

"Atores no debate sobre segurança pública no país à luz da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública"¹

Thais Regina Pavez
Demétrio Gaspari Cirne de Toledo
Renata da Rocha Gonçalves

Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, para apresentação na mesa “Interações entre a burocracia e o sistema político na produção de políticas públicas”, em 23 de abril de 2012

¹ Este artigo nasceu de uma pesquisa realizada pelos autores para o Ministério da Justiça em 2008-2009 de avaliação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Os resultados foram publicados em *Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública: Evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública* (2009). Agradecemos a todos que contribuíram com comentários e críticas a versões anteriores deste artigo; esperamos ter incorporado as sugestões e o rico debate suscitado.

Resumo

O texto trata do processo político e social de consolidação do domínio da política de segurança pública à luz dos eventos históricos e da rede social de atores envolvidos com essa temática em dois contextos: antes e depois da convocação da 1ª Conferência de Segurança Pública. O primeiro contexto de análise a rede de atores envolvidos com o tema da segurança se inicia com a discussão sobre o tema na constituinte e se estende até o ano de 2008, momento anterior ao início do processo preparatório da conferência nacional. Identificamos nesse contexto um grupo de entidades envolvidas na definição da política de segurança reconhecidas publicamente como “conhecedores” da questão, adquirindo propriedade sobre o assunto a partir do resultado da sua ação argumentativa. Esses atores apresentavam uma vantagem na definição dos problemas. No segundo contexto, Como efeito do processo preparatório da conferência, propomos que houve uma concentração nacional do debate antes disperso em distintas arenas públicas e uma nova reorganização das ações argumentativas e atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de idéias e temas sobre segurança pública no país

Palavras-Chave: Domínio de política pública, conferência nacional, recursos argumentativos, segurança pública

Introdução

Neste trabalho abordamos o processo de formação do domínio da política de segurança pública a partir da interpretação desse processo político e social em dois contextos: antes e depois da convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública em 2009. Em ambos os períodos, analisamos mudanças nas relações entre os atores engajados no debate público para a definição do assunto em pauta: a segurança pública.

Os dados empíricos revelam o padrão de associação entre atores da segurança pública a partir de mapas cognitivos elaborados por indivíduos sobre a estrutura relacional das entidades do campo da segurança pública em dois períodos diferentes.

Pressupomos que o indivíduo é o portador da ação institucional, representando as ideias e a posição da instituição na sua ação em arenas públicas. As redes representam a estrutura relacional entre instituições e foram derivadas a partir da rede de vínculos entre indivíduos. Essa escolha analítica e operacional segue a proposição da dualidade indivíduo/instituição. De acordo com Breiger (1974), as redes sociais interpessoais (ou entre indivíduos) e intergrupais (ou entre grupos, entidades coletivas) estão fortemente associadas, pois cada vínculo entre indivíduos estabelece

também uma intersecção entre as entidades às quais esses indivíduos estão afiliados e vice-versa. Isso sugere que indivíduos e instituições se influenciam mutuamente.

As redes analisadas retratam também a agregação das estruturas sociais cognitivas dos representantes de instituições sobre as relações entre atores. Em outras palavras, elas representam a visão compartilhada pelos próprios participantes sobre os vínculos entre os atores envolvidos com temas de segurança pública.

O contexto dessa rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública abrange uma sucessão de eventos realizados para a preparação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg) convocada, em junho de 2008, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério de Justiça, por um período que se estende até agosto de 2009. A rede foi elaborada a partir das informações de atores participantes do debate sobre a segurança pública. Comparamos o conhecimento desses atores no momento inicial do processo preparatório (dezembro 2008 a janeiro de 2009) com o conhecimento adquirido no final do processo, que culminou com a realização da etapa nacional da conferência (agosto de 2009)². Os vínculos dos indivíduos, portadores da ação social das instituições, foram atribuídos às suas organizações³.

O resultado esperado da conferência, em termos normativos, é a aprovação de diretrizes e princípios para a política setorial, por meio da votação de representantes dos distintos níveis da federação e segmentos da sociedade. O poder executivo e a Comissão Organizadora Nacional (CON), composta por representantes institucionais de distintos segmentos, estabelecem os parâmetros de legitimidades e regras que condicionam a ação e o debate público. Nosso interesse analítico no contexto da conferência nacional é observar como os próprios atores de um determinado setor de política pública percebem o domínio de política pública em que suas ações argumentativas se situam e como organizam a relação entre atores envolvidos com o debate sobre a segurança no país.

As conferências nacionais são também arenas públicas, que representam espaços de debate político nos quais os atores devem explicitar suas posições. Em um mesmo contexto de participação, os atores identificam seus aliados e opositores, articulam-se em torno de propostas e estratégias de ação política, disputando e mobilizando sua capacidade de influenciar os rumos da

² A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas com um painel de informantes membros da Comissão Organizadora Nacional da Conferência (CON). O painel era composto por 19 representantes de entidades, selecionadas de modo a contemplar os distintos segmentos (sociedade civil, trabalhadores, gestores e demais poderes)

²Essa operação é comumente usada na análise de redes interorganizacionais e fundamenta-se na discussão sobre a dualidade de indivíduos e grupos ou entidades coletivas (Breiger, 1974)

³Essa operação é comumente usada na análise de redes interorganizacionais e fundamenta-se na discussão sobre a dualidade de indivíduos e grupos ou entidades coletivas (Breiger, 1974)

política e do debate público. A criação de um espaço de discussão permitiu concentrar, nacionalmente, o debate antes disperso em distintas arenas públicas.

A partir dos resultados do estudo, mostramos que, ao longo da sequência de eventos de preparação da Conseg, houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. O conhecimento, nesse contexto, não significa apenas nomear (saber quem é o ator), mas também reconhecer qual instituição representa e, sobretudo, quais são suas ideias e “o que defendem”. A 1ª Conseg é um evento que, por seu caráter nacional, propositivo e múltiplo do ponto de vista dos atores que participam, tornou visíveis para os próprios atores as ideias em disputa e seus autores; que, de outro modo continuariam, em termos de conhecimento, difusas, parciais ou obscurecidas.

Um movimento de aproximação da dimensão das ideias e da estrutura é a adoção do pressuposto que, por meio do reconhecimento público, os atores passam a ser reconhecidos na estrutura cognitiva dos atores. A intensificação do conhecimento mútuo permite saber quem é o responsável por uma ação, fala ou ideia. A proposta de um reconhecimento, num plano coletivo, dos autores das ideias que circulam nas arenas políticas em um contexto como o das conferências nacionais nos permite pensar sobre um assunto mais geral: a formação de um domínio nacional de política setorial, mais especificamente, a formação do domínio nacional da política de segurança pública.

O domínio das políticas públicas é um conjunto de ideias e propostas sobre um tema que se reconhece como um problema público e um objeto de ação do Estado. Dialogamos com a definição de Knoke (2003), de “*public domain*” como uma arena política relativamente independente (“*self-contained*”) constituída internamente por um conjunto central (“*a core set*”) de organizações atentas às temáticas substantivas e problemas de uma política pública⁴. Entendemos que, para a formação de um domínio de política pública, é necessário delimitar quais são os problemas substantivos em questão, ou seja, quais são os problemas e temas de interesse público que são publicamente reconhecidos como correspondentes a um determinado setor de política pública. Segundo Knoke (2003), essa definição pressupõe um elemento subjetivo, dado que é o domínio é percebido socialmente e, portanto, prevê uma construção social contínua da realidade.

A formação de um domínio de política pública se define numa sucessão de debates públicos de manifestação de conflitos sociais e que a ação política ocorre continuamente na mobilização de recursos argumentativos e ideias por parte de atores políticos em distintas arenas

⁴ Fizemos uma tradução livre do trecho original do autor: “a relatively self-contained political arena consisting of a core set of organizations that pay close attention to important substantive policy issues and problems” (Knoke, 2003).

públicas. Essas disputas, segundo Fuks (2000), são os conflitos que definirão a *policy image*, ou seja, o conjunto de ideias ou “pacotes interpretativos” que formam a cultura de um assunto público. A disputa definirá as ideias “vencedoras” e que passam a ser hegemônicas em um domínio de política. O processo de definição do que Fuks (2000) chama de “*policy image*” é a compreensão socialmente difusa de um objeto de política pública.

A disputa pela definição das características de um assunto público ocorre a partir da mobilização de repertórios argumentativos. A ação argumentativa ocorre continuamente na apresentação de ideias de atores em um debate público no qual buscam definir problemas, alternativas e dar relevância a temas para a sociedade para seu reconhecimento como assunto público. O espaço de ação argumentativa e de disputas são as arenas públicas. O debate público é constituído pelo conjunto de ideias em disputa numa arena pública. Para Fuks (2000), “pacotes interpretativos” formam a cultura de um assunto na definição de metáforas e imagens visuais que sugerem como pensar no assunto. Versam sobre causas, consequências e apelos morais que indicam o que deve ser feito respeito ao assunto.

