

AS CONFERÊNCIAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: da participação autônoma à tutelada

THE PUBLIC SECURITY CONFERENCES: from autonomous to tutored participation

Rubens Pinto Lyra

Universidade Potiguar

Resumo

A Conferência Nacional de Segurança Pública, precedida por conferências estaduais e municipais e acompanhadas de 'conferências livres', foram realizadas em 2009, com a participação de meio milhão de pessoas. A socialização do debate sobre a segurança pública, e as propostas inovadoras do Governo Federal para essa área, constituem os aspectos democráticos mais relevantes dessas conferências. Contudo, os critérios de representação; composição corporativa; a metodologia de discussão e votação adotadas, assim como a sua condução política, restringiram fortemente o potencial democrático das supramencionadas conferências, configurando uma participação tutelada da sociedade pelo Governo.

Palavras-chaves: conferências de segurança pública, participação tutelada, autoritarismo, democracia,

Abstract

The National Conference on Public Security, preceded by state and municipal conferences and accompanied by 'free conferences', were held in 2009, attended by half a million people. The socialization of the debate about public safety and the Federal Government's innovative proposals for that area constitute the most relevant democratic aspects of these conferences. However, the criteria of representation; corporate composition; the adopted methodology of discussion and voting, as well as its political conduction, strongly restricted the democratic potential of the above conferences, setting up a participation of the society that is tutored by the Government.

Keywords: conferences on public safety, tutored participation, authoritarianism, democracy

Introdução

No dia 8 de dezembro de 2008, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, convocou, por decreto, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), realizada entre os dias 27 e 30 de Agosto de 2009, com o objetivo de formular “os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública” (Brasil, 2009a). Nos termos do texto-base do Ministério da Justiça (MJ), a referida conferência teve, entre outros objetivos específicos, “promover, consolidar e qualificar a participação da sociedade civil, dos trabalhadores da área de segurança pública e do poder público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança” e “propor a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional”, de forma a garantir a “gestão democrática e a cooperação entre os entes federativos”, como o coloca o artigo 3º, parágrafo XII (Brasil, 2009c, p. 17). Ela teve, ainda, como o primeiro dos seus eixos temáticos a “gestão democrática: controle social externo, integração e federalismo” (Brasil, 2009c, p. 19).

A conseq foi precedida por Conferências preparatórias, realizadas nas cidades com mais de 200.000 habitantes, em todas as capitais, nos então 105 outros municípios conveniados com o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal. Ocorreram, simultaneamente, as chamadas ‘conferências livres’, convocadas pela sociedade e sem caráter representativo. Nessas conferências, participaram das discussões 524.461 pessoas, em 514 municípios brasileiros, o que levou a Coordenadora Geral da Conseg, Regina Miki, a considerá-la como uma “Constituinte originária”, em matéria de segurança pública no Brasil (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009).

Deve-se ressaltar que o debate sobre os temas da Conferência extrapolou, em muito, o âmbito interno de suas reuniões. Citemos, apenas a título de exemplo, a realização de uma Conferência Livre sobre política criminal no Fórum Social Mundial, em janeiro de 2009, em Belém. Tal evento, mesmo que modesto do ponto de vista presencial, alcançou, graças à qualidade de seus expositores, repercussão em todo o país com a cobertura dada pela mídia televisiva, contribuindo para despertar e conscientizar milhões de pessoas para o tema nele abordado.

O processo de mobilização desencadeado pela Conseg apresentou características absolutamente inéditas: (1) por não ter havido, até agora, nenhum governo (no Brasil, mas, talvez também, no mundo) que tenha convocado a população para debater, em reuniões de caráter propositivo, envolvendo centenas de milhares de pessoas, propostas de mudança de uma política pública (2) pelo fato desta mobilização se dar em uma área – precisamente a da segurança pública – reconhecidamente pouco permeável, para dizer o menos, à participação popular (3) pelo caráter inovador das propostas do governo federal, que visam construir uma política de segurança pública com cidadania, dando ênfase à participação; à segurança

preventiva, combinada com políticas sociais; à articulação das políticas de segurança, e dos órgãos que a operacionalizam, ao protagonismo do município na área (4) pelas propostas de democratização da segurança pública, elevada, como vimos, em seu Regimento Interno, à condição de objetivo específico e eixo temático. Nesse sentido, o próprio texto-base da Conseg esclarece que seu objetivo político “carrega, como premissa, o propósito de tornar-se [a democratização da segurança pública] uma ferramenta permanente do exercício da democracia no campo da segurança pública” (Brasil, 2009b, p. 13).

Deve-se, contudo, ressaltar que esta iniciativa só pôde ser proposta pelo fato de, no Brasil, existir um sistema de gestão compartilhada das políticas públicas, no âmbito do Estado – entre este e a sociedade organizada -, único no mundo, além de um importante acúmulo de experiências na área. Pode-se dizer que, no Brasil, a participação popular é um princípio constitucional da administração pública (Perez, 2004, p. 184). Aliás, o objetivo proclamado do governo, que adotou para a Conseg um sistema de compartilhamento de decisões tripartite semelhante aos existentes em vários setores da administração pública brasileira, é o de estender ao setor de segurança pública esta forma de gestão.

Este artigo se divide em seis seções. A primeira é a introdução. A segunda examina a composição do órgão dirigente da Conseg, a Comissão Organizadora Nacional (CON), no que se refere à sua representatividade e ao seu caráter corporativista, assim como aos desdobramentos resultantes dessas características nas Consegs. Na terceira seção, analisaremos os limites à participação, determinados pela ausência de preparação de seus participantes e pelas características da metodologia de organização e de votação adotadas nas conferências de segurança pública. Na quarta, abordaremos as concepções de democracia e participação da esquerda socialista e sua aplicação, tanto no âmbito institucional – que se expressa na condução política da Conseg - quanto na sociedade civil, entre os ‘militantes da cidadania’. Na quinta e última seção, teceremos as considerações finais sobre o alcance e os limites das práticas democráticas das Conferências de Segurança Pública patrocinadas, no ano de 2009, pelo Governo Federal.

