direitos, movimentos sociais, associações comunitárias e de usuários, sindicatos. O indivíduo que ocupa o cargo de representante não deve ser remunerado pelo exercício de sua atividade, pois esta é considerada como de “relevância pública”. A comunidade tem o direito de participar das reuniões, no entanto, não possui o poder de voto.

Esses espaços de co-gestão participativa, onde o Estado e a sociedade civil discutem e deliberam conjuntamente sobre políticas públicas e questões relativas ao interesse coletivo, constituem-se como uma “inovação institucional em direção à democratização” (LÜCHMANN apud VASCONCELOS 2006: 62), pois segundo Lüchmann eles possibilitam o controle social sobre a criação e execução de políticas públicas.

¹ Ver Plataforma da reforma do sistema político brasileiro – versão para debate, em www.participacaopopular.org.br.

2. A participação social na área da segurança pública

- **O Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)**

Além de estimular a gestão democrática na área de saúde, educação e etc, como observamos acima, a Constituição de 1988 também incentivou a participação social na área de segurança pública, estabelecendo esta como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Desse modo, a partir da Constituição de 88 e dos anseios democráticos dela derivados se implementou o Conselho Nacional de Segurança Pública. O primeiro registro do Conasp é sua Ata de Criação de 25/08/1989 e sua institucionalização veio através do Decreto nº. 98.936 de 1990, que aprovou seu Protocolo de Intenções e foi regulamentado pelo Decreto nº. 2.169 de 1997, o qual institui que o Conasp seria um “órgão colegiado de cooperação técnica entre os entes federativos no combate à criminalidade, subordinado diretamente ao Ministro da Justiça”, que teria como objetivo “formular a Política Nacional de Segurança Pública” e seria 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”². Depois de cinco anos foi construído seu Regimento Interno, que inaugurou a possibilidade da participação de convidados de entidades públicas ou privados, no entanto sem direito a voto.

Assim ao longo de cerca de vinte anos o Conasp se caracterizou por ser apenas um órgão de cooperação técnica subordinado ao Ministro da Justiça, ou seja, sem autonomia de decisão e sem a participação de diferentes segmentos da sociedade civil e dos trabalhadores da área. Dessa forma, tal conselho não teve, como nas outras áreas, caráter deliberativo, sendo apenas consultivo e constituído por integrantes indicados pelo Governo. Enquanto a Constituição de 88 instituiu avanços em diferentes Conselhos, tornado-os mais deliberativos e plurais, o Conselho Nacional de Segurança surgiu com características dos “conselhos de primeira geração”, ou seja, pré-Constituição, tendo papel praticamente nulo na formulação de políticas públicas de segurança.

Esse quadro só veio a se modificar no processo de mobilização e organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública entre os anos de 2008 e 2009, onde diversos setores da sociedade demandavam por uma participação social mais ampla na segurança pública. Assim resultando do debate e da mobilização das etapas municipais e estaduais o Ministério da Justiça instituiu o decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, no primeiro dia da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, dando início à reestruturação do Conasp. Tal decreto prevê a participação de três segmentos no Conasp: gestores, trabalhadores da área e sociedade civil, o processo eleitoral para a escolha de seus integrantes e o seu caráter deliberativo.

O artigo onze desse mesmo decreto determinou a formação de um grupo transitório que elaboraria as regras gerais de funcionamento do novo formato do Conasp e coordenaria a eleição democrática dos futuros integrantes. Por já está formado e envolvido no processo a Comissão Organizadora da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - que se caracterizava por ser paritária e possuir representantes do Estado, da sociedade civil e trabalhadores da área - assumiu a função desse grupo provisório que formaria o conselho durante um ano.

Tal Comissão estimulou a realização de audiências públicas e consultas livres sobre a reestruturação do Conasp em todo o país entre janeiro e março de 2010. As contribuições dessas audiências foram por fim reunidas em um caderno de proposta disponível no site do Conasp com o objetivo de serem discutidas detalhadamente pelo Conselho. Entre junho e agosto de 2010 o Conselho Nacional de Segurança Pública vivenciou um momento histórico e elegeu de forma democrática seus integrantes (divididos de forma paritária em 12 membros representantes de entidades, fóruns, redes e

² Informações retiradas do histórico do Conasp, disponível em: <http://portal.mj.gov.br/conasp>

movimentos da sociedade civil (50%), 9 representantes de entidades de trabalhadores da área de segurança pública (25%) e 9 representantes governamentais (25%), indicados pelo Ministério da Justiça) tendo os mesmo tomado posse em outubro do mesmo ano.