Cabe ressaltar que os resultados aqui apresentados interpretam o processo de formação do domínio nacional do campo de segurança pública, ou seja, o recorte analítico se estende para o cenário nacional e, portanto, as consequências das mudanças se estendem apenas para este plano de análise. Nos distanciamos, com isso, da suposição de que plano nacional e planos locais funcionam como um “espelho” em que um reproduz a complexidade dos processos sociais e políticos do outro.

Neste capítulo estudamos a formação de domínios de políticas públicas adotando a análise da posição estrutural dos atores para a formulação de hipóteses sobre a ação argumentativa dos atores que disputavam a definição das temáticas substantivas, problemas e alternativas da política de segurança pública. Como mencionado, para isso, analisamos a rede de atores envolvidos com o tema da segurança em dois contextos: o primeiro, da década de 1990 ao momento anterior ao início do processo preparatório da conferência nacional; e o segundo, que se circunscreve na sucessão de eventos iniciados em 2008 até a realização da conferência nacional em 2009.

No primeiro contexto, identificamos pelos menos dois aspectos importantes sobre o processo social e político que levou à definição da segurança pública como um assunto de interesse público: (i) o surgimento de “atores novos” reorganizou um debate fortemente polarizado com “atores tradicionais”; e (ii) a reorganização do debate entre interesses corporativos das instituições policiais e de direitos humanos no início da década de 1990 e a criação de instituições

governamentais no âmbito federal e o fortalecimento dessa esfera de governo no domínio da política de segurança a partir dos anos 2000⁵.

Nesse processo político, a ação argumentativa se deu de forma difusa em distintas arenas públicas que proliferaram à medida que o conflito se ampliou. Ou seja, houve uma ampliação do debate sobre a segurança pública e, portanto, da ação argumentativa dos atores. A ocorrência de eventos de comoção pública e nacional foi mobilizada pelos atores de modo a formar a cultura do assunto da segurança pública. A dinâmica argumentativa predominante na maior parte desse período seria a dos direitos humanos. Em efeito, assuntos sobre violência e criminalidade passaram a ser representados a partir de assuntos de direitos humanos. Entretanto, outros “pacotes interpretativos” surgem nesse período, principalmente a partir de 2000, os quais versam sobre o papel das esferas da federação e modelos de políticas públicas. Os assuntos mobilizados por entidades da polícia continuaram nas mãos de associações da alta hierarquia da Polícia Militar.

No segundo contexto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em conjunto com entidades sobretudo da sociedade civil, lança uma nova definição do assunto em pauta, o chamado “novo paradigma da segurança pública”. Essas entidades se propõem a “abandonar o velho paradigma” e busca-se a adesão ao um “pacote interpretativo” do assunto que conecta segurança pública, cidadania e fortalecimento do papel do Governo Federal na política de segurança pública. Como efeito da conferência, verificamos que houve uma concentração nacional do debate antes disperso em distintas arenas públicas e uma nova reorganização das forças em disputa, com a integração de atores representantes de entidades de baixa patente das instituições policiais e outras entidades que tinham menos poder de levar suas ideias ao âmbito nacional. A ação argumentativa desses atores se dava em arenas muito específicas e locais. Por fim, identificamos um adensamento do domínio da política de segurança na circunscrição ou renomeação de algumas temáticas como de segurança, que antes circulavam em arenas como a dos direitos humanos e da expansão para outros temas como do papel dos municípios e a temática da segurança das fronteiras.

Para compreender a ação argumentativa dos atores, apresentamos uma narrativa do contexto histórico e análise das posições na estrutura social de atores envolvidos com o assunto da segurança pública. Dessa forma, tentamos nos aproximar da dinâmica social por meio da qual se organizou debate público em torno da segurança pública.

⁵ De acordo com Gurza Lavalle e Castello (2008) a literatura ainda distingue implicitamente o papel dos atores da sociedade civil entre funções e atores tradicionais e novos. Usamos esta última distinção de modo a organizar e analisar, por um lado, a um grupo de atores que já se encontravam no cenário no momento anterior à constituinte e, por outro, os que surgiram posteriormente no cenário público.

1. A definição da segurança como assunto público

O primeiro contexto de análise a rede de atores envolvidos com o tema da segurança aqui analisado se inicia na década de 1990 e se estende até o ano de 2008, momento anterior ao início do processo preparatório da conferência nacional. Identificamos nesse contexto a definição da segurança como assunto de interesse público e um grupo de entidades envolvidas na definição da política de segurança, reconhecidas publicamente como conhecedores da questão, adquirindo propriedade sobre o assunto a partir do resultado da sua ação argumentativa. Esses atores apresentavam uma vantagem na definição dos problemas. A identificação dessas entidades e sua posição no debate público foi traduzida na organização de suas interações na rede desse período que nomeamos T1.

Na análise do contexto dessas interações, propomos três aspectos sobre o processo social e político que teriam levado à estrutura observada de interações entre atores. O primeiro é o surgimento de novos atores que mobilizaram seus recursos argumentativos para dar relevância a determinados temas e reconhecimento às suas propostas em espaços sociais e políticos mais amplos. É o caso de organizações da sociedade civil (principalmente, ONGs e institutos acadêmicos) que procuravam a formulação do tema da segurança no campo dos direitos humanos. Concretamente, defendiam a ineficiência da ação policial, em termos da sua letalidade, como fator explicativo do problema da violência e controle da criminalidade.

Surge, nesse período, um grande volume de estudos que tentam associar a intensificação da violência a um problema institucional: dos gestores (nas esferas estaduais) e implementadores (polícia civil e militar) da segurança pública. A de novos atores entrada no debate se dá num contexto de forte polarização após o início do processo de redemocratização do país, entre atores tradicionais: por um lado, Forças Armadas e as altas patentes da polícia civil e militar e, por outro, organizações vinculadas a temas de direitos humanos. Um segundo aspecto importante é o fortalecimento do papel do Governo Federal no assunto da segurança pública, que começa ao longo desse contexto a disponibilizar recursos, a criar e a reestruturar instituições dedicadas a esse domínio de política pública.

Nesse período é criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) dentro do Ministério de Justiça e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A partir do ano 2000, os atores situados nesse âmbito do governo, principalmente a Senasp, procuram aumentar a vantagem na disputa sobre a definição do problema e das políticas de segurança pública, culminando na proposta de um “novo paradigma”, pode-se identificar, com o lançamento da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.

Por fim, um terceiro aspecto relevante é a diferença de vantagens das distintas entidades de trabalhadores da segurança pública no debate público mais amplo. Por um lado, havia uma restrição da ação argumentativa de entidades de baixas patentes da polícia militar e civil, agentes penitenciários e de outras polícias (bombeiros e as polícias científicas). A discussão desses atores dava-se principalmente em arenas restritas e específicas. Por outro lado, uma forte articulação de entidades representantes das altas patentes da polícia militar com o poder político no legislativo nacional. Inicialmente, no momento de mais intensa polarização, essas entidades estavam aliadas também a entidades das Forças Armadas que procuravam manter suas vantagens institucionais Constituição. Posteriormente, esses atores passaram a se organizar na chamada “bancada da bala” e tinham como principais opositores na arena do Congresso as entidades que defendiam o desarmamento e outras entidades vinculadas aos direitos humanos. As entidades da “bancada da bala” conectavam-se com deputados e senadores de partidos mais conservadores (a exemplo do atual DEM), muitos representantes de estados do Sul e Sudeste do país (Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais).

Como veremos, muitas das ações argumentativas das entidades envolvidas com o assunto da segurança pública vincularam eventos críticos ou de comoção nacional como estratégia de dar reconhecimento público às suas propostas e ideias.

A discussão sobre a segurança pública se deu de forma polarizada na arena da Constituinte. Os projetos e ideias de reforma propostos por alguns atores, em especial entidades da sociedade civil – representados por movimentos sociais e instituições acadêmicas ligadas ao tema de direitos humanos – não contavam com apoio social e político mais amplo, e os interesses de continuidade institucional, mobilizados principalmente por entidades policiais e militares, prevaleceram nesse momento inicial.