Corporativismo e déficit de representatividade na Conseg

Todo o processo de mobilização e organização da Conseg, em todos os níveis e etapas, foi coordenado e normatizado pela Comissão Organizadora Nacional (CON), instituída segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Justiça, e subordinada ao então ministro da Pasta, Tarso Hertz Genro. Este órgão tinha caráter tripartite, contando com a participação de 40% de representantes da sociedade civil, 30% de gestores públicos e 30% de trabalhadores da segurança pública. A participação dos três segmentos supramencionados reproduziu-se no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), criado durante a realização da Conseg.

Observe-se, em primeiro lugar, o caráter marcadamente corporativista da proposta em análise, apesar de o Governo Federal afirmar que a Conseg não foi concebida como um “espaço de deliberações sobre reivindicações corporativas” (Brasil, 2009a, p.27).

A análise das características específicas que assume a participação tripartite nos leva a concluir que ela se constitui em um fator de inibição de mudanças. Com efeito, a proposta de incluir uma representação de 1/3 de trabalhadores na Conseg não tem o potencial relativamente transformador dos outros setores da administração pública, tendo em vista que as associações e os sindicatos de polícia são portadores de uma forte tradição conservadora e autoritária – além de especialmente corporativista, servindo, boa parte dessas organizações, como elemento de contenção das propostas mais inovadoras.

Ademais, a constituição de conselhos gestores de maioria não governamental poderá levar, em situações-limite, a um engessamento da administração (Lyra, 2008, p. 26), se uma conjunção de posições negativistas se opuser, sistematicamente, à política de segurança do governo, legitimada pelo sufrágio universal. Tal legitimação seria menos representativa e dotada de menor força política do que a das organizações da sociedade civil incrustadas nos conselhos? Entendendo-se que não, a alternativa mais adequada passaria, simplesmente, pela garantia de participação expressiva, representativa e democraticamente comprometida da sociedade nos conselhos em comento, sem amarras corporativistas.

Por outro lado, o Governo Federal apostou na moderação ‘genética’ da maioria (60%) dos integrantes dos colegiados propostos – gestores públicos na área de segurança e representantes dos trabalhadores na área, cuja composição foi reproduzida nas Consegs – para não “dar vazão a programas máximos” (expressão utilizada em documento governamental). Conservadorismo esse reforçado pelos critérios despolitizados de participação e de votação adotados na Conseg, que resultou na formação de uma representação societária e do segmento dos trabalhadores da segurança, igualmente despolitizadas, salvo na sua defesa de reivindicações corporativas.

Com efeito, a tradição conservadora do sindicalismo dos policiais, associada ao peso do corporativismo na Conseg, fez com que

[...] como produto final, [tenha sido] aprovado um novo documento que mais assemelha a uma “colcha de retalhos”. Não há um direcionamento político estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições já detectadas por vários analistas (Sapori, 2010, p. 162).

Sapori (2010, p. 164) analisa, ainda, “a supremacia das demandas corporativas na I Conseg”

[...] considerando-se as 40 diretrizes aprovadas, é possível afirmar que 1/3 delas atende diretamente a demandas específicas das associações sindicais do setor. As três diretrizes mais votadas

são sintomáticas nesse sentido, satisfazendo reivindicações dos agentes penitenciários, dos peritos criminais e dos bombeiros militares” (2010:162).E acrescenta ainda que as corporações policiais “acabaram por conformar, em boa medida, os princípios e as diretrizes que compõem o documento final (Sapori, 2010, p. 162).

Precisamente por essa razão, as propostas de controle externo do aparato da segurança, como a da constituição de um sistema nacional de ouvidorias de polícia, autônomas e democráticas, apesar de essenciais, não foram contempladas.

Contudo, os organizadores da Conseg, contrariando todas as evidências, afirmam, em publicação posterior à sua realização, que o projeto pedagógico adotado pode “[...] ampliar a interação entre as pessoas, permitindo a emergência de práticas democráticas inovadoras que romperam com as tendências de corporativismo, competição e autoritarismo” (Brasil, 2009a, p. 40).

Já o estudo da representação da sociedade civil nas conferências de segurança pública, estaduais e municipais, moldadas à imagem e semelhança da sua Comissão Organizadora Nacional (COM) e da própria Conferência Nacional de Segurança Pública, demonstra o descompasso entre a pouca representatividade de várias entidades que compunham a CON, bem como o caráter conservador de algumas das mais influentes destas, em relação a organizações de peso da sociedade que ficaram de fora das conferências. Em primeiro lugar, essa comissão tinha uma composição claramente ‘antropocêntrica’, organizada com base em várias entidades e movimentos que só existem, ou só são representativos, em alguns Estados do Sudeste e do Sul do país. Esta assertiva pode ser ilustrada com alguns exemplos, como a Rede F-4, totalmente desconhecida no país e, por outro lado, movimentos como o Viva Rio! e Sou da Paz, seguramente importantes, mas de implantação local ou restrita. Ademais, predominavam organizações de ‘classe média’ com fortes vínculos com o establishment político e ideológico, como a Maçonaria – que atuou com grande desenvoltura durante a Conseg.