O princípio da paridade, ou seja, a equivalência numérica entre Estado e sociedade civil, na distribuição dos membros do Conasp se coloca como condição fundamental para uma disputa ‘justa’ entre posicionamentos e concepções diferentes dentro Conselho, pois garante o caráter legítimo e equilibrado do processo decisório. No entanto questiona-se se a preservação de uma paridade numérica faz com que a relação entre Estado e sociedade civil seja equilibrada e igualitária. Indaga-se sobre a existência de outros elementos - como cultura política, qualificação técnica, relação representante-entidade - que interferem no equilíbrio entre Estado e sociedade civil, fazendo com que uma esfera tenha alguma espécie de vantagem no processo decisório e tornando a relação entre elas conflituosa. Dessa forma a existência de equilíbrio na relação entre Estado e sociedade civil deve ser analisada não apenas sob o ângulo de uma paridade numérica, mas também através de uma paridade de caráter mais ‘político’, onde se leva em conta como Estado e sociedade civil reconhecem um ao outro como atores políticos legítimos e diversificados.

O Decreto nº 7.413 de 30 de dezembro de 2010 estabeleceu para o Conselho Nacional de Segurança Pública as seguintes competências:

“Atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública; estimular a modernização institucional para o desenvolvimento e a promoção intersetorial das políticas de segurança pública; desenvolver estudos e ações visando ao aumento da eficiência na execução da Política Nacional de Segurança Pública; propor diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados; articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos de Segurança Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns e à potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares; propor a convocação e auxiliar na coordenação das Conferências Nacionais de Segurança Pública e outros processos de participação social, e acompanhar o cumprimento das suas deliberações; estudar, analisar e sugerir alterações na legislação pertinente; e promover a integração entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais”. (DECRETO, 2010)

É importante destacar que muitas vezes a sociedade civil e o Estado se posicionam diferentemente na realização desses objetivos, possuindo a sociedade civil uma postura da que se coloca frequentemente mais como propositiva ou passiva, na qual se absorve as propostas dos representantes estatais, na medida em que os representantes do Estado parecem possuir um maior conhecimento técnico sobre a área de segurança pública.

- **As Conferências na área de segurança pública**

Após a Constituição de 1988 houve uma multiplicação de espaços participativos, especialmente na área social, como saúde e educação. Tais espaços participativos se constituíram principalmente em formas de conferências, que se desdobravam após a sua realização em diversos formatos de participação, no âmbito nacional, regional e local, gerando um efeito cascata de democracia participativa. No entanto, a existência de conselhos e conferências na área de segurança pública se configura como uma raridade no Brasil. Há esporádicas experiências com formatos diferenciados, como a 1ª. Conferência Estadual de Segurança Pública realizada no Rio Grande do Sul em 2000, a 1ª. Conferência Municipal de Segurança Urbana, realizada em Porto Alegre em maio de 2006, intitulada

"Construindo a Segurança Cidadã em Porto Alegre com a Integração Estado, Município e Comunidade" e a 1ª. Conferência Estadual de Segurança Pública convocada pelo governo do Estado de Pernambuco no início de 2008 e que teve como tema central: "Construindo o Sistema Estadual de Segurança Pública".

Dessa forma, mesmo a Constituição de 88 estimulando a criação de espaços participativos na definição de políticas públicas, somente após vinte anos é que houve o esforço para a realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg). Em 08 de dezembro de 2008 foi lançada oficialmente a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), tendo como o objetivo de "definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como um direito fundamental". Esta conferência representou um marco no processo de gestão democrática de políticas na área de segurança pública no Brasil.

A Conferência Nacional de Segurança Pública foi antecedida por diferentes etapas participativas, realizadas entre dezembro de 2008 e agosto de 2009, como os fóruns preparatórios, encontros da comissão organizadora e conferências livres, que foram desde do nível municipal ao estadual. Apesar de não ocorrer a eleição de delegados para a Conferência Nacional esses encontros (somados em cerca de 400) foram importantes para a criação de um debate público sobre o tema da segurança, fortalecendo a experiência participativa e criando subsídios que se constituíram em propostas a serem apresentadas na etapa nacional em Brasília.