O debate da Constituinte foi fortemente pautado pelos interesses das Forças Armadas, de delegados da polícia civil e oficiais da polícia militar, que atuaram de maneira muito ativa nesse processo, a fim de preservar suas atribuições e garantias. (Fontoura, Rivero e Rodrigues, 2009; e Alvarez, Salla e Souza, 2004). A associação nacional dos oficiais militares estaduais (AMEBRASIL), entidade que congrega, em nível nacional, todos os oficiais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, fundada em 1987, foi criada em virtude do interesse dos oficiais em atuar durante os trabalhos da Constituinte de 1988. A subcomissão formada no processo da Constituinte acabou, em grande medida, sendo dominada pelos atores que defendiam basicamente a manutenção do arranjo institucional estabelecido no período autoritário. De acordo com Fontoura *et al* (2009), o tema da segurança pública ficou a cargo da subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, constituída por parlamentares mais conservadores. Os defensores de

reformas mais arrojadas não tinham, nesse momento, propostas consensuais para as polícias e para a área de segurança pública. Nesse sentido, como discutem Mische e Pattison (2000), a mobilização de projetos relativamente “mais radicais” tende a causar a divisão grupos políticos ou coalizões, inclusive internamente.

Em relação à distribuição de competências entre os entes da federação, a Constituição responsabilizou prioritariamente os estados – que já realizavam a gestão da polícia militar e civil – pela formulação e implementação da política de segurança pública; aos municípios ficou facultada a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Na década de 1990, o problema da violência começa a ser associado à falta de eficiência das instituições encarregadas pela formulação das políticas de segurança pública, principalmente em relação a seu papel de proteger o cidadão e combater o crime. Esses argumentos eram defendidos por entidades da sociedade civil ligadas aos direitos humanos. Para Alvarez et al (2004), os direitos humanos são uma temática chave para compreender boa parte da produção científica e de propostas para política de segurança.

O processo de amparo às vítimas e a mobilização pública em reação à chacina da Baixada Fluminense também foi um evento significativo. O acontecimento desencadeou ações envolvendo atores da sociedade civil (Viva Rio, SOS Queimados, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Nova Iguaçu, dentre outros), que se articularam com moradores, com as prefeituras de Queimados e Nova Iguaçu e com a Polícia Militar do Rio de Janeiro. Realizaram-se encontros com o Ministério Público Estadual, além de reuniões na Secretaria Estadual dos Direitos Humanos e na Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). A sociedade civil também se articulou com entidades acadêmicas locais (Laboratório de Análises da Violência da UERJ, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC da Universidade Cândido Mendes) para a elaboração de um estudo, publicado em 2005, intitulado “Impunidade na Baixada Fluminense”.

Nesse período, surgem novos atores que intensificaram o debate público sobre a segurança. Esses atores procuraram dar visibilidades à sua ação argumentativa em distintas arenas.

Entidades como centros universitários e de pesquisas, ONGs e OSCIPs surgiram no campo da segurança pública principalmente na década de 1990, em São Paulo e Rio de Janeiro, apresentando uma série de propostas de políticas públicas para a área. Dentre essas entidades, destacam-se o Instituto Sou da Paz, o Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD / Brasil), o Instituto São Paulo Contra a Violência, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim) e o Fórum em Defesa da Vida e Contra a Violência, em São Paulo; e o Movimento Viva Rio. Essas entidades ampliaram seus recursos argumentativos a partir de atividades de pesquisa, mobilização social e assessoramento à

formulação de políticas públicas. A ação argumentativa teria “ecoado um movimento global de revisão de postulados e políticas no campo do controle da criminalidade”, com ideias, baseadas em experiências internacionais nos EUA e França, de contratos locais de segurança pública, associadas, posteriormente, à proposta de policiamento comunitário (Zacchi, 2002). Dentre os parceiros de alguns dos atores encontram-se ONG internacionais, a exemplo da Fundação Ford e agências das Nações Unidas (como o PNUD). De acordo com Dezalay e Garth (2002), a relação de parceria influencia a ação militante na divulgação de valores e expectativas de democracia dessas organizações internacionais por meio do financiamento e orientação dos projetos implementados pelas instituições locais.

A ação argumentativa desses atores amplia-se para arenas públicas de alcance nacional, ganhando visibilidade em espaços sociais e políticos mais amplos. Um dos processos mais notáveis nesse contexto foi a campanha do desarmamento e o posterior Referendo. O debate sobre o desarmamento se deu num processo de ampliação dos conflitos sobre assuntos da segurança pública tanto em arenas sociais, como políticas. As primeiras se deram na campanha do desarmamento em torno da qual se organizaram mobilizações a exemplo da Campanha da Fraternidade de 2000 da CNBB, que teve como lema "Solidariedade e Paz", e a Caravana Comunidade Segura, organizada pela ONG carioca Viva Rio. Em meio aos debates sobre o Estatuto do Desarmamento, da Campanha de Entrega Voluntária de Armas e da convocação do Referendo do Desarmamento, a partir de março de 2005, foi criada a Rede Desarma, que congregou 38 organizações da sociedade civil.

No período de debate sobre o Referendo do Desarmamento, atores representantes da “bancada da bala” também intensificaram sua ação argumentativa, inclusive fortemente na mídia virtual, assim como sua ação no interior do Congresso Nacional. O embate do referendo foi vencido por este último grupo, que teria conseguido imprimir na opinião pública mais difusa o “perigo” do desarmamento para a população. Outra consequência desse debate teria sido a ampliação da visibilidade das ideias e atores na sociedade. Os atores da sociedade civil passam a ser reconhecidos como conhecedores do assunto e suas propostas, posteriormente, passaram a ser consideradas no âmbito do Governo Federal. A frase “segurança como assunto de polícia” começa a ser frequentemente vocalizada por estes atores, buscando mostrar que a política de segurança vinha sendo tratada pelos governos federal e, principalmente, estaduais, de forma restrita à ação policial. Explicita-se a necessidade de ampliação do debate, bem como de inclusão de seus argumentos e ideias na discussão sobre a política de segurança pública, ou seja, no processo de definição dos problemas e alternativas para a ação do Estado.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, houve um movimento do Governo Federal no sentido de fortalecer seu papel na segurança pública por meio da disponibilização de recursos e criação de instituições. Nesse processo, a Senasp tenta conduzir um processo de redefinição dos assuntos da segurança pública e do próprio papel do Governo Federal. Essas ações procuravam dar vantagens à Secretaria no debate público, procurando em organizações da sociedade civil, inicialmente, recursos argumentativos para consolidar o que, no final do período, se apresenta como “novo paradigma da segurança pública”.

No plano federal, Soares (2007) destaca que o governo Fernando Henrique Cardoso marcou uma virada positiva na discussão sobre segurança pública, na medida em que conferiu à questão um status político superior, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o Governo Federal assumisse responsabilidades nessa matéria. Segundo Soares (2007), a ocorrência de um acontecimento que gerou comoção nacional, o sequestro do ônibus 174 em junho de 2000, no Rio de Janeiro, teria ‘agilizado’ a tomada de decisão do governo em relação à “agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União”, com a elaboração de um primeiro plano de segurança pública para o país, porém, como aponta esse autor, sem que, esse documento se consolidasse como uma política para o setor.

Mas é a partir de 2007 que a atuação do governo federal é claramente marcada por um movimento de maior coordenação federativa, que se expressa na criação de sistemas, planos ou programas nacionais em diversas áreas de políticas públicas. Na área da segurança pública, destaca-se o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), a implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI estaduais e municipais) e a discussão sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime.

Na convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, a Senasp procura assumir uma posição privilegiada no debate e apresenta, em uma arena pública nacional, o “novo paradigma da segurança”. A posição da Senasp demonstra uma forte intenção de delimitar quais são os temas da segurança pública, seus atores e instituições; ou seja, qual é o domínio dessa política pública inclusive em relação a outros setores como os Direitos Humanos. A transversalidade dos direitos humanos nos temas de segurança traz para esse domínio o debate público. Nas conferências de direitos humanos, eram tratados temas de gênero, raça, desenvolvimento agrário e criminalidade. O PNDH-3 traz diretrizes ratificadas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada poucos meses antes da promulgação do PNDH-3.

Por fim, um terceiro aspecto relevante é a diferença de vantagens das distintas entidades de trabalhadores da segurança pública no debate público mais amplo. Por um lado, havia uma

restrição da ação argumentativa de entidades das baixas patentes da polícia militar e civil, agentes penitenciários e de outras polícias (bombeiros e as polícias científicas). A discussão desses atores dava-se principalmente em arenas restritas e específicas de encontros com associações representantes das mesmas entidades. Ou seja, havia uma restrição em termos do alcance do debate e homogeneidade em termos da sua composição. A situação dessas instituições era muito diferente de associações de altas patentes das polícias militar e civil. Esses atores tinham interface com atores de outros estados e no Congresso Nacional. Seus recursos argumentativos e articulações, em efeito, foram vitoriosos em debates de alcance nacional como o do Referendo do Desarmamento em 2005.

Apresentamos as proposições sobre o processo político e social na definição da segurança como assunto público na narrativa do contexto histórico da década de 1990 até a convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. A seguir, articulamos tais proposições com a descrição das interações sociais nesse contexto. Analisamos as posições na estrutural social de atores envolvidos a partir do estudo da rede social nesse contexto nomeado T1 (em relação ao T2, momento seguinte à convocação da Conseg). A rede representa a visão compartilhada e conhecimentos dos próprios participantes dos debates apresentados sobre os vínculos entre os atores envolvidos com temas de segurança pública.

