

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL,
SOCIETAL OU PATRIMONIAL
BUROCRÁTICA? O CASO DO CONSELHO
DE SEGURANÇA PÚBLICA DE LAVRAS-MG**

VÂNIA APARECIDA REZENDE DE OLIVEIRA

2007

VÂNIA APARECIDA REZENDE DE OLIVEIRA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, SOCIETAL OU
PATRIMONIAL BUROCRÁTICA? O CASO DO CONSELHO DE
SEGURANÇA PÚBLICA DE LAVRAS-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de “mestre”.

Orientador
Prof. Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL
2007**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

Oliveira, Vânia Aparecida Rezende de
Administração pública gerencial, societal ou patrimonial burocrática? o caso
do Conselho de Segurança Pública de Lavras-MG. / Vânia Aparecida Rezende de
Oliveira. – Lavras: UFLA, 2007.
137 p. : il.

Orientador: José Roberto Pereira.
Dissertação (Mestrado) – UFLA.
Bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Segurança pública. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD-350.75

VÂNIA APARECIDA REZENDE DE OLIVEIRA

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, SOCIETAL OU
PATRIMONIAL BUROCRÁTICA? O CASO DO CONSELHO DE
SEGURANÇA PÚBLICA DE LAVRAS-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento.

APROVADA em 8 de março de 2007.

Prof. Dr. Ana Paula Paes de Paula

UFMG

Prof. Dr. Robson Amâncio

UFLA

Prof. Dr. José Roberto Pereira
UFLA
(Orientador)

**LAVRAS
MINAS GERAIS - BRASIL**

AGRADECIMENTOS

Impossível começar este agradecimento sem me referir à pessoa que é a responsável por eu ter chegado até aqui. Égon, que com seu amor incondicional, me apoiou em todos os momentos da minha vida, foi a pessoa que mais acreditou em mim e nunca mediu esforços para estar ao meu lado sempre, à você meu grande amor, dedico esta conquista como tantas outras que ainda virão.

Agradeço à minha família que com seu carinho e compreensão foi decisiva nessa vitória, em especial, à minha irmã Márcia que em todos os momentos me ajudou, nos momentos que me faltaram forças físicas e mentais, foi ela quem esteve ao meu lado.

Três amigos foram fundamentais para o término dessa dissertação, ao Sálvio, Douglas e Cléria minha eterna gratidão e amizade. Ao Juliano, meu obrigado por toda ajuda e companheirismo neste tempo todo.

Agradeço ao meu professor orientador José Roberto Pereira e ao meu co-orientador professor Robson Amâncio por tamanha riqueza nos conhecimentos a mim repassados com tanta dedicação e amizade. À professora Ana Paula Paes de Paula com sua sabedoria singular enriqueceu a banca de defesa.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	i
LISTA DE QUADROS.....	ii
LISTA DE TABELAS.....	iii
LISTA DE GRÁFICOS.....	iv
RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vi
1 INTRODUÇÃO.....	01
2 SEGURANÇA PÚBLICA E CONSELHOS GESTORES.....	13
2.1 Segurança Pública: um grande desafio para a administração pública.....	13
2.2 Conselhos de segurança em Minas Gerais.....	19
3 DEMOCRACIA E CULTURA DEMOCRÁTICA.....	26
3.1 Democracia: origens e princípios.....	26
3.2 A cultura democrática no Brasil.....	38
4 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	50
4.1 O conceito de Estado.....	50
4.2 Trajetória histórica da administração pública no Brasil.....	54
4.3 Administração pública gerencial e societal.....	67
5 METODOLOGIA.....	72
6 A GESTÃO DO CONSEP DE LAVRAS SOB A ÓTICA DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	78
6.1 O contexto da segurança pública no município de Lavras, Minas Gerais.....	78
6.2 O Consep de Lavras sob a análise das variáveis dos modelos gerencial e societal de administração pública.....	83
6.2.1 Origem do Consep de Lavras.....	83
6.2.2 Projeto Político.....	88
6.2.3 Dimensões Estruturais Enfatizadas na Gestão.....	92
6.2.4 Organização Administrativa do Aparelho do Estado.....	95
6.2.5 Abertura das Instituições Políticas à Participação Social.....	99
6.2.6 Abordagem de Gestão.....	102
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
8 BIBLIOGRAFIA.....	113
9 ANEXOS.....	120