A Conseg foi orientada por um texto-base, que se constitui como um documento norteador dividido em sete eixos temáticos:

- eixo 1: Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo
- eixo 2: Financiamento e gestão da política pública de segurança
- eixo 3: Valorização profissional e otimização das condições de trabalho
- eixo 4: Repressão qualificada da criminalidade
- eixo 5: Prevenção social do crime e das violências e construção de uma cultura de paz
- eixo 6: Diretrizes para o sistema penitenciário
- eixo 7: Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes

Os participantes da I Conferência Nacional de Segurança Pública se subdividiram em representantes da sociedade civil, do Governo e dos trabalhadores da área de segurança pública, sendo que a distribuição de vagas dos participantes obedecerá a paridade de 50%, 25% e 25% respectivamente. Os gestores de segurança pública se referem aos Comandantes de Batalhões de Polícias Militar; Chefes de Unidades da Polícia Civil de Pernambuco; Diretores das Unidades Prisionais; e Diretores das áreas protetivas e sócio-educativas de menores. Os trabalhadores considerados são todos os indivíduos que atuam diretamente nos diferentes segmentos da segurança pública do Estado, como os policiais militares, civis, guardas municipais, bombeiros, agente de trânsito, agentes penitenciários etc. Já os representantes da sociedade civil são aqueles que integram alguma organização ou entidade representativa da sociedade civil, como por exemplo, institutos de pesquisa, universidades, movimentos sociais, igrejas, mídia, ONGs, representantes de partidos e organismos internacionais.

As diretrizes geradas pela Conferência foram muitas vezes conflitantes entre sim e freqüentemente os conflitos corporativos se sobressaíam em muitas discussões, como afirmou Luis Saporì (2010):

Um fato que "saltou aos olhos" durante a realização da Conseg foi a presença maciça das entidades representativas das categorias profissionais que compõem o aparato de

segurança pública . Associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da Conferência. Suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final. Ocorreram negociações políticas intensivas nos bastidores da Conferência, com vistas a se alcançarem acordos mínimos que atendessem às demandas de todos. Como produto final, foi aprovado um documento que mais se assemelha a uma “colcha de retalhos”. Não há um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições em alguns momentos (SAPORI, 2010, p. 162 e 163).

Tal característica pode ser advinda do fato da Consep ter sido a primeira experiência nacional de participação no campo da segurança pública, havendo ainda um longo caminho para se alcançar a maturidade democrática obtida pelas conferências de saúde e educação, por exemplo. No entanto, não se pode deixar de reconhecer o avanço que tal evento representou no cenário da segurança pública brasileira, pois ao incluir diferentes atores sociais que antes não participavam do debate sobre segurança a Consep iniciou um processo de democratização das políticas públicas de controle do crime e da violência.

3. Limites e possibilidades da participação social na segurança pública

Para desenvolvermos mais sobre os limites e possibilidades existentes no funcionamento desses espaços públicos de participação traremos as contribuições de Evelina Dagnino (2002). No ano de 2002, Dagnino assumiu a coordenação de uma linha de estudos sobre Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, nos Andes, no México e no cone Sul. No conjunto de sua obra Dagnino trata de uma gama de questões discutidas na academia sobre os espaços institucionalizados de participação, entre as quais estão:

“[...] a relação da Sociedade Civil com os partidos políticos; do *autoritarismo da sociedade e dos representantes governamentais; dos projetos políticos diferentes e até contrastantes no interior da Sociedade Civil e dos aparelhos governamentais; da qualificação dos representantes da Sociedade Civil para gerir políticas públicas; das possibilidades e limites da parceria entre governo e diferentes grupos de interesses; das possibilidades e limites dos formatos institucionais [...]; do impacto cultural democratizante causado pelas tentativas de participação na gestão da sociedade; do caráter qualificado da atuação das ONG's e do risco de que elas estejam tomando o lugar das organizações representativas das classes subalternas , ou de estarem sendo utilizadas pelo governo para desresponsabilizá-lo na solução dos problemas sociais; dos critérios de avaliação da participação da Sociedade Civil e de seus encontros e desencontros com o ‘Estado’*”. (SALES, p.89) [grifos meus]

A autora argumenta sobre a não linearidade e coesão no processo de constituição dos espaços públicos de participação, enfatizando os inúmeros fatores e variáveis que estão vinculados a esse processo. Um importante elemento dentre esses fatores se refere ao “*peso que as matrizes culturais no processo de construção democrática*” (DAGNINO, 2002, p.280), onde por um lado, segundo a autora, o autoritarismo e a hierarquização do mundo sóciopolítico se colocam como limites na criação e funcionamento dos espaços públicos e ao mesmo tempo tais características se constituem como uma possibilidade, já que é na luta conta eles que os espaços públicos se tornam democráticos.