O sociograma (Figura) 1 representa o conhecimento dos atores no momento em que a 1ª Conseg foi convocada. Os atores são representados por círculos e seus vínculos por linhas. A representação dos atores segue a classificação da conferência por segmento: trabalhadores (círculos), gestores da segurança (quadrados), sociedade civil (triângulos) e demais poderes, ou seja, legislativo e judiciário (triângulos invertidos).

classificadas como novos atores na narrativa do contexto deste período. Esse conjunto de atores tem uma vantagem estrutural que reflete a posição de seus recursos argumentativos em arenas sociais e políticas mais amplas. A Senasp se articula com muitos desses atores para apresentar, no período posterior, “o novo paradigma da segurança pública”; e esses atores também são chamados para participar da Comissão Organizadora Nacional (CON) da conferência.

Em seguida, destacamos o padrão de localização e vinculação de atores representantes dos segmentos dos trabalhadores. Atores de associações de baixas patentes das polícias militar, civil e de outras polícias e agentes penitenciários encontram-se quase à margem da área mais central da rede, à esquerda da rede separada do conjunto mais denso de vínculos e atores (destacados na figura à esquerda do sociograma). Esses atores tinham uma restrição da ação argumentativa. A discussão desses atores dava-se principalmente em arenas restritas e específicas. O padrão de localização denota que essas entidades ocupavam regiões ou nichos muito específicos na rede. Esse padrão pode estar associado à especialização das atividades exercidas por essas entidades e, portanto, de relações e de linguagem vista na sua ação argumentativa (técnico-científica, por exemplo). De fato, como observado, muitos dos eventos registrados nesse período organizaram-se em torno de temas e áreas do conhecimento científico especializado.

Diferentemente das associações policiais de baixa patente, as associações de alta patente da polícia militar e civil encontram-se conectadas entre si no subgrupo na área inferior do sociograma e estão integradas à parte mais conectada e coesa da rede (destacada pela elipse). As entidades que integram esse componente são de associações que representam oficiais da polícia militar em distintos estados e oficiais do corpo de bombeiros principalmente do Sul e Sudeste, a saber: Associação dos Oficiais da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Associação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais (AMEBRASIL), Associação dos Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (ASSOFBM), Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Essas informações sugerem uma interação mais frequente e direta entre entidades de oficiais militares. Nos eventos registrados nesse contexto, verificamos que a FENEME (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais), por exemplo, em 2007 reuniu todas as entidades de oficiais do país - 27 entidades em 21 estados e, de acordo com o relato das entrevistas, a entidade “tem uma agenda nacional e um discurso único”. Entre seus opositores nos debates públicos encontravam-se entidades que defendiam o desarmamento, principalmente ONGs, (Viva Rio, Sou da Paz, Rede Desarma Brasil, entre outros) e outras entidades vinculadas aos direitos humanos também presentes na rede e integradas à área central da rede.

2. Reordenamento de atores e concentração nacional dos debates dispersos em distintas arenas

O segundo contexto de análise se inicia em julho de 2008 com o início do processo preparatório para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg) até sua realização no âmbito nacional em agosto de 2009. Como efeito da conferência, propomos que houve uma concentração nacional do debate antes disperso em distintas arenas públicas e uma nova reorganização das ações argumentativas e atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Se antes o debate sobre o controle da criminalidade e da violência manifestava-se difuso em arenas locais e era conduzido de forma tímida pelo Governo Federal, com a organização da conferência nacional ganha outro caráter, congregando os atores em uma arena pública nacional; nos mesmos moldes do tratamento que tem sido dado a outros temas de políticas, como saúde e educação, que já realizam suas conferências nacionais há mais tempo (Sapori, 2010).

Ao longo desse processo e na própria conferência, a Senasp busca apoio mais amplo na sucessão de debates públicos para a legitimação do seu projeto político do “novo paradigma da segurança”. O novo paradigma é, nas palavras de Kahn e Zanetic (2009), um alargamento do conceito multidisciplinaridade de temas que foram se tornando correlatos à segurança pública. Para atores do Governo Federal e da sociedade civil – especificamente ONGs que se contam entre os novos atores surgidos no período anterior –, estaria em construção um “novo paradigma” que os próprios atores vêm difundindo, e que envolve distintos conceitos e formas de ação, a exemplo da segurança cidadã, participação da sociedade civil em programas de prevenção, formação de policiais, policiamento comunitário e fortalecimento do papel do Governo Federal e de municípios. No próprio texto-base da 1ª Conseg faz-se referência ao novo paradigma. Como resultado dessas ações, a Senasp e atores da sociedade civil ganham uma vantagem na capacidade de definir quais são os temas ou assuntos circunscritos ao domínio da segurança pública. A conferência aprovou diretrizes que sugerem a continuidade de políticas criadas pelo Governo Federal como o PRONASCI e a necessidade de fortalecimento do papel dos municípios. Além disso, a Senasp passa a se distinguir claramente como a responsável no âmbito do Governo Federal por assuntos de segurança pública, inclusive em relação à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH).

Em função da ampliação do debate e intensificação dos conflitos entre atores houve uma reconfiguração dos grupos de atores centrais do domínio da política de segurança. Por um lado, na sucessão de debates e na conferência, associações da polícia militar, civil e outras polícias aprovaram propostas que procuram a promoção institucional dessas entidades. Atores

representantes da baixa hierarquia das instituições policiais ganharam vantagens na ampliação do poder de levar suas ideias no debate nacional em espaços mais amplos como os de preparação para a conferência. De acordo com Sapori (2010), as associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da Conferência e “suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final” (Sapori, 2010: 163). Ainda de acordo com esse autor, um dos efeitos teria sido também a criação de uma verdadeira “colcha de retalhos”.

A partir do início das reuniões do 1º Fórum Preparatório da Conseg, em julho de 2008, até a realização da etapa nacional da conferência, em agosto de 2009, a arena de debates torna-se a Conseg, com um aumento expressivo do número de debate em torno de assuntos de segurança pública. Para alcançar os objetivos esperados pela 1ª Conseg, foram criados diversos fóruns e instâncias de participação, reunindo atores reconhecidos publicamente como conhecedores, formuladores ou implementadores de assuntos de segurança pública. Trata-se de um importante marco institucional, a partir do qual são empregados, pela primeira vez, esforços e recursos de ampla mobilização desses atores por parte da Senasp.

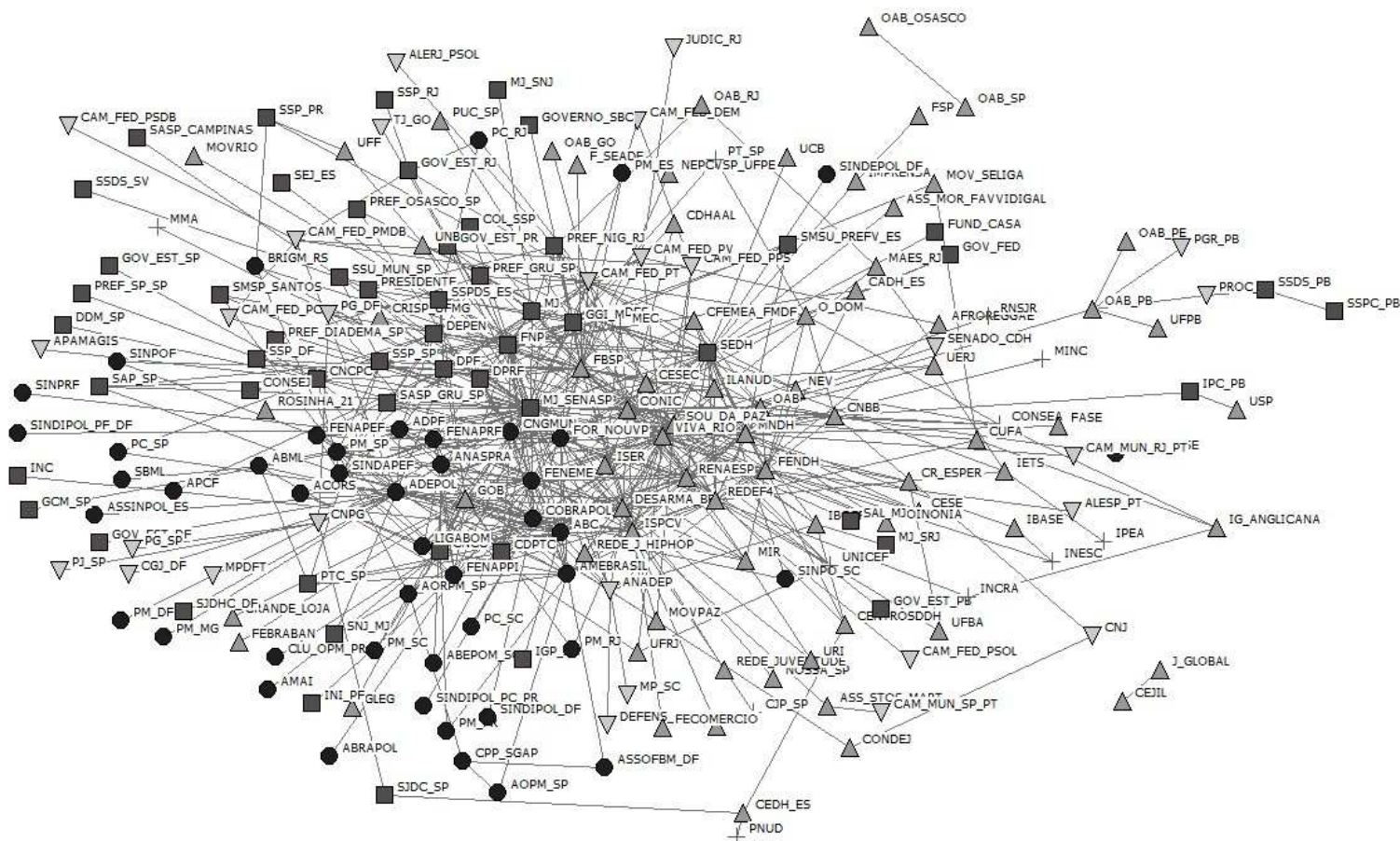
A 1ª Conseg promoveu o direcionamento dos eventos e discussões no período que vai do início do processo preparatório da conferência até sua realização. Sua metodologia previa uma gama de eventos que deveriam marcar a criação das comissões organizadoras (nacional e estaduais), além das etapas eletivas e preparatórias nos municípios e estados, e das conferências livres, pensadas como um instrumento que confere aos atores do campo da segurança pública a responsabilidade pela organização de espaços de participação, podendo ser realizadas em qualquer local, por livre iniciativa.