LISTA DE FIGURAS

	Página
FIGURA 1: Estrutura organizacional da PMMG	25
FIGURA 2: Configuração institucional do Consep de Lavras	96
FIGURA 3: Organograma do Consep de Lavras.....	98

LISTA DE QUADROS

	Página
QUADRO 1: Variáveis observadas na comparação dos modelos	69
QUADRO 2: QUADRO 2. Limites e pontos positivos dos dois modelos de gestão analisados	70
QUADRO 3 – Caracterização do Consep de Lavras segundo os modelos de administração pública	109

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA 1 – População total do Município de Lavras – M.G	78
TABELA 2 – Capacidade de Aplicação da Lei no Município de Lavras – M.G. 79	79
TABELA 3 – Distribuição de crimes violentos no município de Lavras – M.G. 80	80
TABELA 4 – Gestão de Segurança Pública em Lavras MG.	82

LISTA DE GRÁFICOS

	Página
GRÁFICO 1 – Taxa de Homicídios em Lavras	81

RESUMO

OLIVEIRA, Vânia A. Rezende de. **Administração Pública Gerencial, Societal ou Patrimonial Burocrática? O caso do Conselho de Segurança Pública de Lavras-MG.** 2007. 137 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG*.

Este trabalho trata de um estudo de caso do Consep (Conselho de Segurança Pública) do município de Lavras, Minas Gerais, tendo como objetivo analisar a gestão deste Conselho a partir da referência teórica de duas vertentes de administração pública: administração pública societal e gerencial (Paes de Paula, 2005). A questão norteadora da pesquisa foi compreender a concepção de administração pública que orienta a gestão do Consep de Lavras. Partiu-se do pressuposto de que o tipo de gestão do Consep está intimamente relacionado com o tipo de administração pública empreendida, de modo que ao identificar o perfil da gestão do Consep, revelar-se-á o tipo de administração pública que o norteia. Para atingir o propósito desta pesquisa procurou-se identificar e analisar as seguintes variáveis: a origem do Consep de Lavras-MG, o projeto político que predomina neste conselho e a organização administrativa que sustenta este aparelho de Estado; a abordagem e as dimensões estruturais enfatizadas na gestão deste Consep; a abertura das instituições políticas locais à participação social. O Consep de Lavras não se caracterizou completamente em nenhum dos dois modelos analíticos. Constatou-se a presença de alguns traços da administração pública gerencial e vários da administração pública patrimonial e burocrática, porém, não apresentou traços da administração pública societal. Foi identificada uma gestão híbrida. Concluiu-se que a questão central da segurança pública é uma questão, essencialmente, de gestão pública, confirmando a hipótese de Soares (2001). Além disso, considerou-se que a segurança pública é uma responsabilidade não apenas dos governos estadual e federal, mas compete, especialmente, à administração pública municipal.

* Comitê Orientador: José Roberto Pereira - UFLA (Orientador) e Robson Amâncio - UFLA

ABSTRACT

OLIVEIRA, Vânia the Rezende of. **Public administration Gerencial and Societal, or Patrimonial Bureaucratic? The Public Safety's Council of Lavras-MG.** 2007. 137 p. Paper (Management Master's) Federal University of Lavras, Minas Gerais. Brazil*.

This essay refers to a case study of the Consep of Lavras city, Minas Gerais, having as objective to analyze the management of this Council from the theoretical reference of two sources of public administration: societal and managerial public administration (Paes de Paula, 2005). The guiding question of the research was to understand the conception of public administration who guides the management of the Consep of Lavras. It started of the concept of that the type of management of the Consep is intimately related with the type of undertaken public administration, in a way that when identifying the profile of the management Consep's management will show the type of public administration who guides it. To reach the intention of this research it was intended to identify and to analyze the following variable: the origin of the Consep of Lavras-MG, the political project who predominates in this council and the administrative organization that this council supports; the approaching and the structural dimensions emphasized in the management of this Consep; the opening of the local political institutions to the social participation. The Consep of Lavras was not characterized completely in none of the two analytical models. It was evidenced presence of some traces of the managerial public administration and several of the patrimonial and bureaucratic public administration, however, did not present traces of the societal public administration. A hybrid management was identified. It was concluded that the central question of the public safety is a question, essentially, of public administration, confirming the Soares (2001)' hypothesis. Moreover, it was considered that the public safety is a responsibility not only of the state and federal governments, but competes, especially, to the municipal public administration.