Outras redes, ligadas a organizações religiosas ou pró-desarmamento, com implantação em apenas alguns Estados, faziam-se representar nos demais, pois sempre era possível recrutar alguns de seus raros integrantes para a Conseg. Com efeito, a CON recomendara (e esta recomendação tomou forma de exigência incontornável) que a representação, moldada no plano federal, fosse reproduzida no nível estadual e municipal. Assim, as características locais, que definem a maior ou menor representatividade das organizações da sociedade civil em cada Estado, não foram levadas em conta. Boa parte destas não tinha representação nacional, sendo que algumas sequer ostentam, em muitos Estados, funcionamento visível. Finalmente, particularmente significativo é o exemplo da Renaesp (Rede de Altos Estudos em Segurança Pública), incluída, de forma descabida, como uma das entidades representativas da sociedade. Só se pode compreender este

enquadramento como um *tour de force*, pois se trata de uma rede comandada pela própria Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), por ela inteiramente financiada, e constituída, em pelo menos 80%, de órgãos públicos.

Tal camisa-de-força nos faz lembrar, na mitologia grega, o Leito de Procusto, bandido que aprisionava viajantes, cortando os seus membros ou esticando-os de forma a adequá-los ao tamanho de seu leito, e não o contrário.

A participação das entidades convidadas para a Conseg é legítima e desejável, já que a democracia se alimenta do pluralismo. O que caracteriza o elitismo, e, portanto, o caráter pouco democrático da Conseg, é o fato da sua direção, e a representação societária nela presente, em todos os níveis, serem dominadas por tais entidades. Com efeito, ficou de fora das conferências a ampla maioria dos setores populares, representados pelas organizações da sociedade civil de massa, que atuaram, desde o último quartel do século 20, na (re)construção da democracia brasileira, ou se constituíram no bojo dessa luta, tais como: CUT e demais centrais sindicais, movimentos populares, organizações profissionais, de educadores, ecológicas, de mulheres, negros, comunitárias etc. A representação da sociedade civil nas Conferências de Segurança Pública patrocinadas pelo Governo Federal em 2009 – com algumas exceções que confirmam a regra – deixa, portanto, a desejar, tanto do ponto de vista de sua representatividade quanto de sua inserção nas lutas históricas, travadas pela sociedade brasileira, por mais democracia e justiça social.

Metodologia x participação democrática

A avaliação do Governo Federal enfatiza a existência de um “debate intenso”, expressão que aparece como um subtítulo em publicação do Governo Federal sobre a Conseg. Abaixo dele, figura uma declaração do então Presidente Lula enfatizando que “não há tema proibido de ser discutido” (Brasil, 2009b, p. 5). Mais do que isso. Falando como ex-Presidente da República, Lula declarou que o seu governo “foi a democracia mais plena da história da humanidade” (Freitas, 2011, s/p). Ele destacou, entre as provas do que afirmara, que “nunca houve tantas conferências nacionais na história do planeta Terra” (Freitas, 2011, s/p).

Essa concepção contrasta fortemente, pelo menos no caso das Conferências de Segurança Pública, com a carência, na formulação destas e na sua estruturação, de bases consistentes para um debate consciente, com conteúdo e efetivamente plural, e na adoção de uma metodologia centralizadora e despolitizadora. Inexistem, portanto, os elementos essenciais que qualificam os debates e as deliberações democráticas.

Ressalte-se, em primeiro lugar, a **inexistência de preparação prévia para o debate**. Este foi organizado com a utilização de um único documento – o texto-base – destinado à leitura e à discussão de todos os participantes, a eles entregue apenas no momento de sua utilização. Texto de qualidade, porém somente acessível a intelectuais *latu sensu*, ou a quem

tivesse certa familiaridade com as questões abordadas e, sobretudo, que possuísse um bom nível de conhecimento. A **ampla maioria** dos participantes não tinha esses requisitos, nem recebeu **nenhuma** capacitação para o debate dos temas propostos.

Ora, como também, durante a realização da Conseg, **nenhuma** ocasião foi propiciada aos participantes para melhor conhecerem o conteúdo das propostas que deveriam debater, deduz-se ser rudimentar o grau de conhecimento destas. Caso o Governo Federal desejasse, efetivamente, um debate qualificado sobre os temas propostos, qual teria sido a sua atitude? A de oferecer aos participantes da Conseg, **antes das conferências** – sobretudo das municipais e estaduais – textos escritos em linguagem simples, de caráter pedagógico, acompanhados de debates que contivessem as propostas do Governo Federal, sem prejuízo de outros de maior consistência conceitual e teórica. Não procedendo desta forma, prevaleceu a falta de organicidade, o espontaneísmo e os requisitos mínimos para a compreensão adequada dos temas abordados na Conseg. Situação que fez com que parte significativa dos participantes fizesse suas opções tão somente com base em escolhas previamente estabelecidas, ou derivadas de influência pessoal, ou de autoridade sobre ele exercida, governamental ou hierárquica.

O pouco interesse em fomentar o debate revelou-se também nas exposições feitas por representantes do Ministério da Justiça na abertura das conferências municipais e estaduais de segurança. Os seus palestrantes, regra geral, não apresentaram elementos de natureza política e ideológica que permitissem situar as diferenças de substância entre as propostas existentes na área da segurança pública. No mais das vezes, limitaram-se a ler, com breves comentários, o que já estava escrito no material de propaganda da Conseg e podia ser visualizado no Data Show. Tal procedimento causou espécie, pois a exposição tinha como público-alvo plateias qualificadas, que esperavam palestras de caráter analítico, ricas de conteúdo e de indicações para o debate, e não a mera descrição de um script que já era do conhecimento de todos (Maia, 2010).

Da mesma forma, em relação à população, vários setores desta foram informados da realização das Conferências de Segurança Pública, mas foram não inseridos nos debates sobre os seus temas. Quem disso se ocupou, quase solitariamente, foram as Igrejas, sobretudo a Católica, que adotou como tema da Campanha da Fraternidade, no ano de 2009, “Fraternidade e segurança pública” (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 2008, p. 99), destacando a necessidade do “compromisso de todos na luta contra as causas e os fatores da insegurança”. A Igreja Católica publicou textos e discutiu o tema de sua campanha, em pregações durante as missas e em reuniões organizadas para seus fiéis, nos fóruns apropriados.