Em termos regionais, o processo preparatório da 1ª Conseg apresentou variação no que tange às possibilidades de encontro, interação e debate entre atores/entidades acerca das temáticas que envolvem o campo da segurança pública. Essa variação foi verificada na distribuição regional das conferências livres, que revela diferenças nas atividades participativas realizadas e explicita o peso da trajetória passada. Não por acaso, em estados da federação que nas décadas passadas já haviam se consolidado como arenas de intensos debates e mobilizações e palcos de eventos relevantes, destaca-se a intensa atividade participativa no processo preparatório da conferência, notadamente em São Paulo e Rio de Janeiro, além de Rio Grande do Sul e Bahia, que também realizaram grande número de conferências livres⁶.

⁶ No primeiro caso, houve uma ampla mobilização de oficiais militares e de bombeiros e da polícia técnico-científica. Na Bahia, estado historicamente marcado por questões de violência policial e racial, houve intenso debate em torno desses temas. A Região Norte realizou um número relativamente baixo de eventos que anteciparam a Conseg.

A seguir, apresentamos o sociograma da rede do T2 (Figura 2) e, em seguida, os resultados da comparação da rede de atores envolvidos com assuntos de segurança públicos no período anterior e posterior à convocação da 1ª Conseg nos sociogramas (Figura 3).

Figura 2. Sociograma da rede de entidades envolvidas na temática de segurança pública, por segmentos - T2



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A rede do T2 mantém quase o mesmo número de atores (Tabela 1) e composição em relação à rede do T1. É formada por associações nacionais, estaduais e municipais de trabalhadores de distintos níveis hierárquicos da polícia militar, bombeiros, civil, técnico-científica, federal e rodoviária, entre outros, no segmento dos trabalhadores. No segmento dos gestores, há representantes de gestores federais, estaduais e municipais do Ministério de Justiça/Senasp, do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), e de outros órgãos vinculados à temática da segurança, como o Departamento da Polícia Federal (DPF), o Departamento da Polícia Rodoviária Federal (DPRF), a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), além de representantes outras

esferas de governo: governos estaduais e municipais, secretarias de segurança pública estaduais, Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M), e secretarias de segurança municipais.

No segmento da sociedade civil há organizações não governamentais e redes de entidades envolvidas com a temática da segurança pública (Sou da Paz, Viva Rio, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Rede Desarma Brasil, Rede F4, dentre outros), instituições acadêmicas e de pesquisa, a exemplo do Núcleo de Estudos da Violência (NEV), do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), e do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC). Também há entidades religiosas (Grande Oriente do Brasil, CNBB, CONIC), de direitos humanos e movimentos sociais (FEDH, MNDH), de classe (OAB), dentre outras⁷.

No T2, as entidades de representação nacional/federal encontram-se no ponto de convergência central e a maior parte das entidades de cada segmento se organiza em torno desse ponto, até chegarmos a uma área intermediária, próxima à borda do sociograma, em que esse padrão fica mais diluído em função dos nichos regionais.

Cabe destacar que existe uma heterogeneidade interna da sociedade civil, captada principalmente nas entrevistas e na observação da etapa nacional da 1ª Conseg. Essa heterogeneidade associa-se à presença, de um lado, de ONGs ou redes que trabalham com temáticas de segurança pública e, de outro, de movimentos sociais. Historicamente, os movimentos sociais relacionavam-se com a questão de segurança pública a partir do tema dos Direitos Humanos - por exemplo, daqueles afetados pela ação policial. No segundo semestre de 2009, observamos uma participação mais ativa dos representantes das redes de direitos humanos e movimentos sociais na temática da segurança pública. Nas palavras de um dos entrevistados da sociedade civil: *“atores da sociedade civil que não trabalhavam com o tema da segurança pública passaram a tratar do tema, por exemplo, as pastorais, o movimento de direitos humanos, entre outros”*.

Com efeito, na 1ª Conseg os movimentos sociais participaram e se reuniram em assembléia para reivindicar espaços de participação na formação do CONASP (Conselho Nacional de Segurança Pública), reformulado na Conseg, e aproximaram-se de entidades dos trabalhadores, a exemplo dos praças da polícia militar e dos investigadores da polícia civil. Atualmente, o CONASP contempla entre os representantes da sociedade civil a esses movimentos.

Adotamos duas estratégias de apresentação e análise dos dados: descrição em termos espaciais dos elementos das redes (vínculos e nós) e medidas de propriedades formais das redes⁸.

⁷ Em termos de estados representados as entidades são em sua maioria de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Santa Catarina, Paraíba, Espírito Santo, Goiás e Paraná.

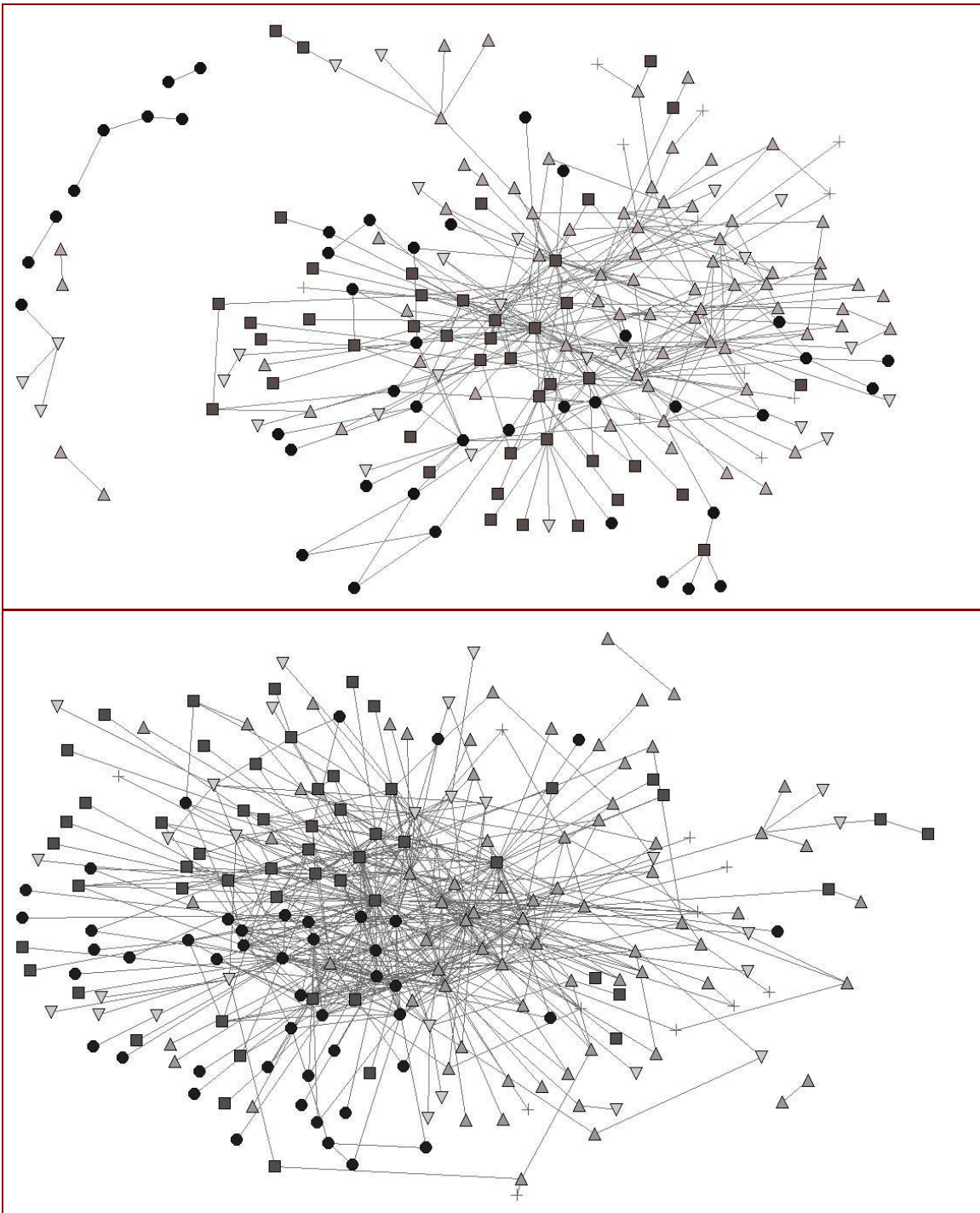
⁸ Esta segunda estratégia provém da teoria dos grafos que estuda conjuntos de elementos e suas relações. Assim, uma matriz que descreve os vínculos entre um grupo de pessoas pode ser convertida num gráfico de pontos conectados por