* Guidance Committee: José Roberto Pereira – UFLA (Major Professor), Robson Amâncio – UFLA.

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 70, a democracia brasileira foi marcada por vários movimentos sociais contra a ditadura militar e a favor de eleições diretas, incluindo desde o movimento estudantil até o movimento dos trabalhadores rurais sem terra. Nesse contexto, destaca-se o papel do Estado na condição de organismo de controle repressivo dos movimentos sociais e de controle seletivo das políticas públicas, cerceando as iniciativas democráticas. Como consequência das pressões populares, como foi o movimento pelas “diretas já”, em 1984, o processo de abertura política foi sendo ampliado e, em 1988, foi promulgada a Constituição democrática do Brasil, garantindo ao cidadão os direitos sociais democráticos e de participação política. Nesse âmbito, os conselhos gestores, regulamentados por essa Constituição, representam um caminho para a democratização das políticas públicas e de participação da sociedade civil organizada; podem ser considerados como uma forma de constituição de sujeitos democráticos que buscam participação efetiva nos processos sociais e que se responsabilizam por decisões e ações, mas, por outro lado, constituem também um mecanismo de controle social.

Ao tratar de Conselhos Gestores, um tema sempre recorrente é o da *participação*. Na definição de Bordenave (1994), *participação* origina-se da palavra “parte”, ou seja, participação é fazer parte, tomar parte e ter parte. Para esse autor, participação é um tema que pode ser observado em todos os níveis da sociedade civil. As pessoas participam de sua família, de sua comunidade, no trabalho, assim como nos sindicatos, nos movimentos, e em outras organizações sociais. Para Demo (1986), participação é conquista, considerado como um processo infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo.

Gohn (2001) demonstra em seu trabalho que as questões relacionadas com a participação podem ser observadas historicamente, mesmo antes da

formulação de seu conceito. Na avaliação dessa autora, Rousseau é considerado por muitos como o teórico, por excelência, da participação. Sua teoria política considera a participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade e a vê como um modo de, simultaneamente, proteger os interesses privados e assegurar um bom governo.

Segundo Gohn (2001), sob a ótica liberal, perspectiva que busca a constituição de uma ordem social que assegura a liberdade individual, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que essa participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado, seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos.

Para Gohn (2001), existem três tipos de situação de participação: a pseudoparticipação (quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades); a participação parcial (muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato); a participação total, situação em que cada indivíduo tem igual influência na decisão final.

No Brasil, a participação adquiriu caráter de organização da sociedade civil a partir da década de 1980 por meio dos movimentos sociais. Demo (1986) mostra que nessa época começou a discussão sobre canais de participação, dentre os quais destacam-se os conselhos, como uma forma de participação qualificada. Tal forma de participação passou por modificações até a década de 1990, adquirindo o caráter de *empowerment*, ou seja, o empoderamento de grupos e indivíduos via capacitação política e organizacional, que leva ao resgate e/ou crescimento da auto-estima e à construção da identidade, assim como ao acesso a oportunidades de emprego e de renda. O empoderamento torna mais fácil, também, o acesso aos serviços públicos, devido à difusão de informações que consegue gerar (Gohn, 2001).

A década de 90 foi marcada por um processo gradual de ampliação do espaço público, o que possibilitou à sociedade civil se estruturar e se articular

perante as políticas públicas do Estado. Para Gohn (2001), a ampliação da esfera pública por parte de setores organizados da sociedade civil, em luta pela construção de suas identidades, e os efeitos das reformas do Estado criaram os elementos para a emergência de um novo conceito: o de governança pública. A concepção de governança pública está diretamente ligada aos conselhos gestores, uma vez que eles podem ser entendidos como mecanismos de controle público por parte da sociedade civil.