A organização da Conseg interessou-se, exclusivamente, na **preparação de lideranças e quadros** dos três segmentos que dela participaram. Tal participação, sob a forma de cursos de capacitação ministrados em outros Estados que não o do participante, atingiu, do ponto de vista quantitativo, um número muito pouco expressivo, o que reforça o

elitismo e a possibilidade de cooptação política e ideológica de tais lideranças.

A segunda questão diz respeito à metodologia, cuja implantação muito exigiu dos organizadores das conferências e de seus principais colaboradores. A sua execução, assim como todo o desenrolar das conferências, foi rigidamente monitorado pelos Mobilizadores do Ministério da Justiça, designados por este para apoiarem a organização das conferências de segurança, estruturadas sob sua chancela. Destarte, a simples presença desses Mobilizadores constituiu-se em fator de inibição de críticas, que certamente seriam consideradas ‘maximalistas’ e mal vistas pelo Ministério da Justiça, sobretudo se estas ousassem contestar a própria idoneidade da metodologia empregada. Texto de caráter oficial, constante do Relatório Final da Conferência Nacional de Segurança Pública, corrobora à sua maneira as críticas feitas à metodologia da Conferência, ao afirmar que

[...] toda conferência pressupõe um Regimento Interno com as regras, prazos e balizas do processo. Desta forma, imaginar que toda e qualquer plenária participante das etapas da Conferência é soberana, é equivocado. Havia questões já enunciadas e regradas pelo Regimento Interno que mesmo nacionalmente, orientava e pautada todas as etapas da Conferência, salvo questões muito específicas e locais (Brasil, 2009, p. 28).

Esta afirmação é, na verdade, eufemística. Como veremos adiante, nas Consegs não existiam plenárias soberanas que decidissem, pelo voto da maioria, após o contraditório, entre propostas divergentes. Nelas não havia votações, salvo em situações excepcionais, nos raros casos de empate na definição de princípios e diretrizes. Estes eram ‘consensuados’ no âmbito de grupos e subgrupos, impossibilitando, deste modo, a formação de uma ‘vontade geral’.

Três exemplos ilustram a visão tecnocrática e autoritária inerente a Conseg. **O primeiro:** não havia, nas suas normas, previsão de expositores para introduzir o debate nos sete Grupos de Trabalho, correspondentes aos sete eixos temáticos da Conferência. Constava apenas a indicação de facilitadores. Ora, de acordo com Almir Laureano, membro da Comissão Organizadora Nacional, o facilitador ideal era aquele que não conhecia a temática abordada! Não obstante, várias conferências municipais e estaduais decidiram indicar debatedores para cada um dos grupos temáticos, à revelia das normas impostas pela Canseg. Contudo, onde eles não atuaram – é de se presumir, na grande maioria das conferências – as teses apresentadas pelo Governo Federal no chamado texto-base, não sofreram nenhuma apreciação crítica. Esta era particularmente necessária precisamente pela falta de conhecimento dos participantes e de preparação para o debate, além da carência de uma visão crítica do texto em comento.

O segundo exemplo: não havia, igualmente, nas conferências municipais e estaduais, previsão de um espaço de debates para os candidatos, no primeiro caso, à participação na Conseg estadual, e, no segundo, na nacional. Essa omissão, tal como a precedente, foi

suprimida, à revelia das normas da CON, em várias conferências municipais e estaduais. Isto quer dizer que, onde prevaleceu a ausência de espaço para debates entre os candidatos, a escolha destes se baseou sobretudo na empatia pessoal ou no aliciamento político prévio.

O **terceiro exemplo** refere-se ao carácter das votações, que, como se disse, dava-se apenas no âmbito dos Grupos de Trabalho. Quer-se aqui destacar agora que tais votações não se deram baseadas no debate entre propostas, das quais uma seria a vencedora. Elas foram organizadas para definir os 7 princípios e as 21 diretrizes a serem aprovados nas conferências, acima aludidas. É evidente que esse método de votação diluiu o debate e eliminou o contraditório entre as principais teses em confronto, em nome da busca, a todo custo, de consensos. Além disso, não permitiu que se tivesse nitidez e clareza em relação às decisões tomadas.

As propostas aprovadas pela Conseg nacional, com base nessa **metodologia**, comprovam, em definitivo, as críticas dos que consideram que tal metodologia ensejou resultados ambíguos e, algumas vezes, simplesmente antagônicos, o que permite a manipulação dos resultados e o comprometimento do carácter democrático do processo decisório. Entre as deliberações finais da Conseg nacional, a que melhor ilustra o comentário acima diz respeito à aprovação de duas propostas antagônicas. Enquanto a primeira, contida na diretriz nº 4, aprova o Ciclo Completo de Polícia, a segunda, referente à diretriz nº 15, propõe o “rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia” (Brasil, 2009b, p. 81-82).

Não obstante, ao comentar esta contradição, o então Coordenador de Mobilização do Ministério da Justiça, Guilherme Leonardi, considerou-a positiva, entendendo que ela enriquece (*sic*) o debate sobre a segurança pública. No mesmo sentido, é também esclarecedor o depoimento de Luiz Paulo Telles Barreto, Secretário Executivo do Ministério da Justiça. O então número dois do MJ declarou, no encerramento da etapa nacional da Conseg, que “não houve idéia vencedora e idéia vencida, todas foram consideradas, todas debatidas e todas continuam na pauta de discussão” (Barreto, 2009, p. 80).

Para o Ministério da Justiça, é essa a “[...] democracia, de verdade, participativa, onde os autores diretamente envolvidos com as políticas sociais são sujeitos de sua elaboração” (Brasil, 2009, p. 74).