Cabe ressaltar que, em nossa análise, essas medidas não são usadas como sinônimo de fenômenos sociais, falamos em distância da rede no contexto da teoria dos grafos, e não em distâncias sociais (por exemplo, segregação de atores).

A seguir, apresentamos os sociogramas da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública do T2, no período posterior à convocação da 1ª Conseg.

linhas, representados num sociograma (Scott, 1992 (Scott,1992; Wasserman e Faust, 1994). Por exemplo, o conceito de *distância* foi elaborado a partir dos conceitos de passo (*walk*). – sequência de linhas num gráfico – e caminho (*path*); a longitude de um caminho (*length*) é medida pelo número de linhas que compõem o trajeto e a distância entre dois pontos.

Figura 3. Sociograma da rede de entidades envolvidas na temática de segurança, por segmentos – T1 e T2



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A comparação da rede em T1 e T2 revela um aumento do número de vínculos na área mais central, ampliando o potencial de contato e articulação entre entidades da rede. Quase todos os atores conectaram-se em T2. Destaca-se, principalmente, a integração de 12 entidades (à esquerda do sociograma do T1) relevantes do segmento de trabalhadores, algumas delas membros da Comissão Organizadora Nacional que estavam à margem no período anterior. As medidas de descrição da estrutura geral da rede (Tabela 1) indicam estabilidade do tamanho da rede – número de entidades presentes – e adensamento dos vínculos no período posterior ao início do processo preparatório da 1ª Conseg. Conclui-se que o processo de mobilização adensou as conexões entre entidades, principalmente entre entidades que já estavam presentes no período anterior ao processo preparatório (T1).

Tabela 1. Características gerais da rede – T1 e T2

Medidas de Coesão	T1	T2
Nº de indivíduos	368	428
Nº de entidades	196	215
Nº de vínculos	742	1.304
Densidade	0,0194 (DP=0,1366)	0,0283 (DP=0,1625)
Distância Média	3,654	3,127

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

As medidas de coesão indicam a densidade da estrutura de uma rede, segundo o número de vínculos. Entendemos que a coesão representa a proximidade percebida pelos próprios informantes entre instituições ou indivíduos que a representam.

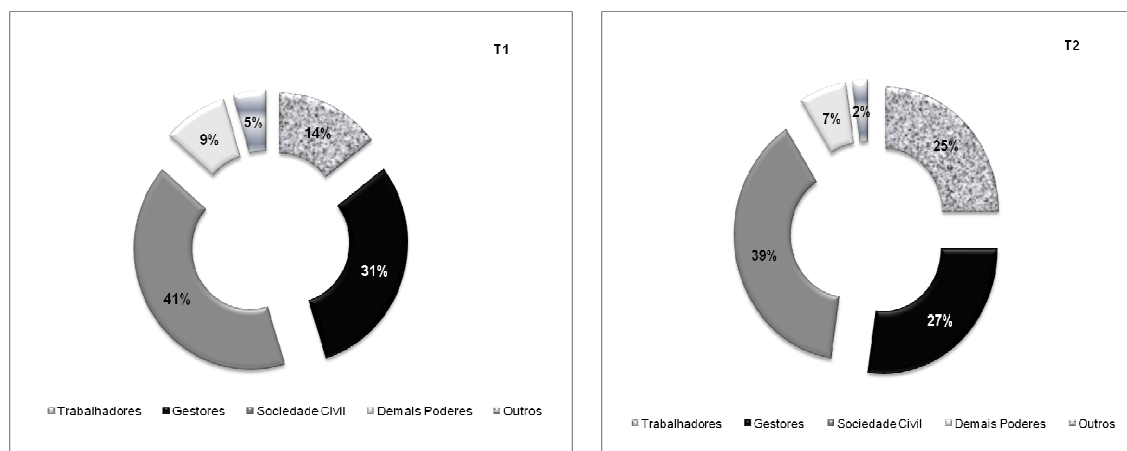
As diferenças entre as redes de T1 e T2 refletem o resultado das mudanças ocorridas no padrão relacional no cenário social de atores envolvidos com o tema de segurança pública no país nos últimos vinte anos. A própria percepção de atores da sociedade civil expressa que houve adensamento, um reconhecimento mais detalhado do campo.

Se por um lado o resultado da mobilização levou a uma aproximação entre entidades, por outro, esses canais se estabeleceram principalmente entre entidades que já estavam inseridas na rede antes do processo participativo: a Tabela 1 mostra um aumento dos vínculos superior ao aumento do número de atores. O que sugere, por um lado, um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e, portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Isso permite dizer que, mais do que a incorporação de novos autores ao debate público sobre

segurança, a conferência deu visibilidade a atores que já atuavam em diversas arenas no T1. Além disso, como vimos, o processo preparatório foi mais intenso em regiões que já tinham alguma trajetória de debate sobre o tema.

A partir dos resultados comparados das características gerais da rede, analisamos nos gráficos a seguir a variação do “peso relacional” dos segmentos, ou seja, o total de vínculos por segmento em relação ao total de vínculos da rede. Houve uma importante variação na distribuição do peso relacional de cada segmento no total da rede: os vínculos passaram a ser distribuídos de modo menos desigual.

Figura 3. Distribuição de vínculos na rede, por segmento (T1 e T2)



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Destaca-se a importante ampliação da proporção de vínculos obtidos pelos trabalhadores. Houve uma realocação do peso relacional de todos os segmentos, contribuindo para a distribuição mais uniforme do total de vínculos na rede.

Essa variação é um indicador do aumento da participação de entidades do segmento dos trabalhadores na discussão sobre segurança pública no país. Observamos na análise dos eventos que as associações de trabalhadores participavam principalmente em eventos da própria área. As entidades do segmento de trabalhadores aumentaram, portanto, sua participação em termos de estabelecimento de canais de contato, articulação e capacidade de compartilhar espaços de interação com outros atores na rede. No início do processo preparatório, atores representantes de associações policiais manifestavam que a composição da comunidade de profissionais que desenha e formula as políticas de segurança pública vigente no momento anterior à conferência (T1) não integrava entidades do segmento dos trabalhadores; a essas cabia apenas o processo de implementação da política. Segundo um dos entrevistados, haveria um “*distanciamento dos operadores de segurança*

pública das políticas que são implementadas, eles não participam da definição". Para alguns, "os gestores cercam-se apenas de acadêmicos" não levando em consideração as opiniões dos operadores do setor.

Ao longo do processo preparatório da 1ª Conseg foram incorporadas entidades do segmento dos trabalhadores que representavam distintas hierarquias e níveis de governo, como destaca um representante de uma das entidades de trabalhadores no nível local: "*as Guardas Municipais foram incorporadas na discussão da segurança pública*". Essas ações se imbricaram ao longo do processo, como sugere em seu relato um dos entrevistados da sociedade civil, membro da CON: "*os atores que estavam à margem começaram a fazer uma barulheira: guardas, municípios, agentes penitenciários (...) mais barulho do que a sociedade civil*". Esse envolvimento dos trabalhadores se refletiu nas propostas aprovadas na 1ª Conseg.