Segundo Dagnino, dentro dos espaços públicos as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil são frequentemente tensas e conflituosas. No entanto, a autora argumenta que essa afirmação não nega a possibilidade de experiências positivas desses espaços. A hipótese de Dagnino é que esses conflitos são originados, dentre outros fatores, aos diferentes níveis de *“aproximação, similaridade, coincidência, entre os diferentes projetos políticos que subjazem às relações entre Estado e sociedade civil”* (DAGNINO, 2002, p.280)

O conceito de projeto político tomada por Dagnino numa visão gramsciana, –significando *“os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”* (DAGNINO, 2002, p.282) – coloca-se como importante na análise das relações entre Estado e sociedade civil, pois evita a redução dos conflitos existentes nessas relações à diferentes lógicas de atuação dessas esferas. A noção de projeto político permite que o caráter histórico das relações Estado e sociedade civil seja levado em consideração, aliando as determinações estruturais a outros fatores explicativos, como a confrontação de projetos políticos dentro dos espaços públicos.

Outro freqüente foco de conflito nos espaços públicos, abordado por Dagnino, se refere, ao compartilhamento real de poder. Esses conflitos são originados das diferentes concepções sobre o caráter da participação da sociedade civil, se por um lado, as agências estatais se recusam a dividir o seu poder de decisão sobre as políticas públicas, por outro a sociedade civil reclama por uma participação efetiva nas decisões e no controle dessas políticas. Segundo Dagnino, essas atuações opostas podem ser claramente percebidas em determinados conselhos gestores, onde a função deliberativa atribuída à sociedade civil não é exercida na prática, tendo esta apenas uma função consultiva e legitimadora das deliberações. A partilha efetiva do poder também é reivindicada no sentido da ampliação do âmbito das decisões, pois muitas vezes estas se restringem a uma esfera específica da vida social, não tendo impacto em toda a sociedade, o que só seria possível através de políticas públicas amplas e de caráter imaterial.

Além dessas concepções políticas avessas a processos decisórios democráticos, Dagnino discorre sobre outros mecanismos que impedem o compartilhamento do poder entre Estado e sociedade civil nesses espaços. Entre eles estão características constitutivas do Estado que dificultam a tomada de decisões de forma democrática, como por exemplo, a dominação de uma razão tecno-burocrática, uma burocracia deficiente e a falta de recursos.

Outro mecanismo que dificulta o estabelecimento de uma relação equilibrada nesses espaços públicos se refere à requisição de qualificação técnica e política na participação dos membros da sociedade civil. O envolvimento com a formulação e execução de políticas públicas exige uma qualificação técnica específica e um conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal da qual membros da sociedade civil freqüentemente não possuem. Além de essa qualificação ser pré-requisito pra uma participação ativa da sociedade civil e uma conseqüente relação igualitária com o Estado, ela coloca um dilema entre a escolha da *“luta institucional”* ou da *“mobilização social”*. A falta dessa qualificação prejudica o processo democrático proposto nesses espaços, prejudicando a rotatividade de representação, pois aqueles que a possuem tende a permanecer como representantes e é freqüentemente usada como argumento para a desqualificação dos representantes da sociedade civil e manutenção do monopólio das decisões por parte do Estado.

A qualificação política é outra exigência que estes espaços colocam para a sociedade civil, tendo esta que aprender a viver e negociar com a diversidade de atores, concepções e objetivos existentes nesses espaços. De acordo com Dagnino,

“O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a

negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais” (DAGNINO, 2002, p.285)

Apesar desses focos de conflitos que podem a vir a se constituírem como limites para o funcionamento democrático desses espaços de participação é possível também identificar suas potencialidades. Segundo Dagnino (2002) dentro desses novos espaços públicos de co-gestão participativa a sociedade civil exerce uma nova cidadania que não se restringe ao âmbito político institucional, mas abrange a esfera social ao propor que as relações sociais sejam mais igualitárias em todos os seus âmbitos e não apenas no político. Além disso, a nova idéia de cidadania não dá ênfase nas lutas pela inclusão no sistema político, pois ela pretende agora lutar pela participação na definição do próprio sistema político.

Tal pretensão da prática cidadã faz com que haja uma redefinição na idéia de direitos, pois a sociedade civil não reivindica agora apenas o acesso aos direitos já existentes, mas a criação de novos direitos que surgem de lutas de grupos específicos. Dessa forma a cidadania reuni tanto o direito à igualdade quanto à diferença. Sendo assim, esse novo tipo de cidadania exige a formação de indivíduos ativos, que definem os seus direitos e lutam pelo seu reconhecimento. Dessa forma esta cidadania é constituída “de baixo para cima”.