Da autonomia da sociedade civil à participação tutelada

1) A participação popular como forma de construção do ‘poder proletário’

A década de oitenta marcou o ápice do fortalecimento e da ampliação da sociedade civil, com muitos dos seus setores mais mobilizados ‘de costas’ para o Estado. É “quando novos personagens entraram em cena” (Sader, 1991). Ainda sob a tutela militar, o Estado era visto como um inimigo a combater. Vivia-se a época dos conselhos populares e dos

‘coletivos conselhistas’, com a supremacia do “genuinamente popular” sobre a representação institucional (Doimo, 1994, p. 183). Nesta fase, entendia-se que “a construção de movimentos autônomos de trabalhadores constitui a maior garantia que o desenvolvimento político atual poderá prosseguir” (Singer; Brant, 1983, p. 57). Por contraste, a forma partido deveria subordinar-se às ‘lutas de massas’.

Nesse contexto, dominava na ‘nova esquerda’, encarnada no Partido dos Trabalhadores (PT), uma visão anti-institucional, revolucionária *avant la lettre*. Segundo sua tese hegemônica – de extração marxista – a democracia representativa era considerada uma falsa democracia. Assim, a resolução votada no V Encontro Nacional, realizado por esse Partido, em 1987, preconizava, para se chegar ao socialismo, o desenvolvimento de “formas embrionárias do poder proletário nas fábricas (a partir da generalização das comissões de bairro e de empresa) e o controle popular dos bairros” (Partido dos Trabalhadores, 1987, p. 312).

Conforme veremos adiante, as posições anti-institucionais do PT estão mortas e sepultadas, tendo em vista o seu avanço político-eleitoral, conquistando inúmeras prefeituras e vários governos estaduais, ao mesmo tempo em que se preparava para alçar o seu líder máximo, Luis Inácio Lula da Silva, à suprema magistratura da nação. Contudo, o abandono de tal estratégia não eliminou – embora tenha atenuado – a influência de uma concepção instrumental de democracia que fecha os olhos para comportamentos ofensivos à legalidade democrática (Lyra, 2008, p. 39-40).

2) A participação popular como forma de ‘radicalização da democracia’ e de refundação do Estado

Nos anos noventa, o PT muda de estratégia: deixa de hostilizar a democracia representativa, apostando na complementaridade dialética entre esta e a democracia participativa. Conforme explicitam Tarso Genro e José Genoíno (1995, p. 3)

[...] reconhecer e dar força cogente ao controle público não-estatal significa aprofundar o regime democrático e dar conseqüência à combinação da democracia representativa com a participativa, prevista no art. 1º, parágrafo único, da própria Constituição.

Esta combinação se concretizaria “desconstituindo o Estado e o direito atuais, que são incapazes de mediar as demandas mais elementares de uma cidadania, que, ou é excluída, e jogada no mundo informal, ou integrada e submetida à lógica dos interesses monopolistas” (Silva, 2004, p. 77).

A estratégia do PT era a de tornar o Estado ‘poroso’, a partir da criação de uma zone grise, lócus em que se exercitaria a participação autônoma da sociedade nos seus mecanismos decisórios. Ela funcionaria, também, como o solo fertilizador de um novo

direito, gerado na interação dialética com as normas jurídicas vigentes. Tratar-se-ia, em suma, mediante um novo “contrato social”, de refundar o Estado, submetendo-o lógica dos interesses da cidadania.

Nas palavras de Genro (1998, p. 3),

Este novo contrato social deverá ter como participantes os que querem estabilizar econômica e politicamente o país e subordinar o Estado à sociedade, retirando-o do domínio do capital financeiro e dos seus burocratas, a serviço apenas de seus próprios interesses.

Para arrematar, o processo democrático seria aprofundado e radicalizado mediante consultas intermitentes à população, apoiadas na informática. Trata-se de reviver e recriar o processo democrático, por meio de mecanismos de controle direto da sociedade, compatibilizados com o Estado de direito (Genro, 1995).

3) A participação popular como forma de legitimação de políticas de Governo

Por ironia, foi justamente Tarso Genro, quando Ministro da Justiça do segundo governo Lula, quem deu a forma mais acabada à concepção referida no título desta subseção, concretizando-a, no ano de 2009, nas Conferências de Segurança Pública realizadas por aquele governo. Quadro de primeira grandeza política e intelectual do PT, Genro foi o mais eminente teórico, no âmbito do Partido, da construção de uma espacialidade híbrida, integrando dialeticamente Estado e sociedade, sob o controle desta – precisamente o contrário do que se promoveu (do que ele promoveu) nas Conferências de Segurança Pública.

Com efeito, o viés autoritário das posições petistas na matéria prevaleceu sobre o que, na história recente do Partido, constituiu a sua marca registrada: as teses de **radicalização da democracia** e da **autonomia da participação da sociedade civil** na institucionalidade político-jurídica. Um exame perfunctório mostra como o Partido dos Trabalhadores distanciou-se das concepções acima mencionadas, fazendo com que, também nas conferências de segurança, fosse adotado o que poderíamos denominar de ‘participação tutelada’.

Essa prática disseminou-se nos diferentes processos participativos comandados pelo Partido. Começando pelo Orçamento Participativo (OP), estudos permitem constatar que ele não reproduz as características de autonomia e poder decisório, conferidos ao OP de Porto Alegre, vitrine da democracia participativa brasileira. Nele, a sociedade civil expressa a sua autonomia ao definir, ela própria, as regras com as quais tece sua participação na elaboração da peça orçamentária. Por outro lado, tais regras reconhecem o poder de

deliberação, de caráter factual, dos municípios de Porto Alegre, referentes à priorização e alocação dos investimentos naquela cidade. O OP tem, pois, inquestionáveis méritos político-administrativos, além de ser um reconhecido instrumento de justiça distributiva.