Apresentamos, a seguir, a análise de centralidade dos atores da rede. Damos atenção à mudança de posições centrais e as consequências no reordenamento de atores no espaço de debate nacional dos assuntos de segurança pública⁹.

A análise foi realizada associando duas medidas de centralidade: de grau (número de contatos de um ator), e de intermediação (capacidade de servir como mediador ao estabelecer vínculos entre distintas áreas da rede). Os resultados da análise mostraram uma reorganização da rede em termos das entidades e dos segmentos. De modo geral, houve aumento do poder de centralidade das entidades, refletindo o que verificamos sobre a intensificação dos contatos e aumento da coesão na rede. Em termos da distribuição das posições mais centrais segundo segmento, verificamos avanço importante dos trabalhadores. Com isso, entidades envolvidas com o ciclo da política ganharam espaço e importante visibilidade no processo de preparação da 1ª Conseg. A Senasp, por sua vez, passou a se distinguir claramente como entidade do executivo federal responsável pela coordenação e indução da política de segurança pública.

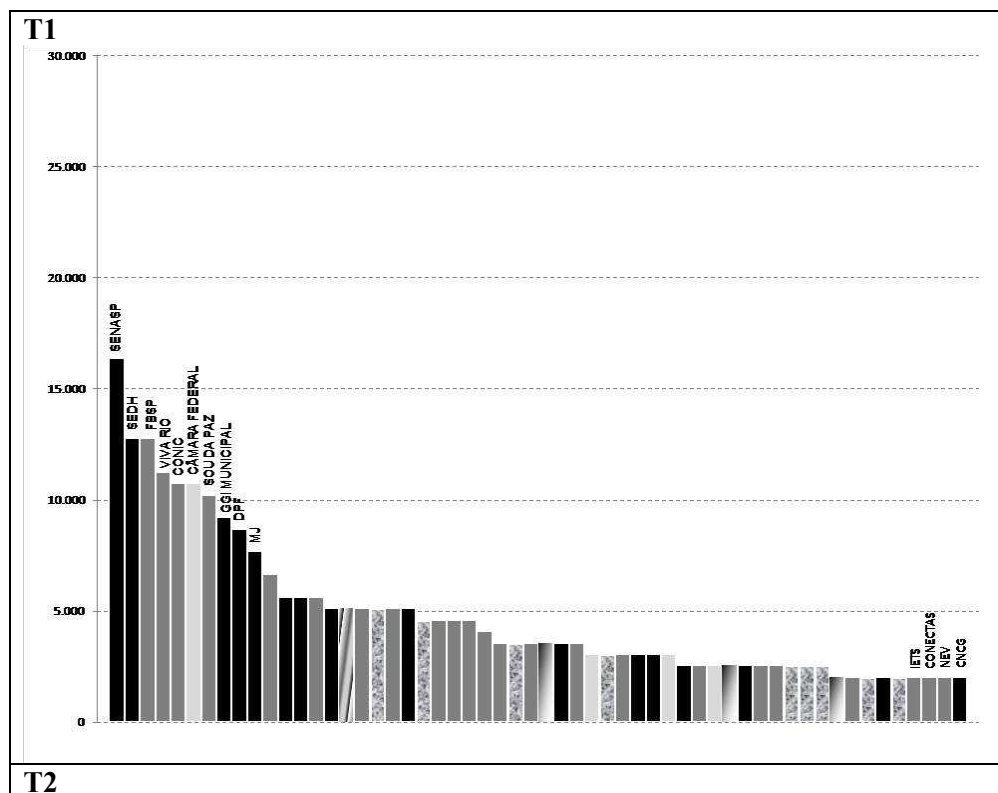
Calculamos valores de centralidades para todos os atores da rede¹⁰. Dessa forma, foi possível estabelecer um ordenamento de entidades de acordo com o valor dessa medida. Apresentamos os resultados segundo a ordenação dos segmentos (representado por entidades) e intensidade de mudanças no valor das medidas. Nos gráficos a seguir, comparamos a distribuição

⁹ Na análise de redes sociais, a centralidade é função dos padrões de relações estabelecidos entre os atores. A partir da análise de uma determinada rede, é possível identificar atores centrais e periféricos por meio de uma família de diferentes indicadores de centralidade. Os atores centrais são aqueles que apresentam uma intensa rede de vínculos e podem, em geral, atuar como mediadores entre diferentes áreas da rede e entre atores que apresentam distintos atributos, articulando, mobilizando, agregando interesses etc. Os atores periféricos, por outro lado, ocupam nichos específicos e, portanto, bastante localizados. Em geral, são dependentes dos vínculos com outros atores, sobretudo com aqueles mais centrais. Através desses contatos, os atores periféricos conseguem alcançar outras regiões na rede (Hanneman, 2001; Scott, 1993).

¹⁰ Usamos o software UCINET para gerar e analisar as medidas.

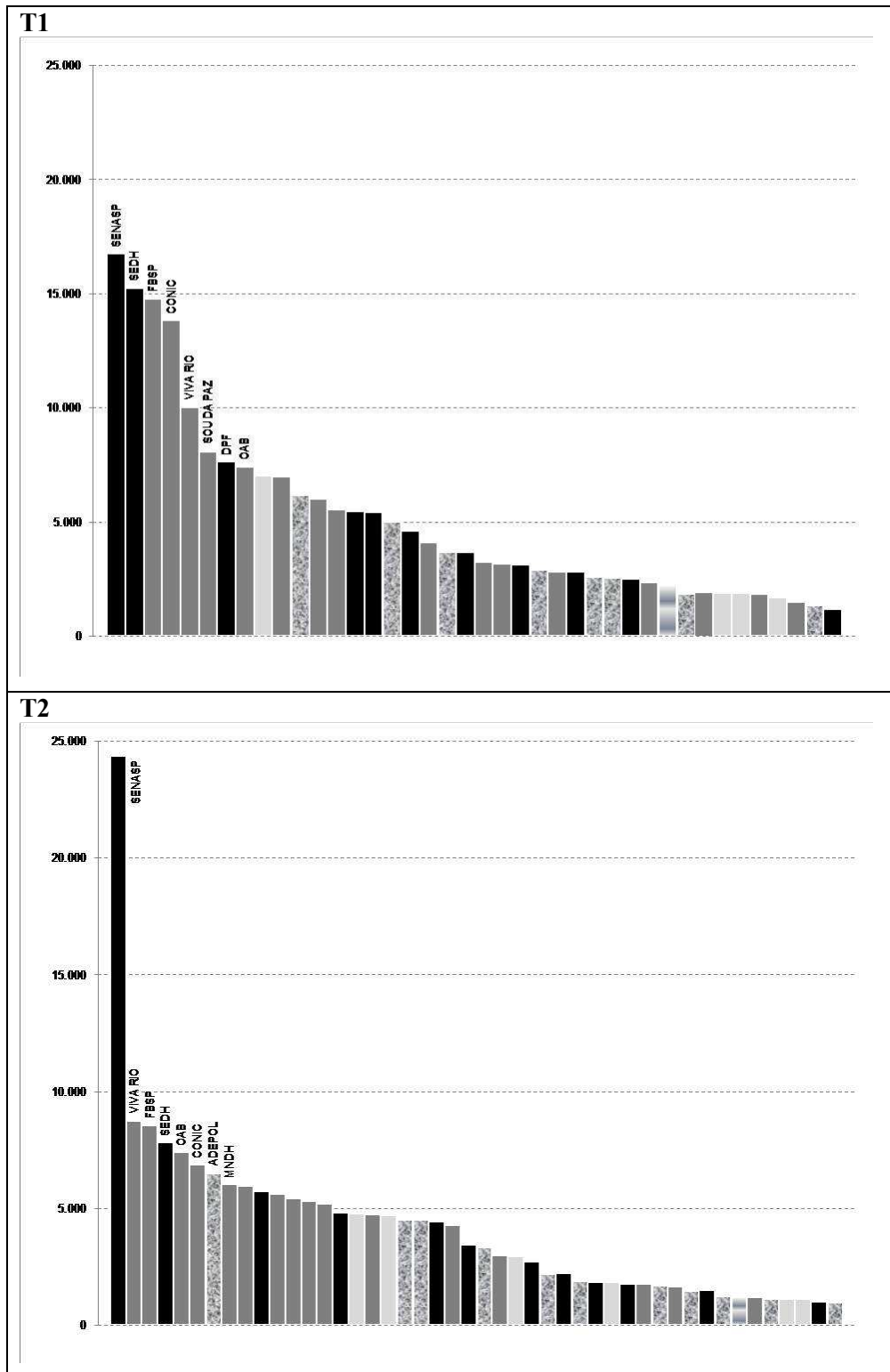
das medidas de centralidade de grau de cada entidade e, com isso, o padrão geral de centralidade segundo o segmento das entidades da rede¹¹.