A idéia de cidadania se coloca como um elo da discussão entre política e cultura, pois chama atenção para a necessidade de uma transformação cultural, que substitua uma cultura autoritária por uma democrática, para que dessa forma aconteça o aprofundamento democrático. Dentro dos espaços públicos onde essa nova cidadania é exercida é possível observar tal relação entre cultura e política, pois são dentro deles que os grupos sociais põem em prática políticas culturais que propõem mudanças no caráter da cultura política dominante. Para compreender melhor essa relação entre cultura e política dentro dos movimentos sociais pode-se recorrer a uma citação de Dagnino (2000):

“A cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social. Quando apresentam concepções alternativas de mulher, natureza, raça, democracia ou cidadania, que desestabilizam os significados culturais dominantes, os movimentos põem em ação uma política cultural”.

As matrizes culturais influenciam fortemente na construção da democracia, diante dessa influência constata-se no Brasil um fenômeno de mão dupla, onde por um lado o autoritarismo social e hierarquias existentes na sociedade e na esfera política se colocam como entraves para o aprofundamento democrático. E por outro a luta contra esses entraves é vista como um fator democratizante da sociedade e do político.

Colocar como responsabilidade única dos espaços públicos a consolidação da nova cidadania e a extinção das desigualdades sociais pode ser sobrecarregá-los e pressupor o seu fracasso. Devemos perceber que o processo de realização dessas funções é complexo e depende de múltiplas relações entre as forças políticas onde ele ocorre e não somente da capacidade dos movimentos sociais. A construção democrática não se configura como linear, mas como contraditória e fragmentada e está ligada a inúmeros fatores.

Apesar dos limites existentes no funcionamento dos espaços públicos (abordados anteriormente) tais espaços tiveram conseqüências produtivas no processo de consolidação de uma cultura democrática. Segundo Dagnino (2002) a existência desses espaços de participação da sociedade civil confronta as formas elitistas de democracia, onde o processo decisório estatal possuía caráter autoritário e tecnocrático. Além disso, esses espaços colocaram em questão o monopólio do Estado na definição do que é público e contribuíram para o aumento da transparência das ações do Estado. Na

medida em que os espaços públicos são locais de diálogos entre pluralidades eles possibilitaram relações sociais mais democráticas, onde o outro passa a ser considerado como ator político legítimo e reconhecido como dotado de direitos, aprofundando dessa forma o exercício da cidadania e aprimorando a capacidade propositiva da sociedade civil. Dentro desses espaços o conflito se tornou público e lhe foi dado meios de se tornar legítimo, sendo, portanto um espaço onde a sociedade civil pode expressar e defender os seus direitos em diferentes áreas da cidadania, inclusive na segurança pública.

Referências Bibliográficas:

CARVALHO, A. I. (1995), *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, Fase/ IBAM.

_____. (1997), “Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*, IBAM, IPEA, Comunidade Solidária (Orgs.), Rio de Janeiro, pp. 130-159.

DAGNINO, Evelina (2000), “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”, in S. Alvarez (Org.), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras*. Belo Horizonte, UFMG.

_____. (2004), “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, in E. Dagnino (Org.), *Anos 90: políticas sociais no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.

_____. (Org.). (2002), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

DURANTE, M.O; SANDES, W. F. (2009) “Avanços na democracia brasileira: a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Segurança Pública”, in *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: Ano 3, Ed 5.

KOPITTKE, A.L.; ANJOS, F.A et all (2010) “Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades”, In *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: Ano 4, Ed6.

PAVEZ, Thais et all (2011), “Redes Sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1º Conseg”, in *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo: ano 5, ed9.

SALES, Ivandro da Costa (2006), *Os Desafios da Gestão Democrática: em diálogo com Gramsci*. 2ª ed. Recife, UFPE.

SAPORI, Luis Flavio (2010), “Torre de Babel”, in *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo: ano 4, ed 6.

SOUZA, Leticia Godinho (2010), “Segurança pública, participação e a 1º Conseg”, in *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: Ano 4, Ed 7.

VASCONCELOS, Ruth (2006), *O Reverso da Moeda: a rede de movimentos sociais contra a violência em Alagoas*. Maceió, UFAL.

Documentos Oficiais

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2010), *Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010*.