Porém, mesmo tendo quebrado

[...] os padrões de clientelismo típicos do passado, o OP aos poucos restituiu um outro tipo de clientelismo, desta vez, de “quadros” (ou “partidário”), que infelizmente vem bloqueando a potencialização do processo. A inexistência de uma isenção de tipo partidário tira a sua potencialidade universalizante, e, ao mesmo tempo, impede que outros interesses adentrem tais espaços, disputem suas demandas e também, estabeleçam formas procedimentais que efetivamente possam alcançar representatividade social e, portanto, irreprensível legitimação social (Navarro, 2002, p. 121).

Além de a grande maioria dos OPs não operarem a transferência do poder decisório para o titular da soberania – o *demos* –, como é o caso do de Porto Alegre – parte significativa desses OPs funciona sob controle efetivo dos gestores, a despeito do discurso de cogestão, de transparência e de controle social. O OP de Sergipe, chamado de Planejamento Participativo, conduzido por um governo petista, ilustra essa contradição. Muitos participam, mas quem decide é a Secretaria de Planejamento (Carregossa, 2009, p. 107). Sublinhe-se que Carregossa, autor dessa dissertação de Mestrado, é um destacado líder petista.

A situação das **Ouvidorias Públicas** é ainda mais ilustrativa da relação de dependência dos órgãos participativos para com o poder de Estado. Pode surpreender a constatação de que a **totalidade** das Ouvidorias Públicas incrustadas no Poder Executivo Federal não dispõe de nenhuma autonomia, sendo os seus titulares nomeados pelos chefes dos setores em que atuam – muito embora existam importantes exemplos de ouvidoria autônoma e democrática, como as da cidade de São Paulo e a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo, entre muitos outros. Mas o Governo Federal não toma sequer a iniciativa de propor a atribuição de mandato aos ouvidores, o que, pelo menos, atenuaria a sua situação de total subordinação ao poder fiscalizado.

Exemplo irretorquível da mudança de 180 graus operada na prática petista repetiu-se, em mais de uma ocasião, em encontros de ouvidores, organizados pela Ouvidoria Geral da União. Nesses encontros, os Ouvidores Gerais dos Estados, entre os quais petistas, são chamados à mesa para representar os respectivos governadores de Estado. Afinal, como podem representá-los se insistem em se dizer representantes da sociedade perante o poder público?

No que se refere aos colegiados de **políticas públicas**, temos no Conselho Econômico e Social (CES) – um dos primeiros criados pelo governo petista – um exemplo eloquente da mudança de concepções do PT quanto a autonomia da sociedade civil face ao

Estado. A análise deste permite dimensionar o contraste entre as posições do ‘velho Genro’ e as assumidas pelo ex-Ministro da Justiça e atual Governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro, que, aliás, foi o primeiro responsável pelo Conselho em comento.

Tarso Genro, em 1996 e 1997, se empenhava em “democratizar radicalmente o Estado”, com a criação de “um novo espaço público, originário da presença direta das organizações da sociedade civil” (Genro, 1997, p. 3). Os órgãos integrantes deste novo espaço público seriam os agentes de “novos focos de conflitividade para mudar o Estado, para controlá-lo a partir da sociedade civil” (Genro, 1996b, p. 3).

Já o CES

apresenta características opostas às acima referidas: com participação dominante dos empresários, caráter apenas consultivo e escolha de seus representantes pelo Presidente da República, e não por entidades representativas da sociedade (Lyra, 2008, p. 47).

Sabe-se, por outro lado, que os governos petistas têm grande dificuldade de reconhecer autonomia deliberativa aos conselhos gestores de políticas públicas, cooptando, em vários casos, como fazem governos clientelistas, conselheiros para o apoio às suas políticas.

As entidades da sociedade civil também não escapam à tutela petista. A mídia nacional deu destaque ao episódio ocorrido durante a XIII Marcha dos Prefeitos em Defesa dos Municípios, patrocinada pela Confederação Nacional dos Municípios, entidade suprapartidária. O comando da campanha de Dilma Rousseff demonstrou arrogância e autoritarismo ao vetar a exibição de um vídeo que seria mostrado aos Prefeitos participantes da Marcha, alegando que era “ofensivo”. Na verdade, o vídeo em questão é atemporal, não tendo, portanto, a sua crítica dirigida contra nenhum candidato. Apenas retrata a realidade, que, aliás, não foi produzida pelos governos petistas, da *via crucis* representada pela peregrinação dos prefeitos, com o pires na mão, aos gabinetes de Brasília (Rosa; Moura, 2010).

4) A ‘desideologização’ (e desmobilização) da sociedade civil e as suas causas

Trata-se, nessa seção, de analisar o comportamento dos ‘militantes da cidadania’. Estes, que, até recentemente, consideravam essencial a autonomia da participação da sociedade na institucionalidade, hoje adotam posições lenientes ou em franca contradição com aquela posição. Assim, em várias associações que congregam determinadas categorias de trabalhadores, ou de profissionais, existem Diretores que são titulares de cargos comissionados, aos quais estão subordinados os associados. Da mesma forma, tais associações não se pejam em comprometer sua independência perante o Estado, ao solicitar a este apoio financeiro para o seu funcionamento.

Essa inflexão explica a ausência de posicionamento crítico em relação ao autoritarismo dominante nas Conferências de Segurança Pública, da parte de praticamente toda a ‘militância da cidadania’ e de suas entidades representativas. Exemplar a esse respeito é a carta endereçada a Coordenação do MNDH e aos representantes do MNDH na 1ª Conseg, em que se são avaliados os resultados das etapas municipais e estaduais, assinada por Gilson Cardoso e Cynthia Pinto Luz.

O referido documento constata que “vivemos um momento extremamente delicado da nossa história, marcado pela dificuldade em estabelecer o debate de forma verdadeiramente democrática”, e no qual há uma “correlação de forças bastante desigual” que impede aos movimentos sociais de “incidirem decisivamente nos resultados da proposta de construção de um do novo modelo de segurança pública de que o país precisa”. Contudo, o documento em questão não contém uma única palavra de crítica à condução da Conseg e as concepções que a conformam.