Figura 5. Distribuição da medida de centralidade de grau por segmento



¹¹ Em todos os gráficos de centralidade representamos apenas os atores que apresentavam uma pontuação acima da média de cada uma das medidas.

Figura 6. Distribuição da medida de centralidade de intermediação por segmento



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A comparação da distribuição da medida de centralidade de intermediação revela um claro aumento da capacidade de intermediação geral, sobretudo das entidades localizadas nas primeiras posições. No período anterior ao início do processo preparatório para a 1ª Conseg, duas entidades do Governo Federal compartilhavam as primeiras posições: a Senasp e a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). Após o início do processo preparatório para a 1ª Conseg, a Senasp distingue-se claramente como entidade do executivo federal responsável pela coordenação e indução da política de segurança pública. Ao longo da preparação da conferência, os representantes da Senasp exerceram papel de mediação entre as partes interessadas para organizar e implementar as etapas preparatórias da 1ª Conseg. Isso se refletiu no intenso aumento da centralidade de intermediação na primeira posição, distinguindo-a claramente da SEDH.

Finalmente, essas mudanças parecem refletir uma consolidação de projetos em torno da temática da segurança pública como setor específico e um empoderamento do órgão federal encarregado dessa política, evidenciada no aumento da centralidade da Senasp (em termos de centralidades de grau e de intermediação) em relação à SEDH. De fato, verificamos que essa forte relação estrutural e temática do debate sobre segurança pública em relação aos temas de direitos humanos passou a ser vista por atores que passaram a se reconhecer como membros dessa rede de atores do campo da segurança pública. Alguns autores defendem o tratamento separado dessas temáticas; outros defendem a manutenção dos direitos humanos com tema fundamental da área da segurança. É importante destacar que a maior centralidade da Senasp em relação à SEDH não envolve um desmembramento ou polarização de uma temática em relação à outra: elas continuam imbricadas dentro do mesmo domínio.

Assim, o processo preparatório teve como resultado a reconfiguração da posição de atores e adensando o conhecimento dos atores que passaram a ser reconhecidos como membros desse domínio.

De modo geral, verificou-se que houve um realinhamento de atores e de ideias/projetos sobre a segurança pública e ampliação da discussão sobre a temática não só em termos de entidades e segmentos envolvidos, mas também em termos regionais. Diversos atores que antes do início do processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (T1) tinham pouca visibilidade e participação no âmbito nacional, notadamente o segmento dos trabalhadores, ganharam visibilidade e passaram a atuar de forma mais organizada e com maior influência sobre a agenda da política de segurança pública. Guardas municipais, agentes penitenciários e peritos criminais, por exemplo, aproveitaram a oportunidade criada ao longo do processo preparatório da conferência para ocupar um espaço relevante na realização dos eventos.

Conclusões

A finalidade desse trabalho foi discutir o processo político e social de consolidação do domínio da política de segurança pública à luz dos eventos históricos e da rede social de atores envolvidos com essa temática em dois contextos: antes e depois da convocação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg).

O primeiro contexto de análise a rede de atores envolvidos com o tema da segurança se inicia na década de 1990 e se estende até o momento anterior ao início do processo preparatório da conferência nacional. Identificamos nesse contexto a definição da segurança como assunto de interesse público e um grupo de entidades envolvidas na definição da política de segurança reconhecidas publicamente como “conhecedores” da questão, adquirindo propriedade sobre o assunto a partir do resultado da sua ação argumentativa. Esses atores apresentavam uma vantagem na definição dos problemas.

No segundo contexto, como efeito do processo preparatório da conferência, propomos que houve uma concentração nacional do debate antes disperso em distintas arenas públicas e uma nova reorganização das ações argumentativas e atores em disputa. Houve um adensamento do conhecimento mútuo dos atores envolvidos com a temática de segurança pública e; portanto, um reconhecimento público de quais são os atores que organizam suas ações em torno de ideias e temas sobre segurança pública no país. Como consequência do processo, houve uma reconfiguração dos atores participantes desse domínio de política com aumento da vantagem estrutural da Senasp e de trabalhadores do setor.

Bibliografia

- ABBOTT, A. (2001). *Time matters: on theory and method*. University of Chicago Press, 318p.
- ABRUCIO, F. L. (2005). "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, pp.41-67, jun.
- ALVAREZ, SALLA e SOUZA (2004).
- ARRAIGADA, I.; MIRANDA F.; PAVEZ, T. (2004) *Lineamientos de acción para el diseño de programa de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social: guía conceptual y metodológica*. Serie Manuales n. 36. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL.
- BORGATTI, S. (1998) *SOCNET discussion of the origins of social capital*. *Connectios* 21(2).
- BREIGER, R. (1974). "The duality of persons and groups". *Social Forces* 53, 181-190.
- BURT, R. (1992). *Structural holes in the social structure of competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRASIL, Portal do IPEA - *Participação Social: Retrato da trajetória recente*. Disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/textos/resumo%20sem_quintas%20part_social.pdf. Acesso em 04/07/2010.

BREIGER

CANO, IGNACIO (2006) *Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime*. SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos Número5, Ano3. pp136-155.

CARVALHO, J. M. DE (2002). *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

EMIRBAYER (1997) "Manifesto for a Relational Sociology". *American Journal of Sociology*, vol. 103, nº 2.

FARAH, M. (2001) Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP- Revista de Administração Pública* v.35,n.1,p.119-144.

FONTOURA, NATALIA; RIVERO, PATRICIA; RODRIGUES, RUTE (2009) *Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Continuidade perspectivas*. Boletins IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal, Volume 3 nº 17. Brasília: IPEA.

FREIRE (2009).

FUKS, M. (2000). "Definição da Agenda, debate político e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, v.49, pp.79-94.

GAMBETA, D. An essay on discursive machismo. In: ELSTER, Jon. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GRANOVETTER, M. (1973). "The Strength of Weak Ties". In: *American Journal of Sociology*, Vol. 91, Nº3.

GURZA LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH [S.I.]*, v. 21, n. 52, 2008.

HALL, P. (2003). "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research". In: RUESCHEMEYER D.; MAHONEY, J. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp.373-406.

HALL e TAYLOR (1996) Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.

HANNEMAN R. (2001) *Introduction to Social Networks Methods*. Department of Sociology. University of California, Riverside.KAHN, TULIO; ZANETIC, ANDRÉ (1998) *O papel*

- dos Municípios na Segurança Pública*. Estudos Criminológicos n. 14, edição 1. Rio de Janeiro.
- KINGDON, J. (1995). "Agendas, Alternatives, and Public Policies". In: _____. New York: Harper Collins, cap. 9.
- KNOKE, D.; YANG, S. (2008) *Social Network Analysis*, second edition. Serie: Quantitative applications in the social sciences. SAGE publications
- David Krackhardt - Cognitive Social Structures (CSS) (1987)
- LIN, N. (2001) *Social capital: a Theory of Social Structural and Action, Structural Analysis in the Social Science Vol.19*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINDBLOM, C. (1981). *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- MARQUES, E. C. (2000). *Estado e redes sociais - permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.
- MARQUES, E. C. (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, Fapesp.
- MISCHE, A; PATTISON, P: (2000). "Composing a Civic Arena: Publics, Projects, and Social settings". *Poetics* 27, 163-194 Published by Elsevier Science.
- PAVEZ, T.(2006) *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o Programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- POGREBINSCHI, T. (2010). *Participação Social, Conferências Nacionais e Processo Legislativo*. Série Pensando o Direito Nº27/2010. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.
- SAPORI, LF (2010). Torre de Babel. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 4 Edição 6, fevereiro/março.
- SCOTT, J. (1992). *Social Network analysis*. Newbury Park, California: Sage Publications
- SOARES, L. E. (2007). A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, 21, n.61, pp.77-97.
- TEIXEIRA, A.C.; et alli. *Boletim Dicas: Governo e Sociedade – Conferências Públicas*. Instituto Polis. Disponível em http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=230. Acesso: 04/07/2010.
- THELEN, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, n.2, pp.369-404, 1999.
- TOLEDO, D. G. C. de. (2005) *Redes empresariais e ação coletiva: Fiesp, Ciesp, 1992-2004*. Dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.

- ZURBRIGGEN, C. (2006). El institucionalismo centrado em los actores: una perspectiva analítica em el estudo de las políticas públicas. *Revista de Ciência Política*, v.26, n.1, pp.67-83.
- WASSERMAN, S. e FAUST, K. (1994). *Social network analysis: methods and applications*. Structural Analysis in the social sciences, v.8. Cambridge: Cambridge University Press.
- WOLF, Eric. (1956). Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. *American Anthropologist*, New Series, v. 58, n.6 (Dec), pp.1065-1078.