Tal confissão de impotência contrasta com a atitude adotada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) no seu XVI Encontro Nacional, realizado nos dias 22 a 25 de agosto de 2010, que elegeu a ‘radicalização da democracia participativa’ como tema principal. Este posicionamento deixa no ar a seguinte interrogação: por que o MNDH, tão resolutamente engajado na radicalização da democracia participativa, não se manifestou, nem durante a CONSEG nem a *posteriori*, criticamente, em relação à participação tutelada, avalizando, com a sua omissão sobre a matéria, práticas autoritárias?

Ou será que, para aquele Movimento, a democracia não teria sido contraditada pela metodologia e pela condução política do Governo durante as referidas Conferências? Se este foi o caso, não seria isto um índice da despolitização, ou se preferir, do esmaecimento ideológico, até mesmo dos movimentos aparentemente mais exigentes em relação à democracia?

Não restam dúvidas que a queda do Muro de Berlim constitui o pano de fundo dessa inflexão na trajetória da esquerda, na qual os partidos e os movimentos a ela ligados se distanciaram do estudo e do debate sobre temas como socialismo e democracia, não sendo, assim, de surpreender os desdobramentos dessa carência na sua práxis política.

Desde então, a esquerda aceita, ainda que muitas vezes de forma reticente, a democracia representativa, combinando, na sua prática, a adoção da reapolitik com a persistente influência da ideologia leninista. Nesse aspecto, o comportamento do Governo Federal é emblemático. De um lado, coopta entidades do movimento social e sindical e, do outro, faz concessões ao autoritarismo, inclusive em matéria de direitos humanos. Ilustra este tópico as posições de Lula, ao nivelar os presos políticos em greve de fome a bandidos, e ao solidarizar-se com o governo cubano “não somente naquilo que historicamente representa de importante e positivo, mas também naquilo que tem de abjeto, é o desrespeito aos direitos humanos daqueles que se opõem ao regime”(Dias, 2010, p. 3).

A ‘participação tutelada’ só existe em função da despolitização da militância, o que,

por sua vez, favorece a construção de uma quase unanimidade – pelo menos no âmbito da esquerda. Nesse contexto, poucos intelectuais afinados com o petismo mantêm acesa a chama crítica. Muitos deles se revelam complacentes em relação à práxis autoritária (assim como a outros ‘desvios’ do Governo), deixando no ar a pergunta sobre as razões de tal capitulação.

As plenárias finais das Conferências de Segurança Pública, em todas as etapas da Conseg, constituíram-se no palco onde todas as expressões dessa nova e cinzenta realidade se manifestaram, sob o reinado absoluto da ideologia do consenso. A quase totalidade dos participantes, incluindo-se numerosos quadros de esquerda, demonstrou – para usar um eufemismo – incapacidade de percepção das limitações democráticas da Conseg. Em um ambiente de satisfação quase generalizada com as condições em que se organizaram as Conferências de Segurança Pública, não havia **nenhuma condição**, em tais plenárias, de manifestação de análises críticas em relação às orientações impostas pela COM a sua organização. Pelo contrário. Nelas, o clima dominante era de quermesse, totalmente despolitizado, inclusive, em vários casos, com distribuição de brindes e sorteios. A plenária que ocorreu em Brasília não foi diferente. Não existia a menor condição para expressão de posições dissonantes diante da ampla maioria contagiada pela autossatisfação, pelo apelo regionalista, em uma palavra, pela ideologia do consenso.

Estamos não apenas há anos luz de Marx, mas também de Maquiavel, o “primeiro pensador democrático” (Manent, 1990, p. 31). Pois, enquanto agora se aposta no consenso, aquele pensador renascentista considerava o livre desabrochar dos conflitos, a luta dos contrários, em uma palavra, o exercício sistemático do dissenso, a via real para se alcançar o progresso (Lyra, 2011, p. 27-29). *Quosque tandem?*

Conclusões

A análise dos resultados das Conferências de Segurança Pública, realizadas em 2009 pelo Ministério da Justiça, não comporta uma avaliação unívoca, ainda que não haja dúvidas quanto à prevalência de aspectos autoritários na Conseg.

A socialização da política é um fator de aprofundamento e de consolidação da democracia. As conferências acima mencionadas concorreram para tal na medida em que centenas de milhares de pessoas debateram a segurança pública no Brasil, debate que repercutiu, direta ou indiretamente, através da mídia, notadamente televisiva, e de vários meios eletrônicos, em milhões de pessoas. Setores importantes se envolveram na discussão das teses apresentadas pelo Governo Federal, que teve o mérito de estimular e a ousadia de propor uma nova política na área, que pode ser resumida no mote ‘segurança pública com cidadania.’

Tal mérito, contudo, foi mitigado e, em determinados aspectos, reduzido a sua menor expressão pelas opções políticas tomadas pelo MJ no tocante aos segmentos que participaram da Conseg; ao peso respectivo atribuído a cada um deles; aos critérios corporativistas adotados para a definição da CON e dos participantes das conferências que promoveu. Por outro lado, as práticas políticas conduzidas pelo MJ afrontaram a democracia, ao instituir uma camisa-de-força na organização do evento, centrada em uma metodologia asfíxiante que empobreceu consideravelmente o debate e instituiu um método de deliberação e de votação inidôneos.

Os posicionamentos de Leonardi e de Barreto, anteriormente mencionados, são eloquentes, pois confirmam que a metodologia empregada não se destinou sequer à formulação nítida de princípios e diretrizes (pois não se pode considerar que isto possa ocorrer quando se coloca tudo que foi apreciado no mesmo plano), quanto mais à definição de propostas de claro conteúdo político e ideológico.

Não seria o caso de interrogar-se sobre a serventia das deliberações da Conseg? Pode ser que contribuam para enriquecer o debate, como querem os mentores das conferências promovidas pelo Governo Federal. Mas, politicamente, tais resultados, que redundaram em aprovação de teses contrárias, consubstanciadas em princípios e diretrizes de natureza meramente propositiva, pareceram se prestar sobretudo à manipulação, tendo ensejado ao Governo Federal a escolha da condução política e das opções que julgou mais convenientes no que diz respeito a segurança pública.

Afinal, vimos acima que todas as opções, para ele, continuam sendo consideradas e presentes na pauta de discussão. As declarações dos representantes do Governo, de uma clareza meridiana, conduzem à conclusão de que as deliberações da Conseg serviram única e exclusivamente para legitimar a sua política. Em tais condições, pode-se mensurar a distância entre a pretensão de dirigentes da Conseg, de considerá-la uma 'constituente originária', e a realidade. Primeiro, porque uma constituinte delibera, e através das suas deliberações constrói uma determinada concepção de liberdade, de direito e de democracia, que servirá de moldura às instituições que dela derivam, ou que com ela se conformam. Segundo, porque uma constituinte tem representatividade e não se forja, à maneira da Conseg, com base em representações corporativas.

Registre-se, a despeito do que ocorreu de positivo na realização das Conferências de Segurança Pública, a perda de uma oportunidade histórica: a de se construir uma mobilização de amplos setores populares para a discussão da política de segurança, com uma organização idônea, capaz de garantir-lhes um debate **efetivamente** democrático e um método de discussão e de votação que ensejassem, ao final, um conjunto de resoluções aptas a servir de alicerce a uma política de segurança pública efetivamente inovadora.

Referências

- BARRETO, Luiz Paulo Telles. Secretário Executivo do Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança pública**. Brasília, 2009a.
- _____. Ministério da Justiça. **Conferência abre nova era para segurança pública**. Brasília, 2009b.
- _____. Ministério da Justiça. **Texto-base**. Brasília, 2009c.
- CARDOSO, Gilson; LUZ, Cynthia Pinto da. **Correspondência**. Brasília, 20 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.areteducar.org.br/conseg-%E2%80%93-preparando-a-etapa-nacional/>> Acesso em: 20 out. 2012
- CARREGOSA, Antonio. **Participação Popular e emancipação social**. Um estudo sobre o Planejamento Participativo de Sergipe. 2009. 146p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2009.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Campanha da Fraternidade 2009**. Texto-base. Brasília: Edições CNBB, 2008.
- DIAS, José Carlos. Palavras ao Lula. Folha de São Paulo, Sessão Opinião, São Paulo, 11/4/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1103201008.htm>> Acesso em: 10 jul. 2011
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Comunidade Segura. **Democracia a serviço da segurança pública**. 3/9/2009. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22754>> 9 nov. 2009.
- FREITAS, Hermano. Lula: “Meu governo foi a democracia mais plena da história da humanidade”. Reportagem. **Jornal do Brasil**, Sessão País, 28/4/2011. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/04/28/lula-meu-governo-foi-a-democracia-mais-plena-da-historia-da-humanidade/>> Acesso em: 10 jul. 2011
- GENRO, Tarso; GENOÍNO, José. O controle público do estado. **Folha de São Paulo**, Caderno 1, Tendências e Debates, Opinião 1, p. 3, 22/4/1995.
- GENRO, Tarso Fernando H. **Utopia possível**. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1995a.
- _____. A esquerda na pós-modernidade. **Folha de São Paulo**, Sessão Opinião, São Paulo, 26/9/1995b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/26/opiniaofz10.html>> Acesso em: 10 jul. 2011
- _____. A esquerda e um novo Estado. **Folha de São Paulo**, Caderno 1, Tendências e Debates, Opinião 1, p. 3, 7/1/1996a.
- _____. Entre a solidão e a solidariedade: a sociedade contemporânea sob o risco de extin-

- ção. **Folha de São Paulo**, Caderno Mais!, p. 3, 14/4/1996b.
- _____. **Uma estratégia socialista**. Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 1997. [Publicação interna].
- _____. Por um novo contrato social. **Folha de São Paulo**, Caderno 1, Tendências e Debates, Opinião 1, p. 3, 2/8/1998.
- LYRA, Rubens Pinto. O socialismo petista. In: _____. **Socialismo: impasses e perspectivas**. São Paulo: Scritta, 1992.
- _____. Maquiavel: precursor da democracia moderna e da participação popular. In: LYRA, Rubens Pinto. **Do Tribuna da Plebe ao Ouvidor Público: estudos sobre os defensores da cidadania**. João Pessoa: Ed. da UFPB, 2011. p. 13-30.
- _____. A esquerda socialista, os direitos humanos e a democracia no Brasil. In: BITTAR, Eduardo; TOSI, Giuseppe. **Democracia e direitos humanos numa época de insegurança**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos/ANDHEP, 2008.
- MANENT, Pierre. **História intelectual do liberalismo**. Rio de Janeiro: Imago, 2000.
- NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre: um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de Encontros e Congressos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ROSA, Vera; MOURA, Rafael. **Campanha de Dilma censura vídeo**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,campanha-de-dilma-censura-video,554208,0.htm>> Acesso em: 10 jul. 2010
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.
- SAPORI, Luis Flávio. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, edição 6, p. 160-165, fev./mar. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/artigo9_Sapori.pdf> Acesso em: 10 jul. 2010
- SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira. **São Paulo: o povo em movimento**. São Paulo: Vozes, 1983.
- SILVA, Luiz Fernando. Intelectualidade, frentepopulismo e a esquerda democrática no Brasil. **Marxismo vivo**, n. 9, 2004, p. 67-74. Disponível em: <<http://www.lamericas.org/arquivo/132.pdf>> Acesso em: 20 out. 2012