Em outro importante trabalho, Gohn (2000) relembra que o crescimento dos conselhos gestores não ocorre apenas pelo fato de a sociedade estar mobilizada em busca de uma participação plena, mas também pelo fato de serem exigência da Constituição Federal. A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar Conselhos Gestores. Daí o fato de a maioria dos conselhos municipais ter surgido após essa data.

Os conselhos possuem importância social, econômica e política na sociedade, uma vez que podem partilhar o poder, ou seja, é um meio de fortalecimento dos direitos de cidadania. Nos conselhos, segmentos da população articulam-se, trocam informações e criam conceitos. São espaços de disputa política e ideológica.

Os conselhos colocam novos temas na agenda pública, mesmo quando criam apenas diretrizes. Eles ampliam a representação dos diferentes segmentos da sociedade nas políticas públicas. Um dos papéis importantes dos conselhos é detectar irregularidades e auxiliar no papel de fiscalização das políticas públicas da administração em qualquer um dos níveis da Federação.

Em termos de poder de decisão, os conselhos são deliberativos, cabendo, a seus membros, a tomada de decisões em assuntos de sua competência e, ao órgão executivo local, realizar as ações deliberadas no conselho. Os conselhos criam uma nova esfera social-pública: eles possibilitam à sociedade o acesso aos

espaços nos quais se tomam as decisões políticas/ é um novo padrão de relações entre Estado e sociedade.

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

Teixeira, Citado por Ribeiro (2005), mostra que na sociedade moderna os conselhos tiveram origem em três vertentes distintas: a) como organizações alternativas de poder em movimentos revolucionários, como na primeira fase da Revolução Francesa e na Revolução Russa; b) como forma de representação de interesse dos operários no século XX, muitos dos quais se tornaram germes de uma nova forma de governo; c) recentemente, em países de capitalismo avançado, como arranjos de negociação entre trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse. Apesar da diversidade de contexto e formato, os conselhos têm em comum o fato de surgirem em momentos de crise institucional, seja do modelo político-administrativo do Estado, seja da forma de gestão das organizações produtivas, assumindo o papel ora de organismo de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismo de gestão (Teixeira, 2000, p. 2).

No caso brasileiro, foi na conjuntura política e social dos anos 80 que surgiram as primeiras experiências de conselhos gestores. Nessa época, haviam duas formas de conselhos: os conselhos gestores populares e os conselhos comunitários.

É comum encontrar na literatura acadêmica a atribuição do fortalecimento da participação à ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) às prefeituras de importantes cidades no final da década de 80. No entanto, em um recente artigo, Fernandes (2005) demonstra que há uma nítida tendência de supervalorizar o papel de determinadas coalizões de poder, em que as

administrações do PT são apresentadas como únicas dotadas de iniciativa no fortalecimento do controle e da participação social no Brasil. Para esse autor, não há como negar a importância do PT na criação de um novo modo de governar as cidades no que se refere à criação de mecanismos de gestão com participação e controle social, mas esse fenômeno foi iniciado por grupos político-partidários oriundos ainda da militância na época da ditadura militar.

Contudo, os conselhos gestores foram concebidos como uma forma de participação institucionalizada, ou seja, como mecanismos capazes de atuar legitimamente no Estado. Na Constituição de 1988, os conselhos gestores no Brasil foram institucionalizados, diferenciando-se dos conselhos populares, uma vez que esses representavam a sociedade civil sem poder de representação dentro do Estado.

Para cada setor social foram criados fóruns de debates em torno dos direitos sociais e da construção de políticas sociais descentralizadas e participativas. Os modelos autocráticos, até então dominantes, estavam cedendo espaço para uma nova forma de articulação da sociedade. Pode-se dizer que essas conquistas giraram em torno de três grandes vetores: descentralização, participação e cidadania.

Nesse contexto, os conselhos passaram a ser vistos como uma possibilidade de reorganização das políticas públicas brasileiras, buscando uma administração pública democrática. Os conselhos gestores são fruto de lutas populares e de pressões da sociedade para uma democratização do país, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Segundo Gohn (2001), os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação, dotados de potencial de transformação política e organizados de forma descentralizada: União, estados e municípios. Nos municípios, os conselhos são frutos de recentes reformas municipais, por meio das quais objetiva-se maior interação entre governo e sociedade. Entre

esses objetivos está o de buscar viabilizar a participação de segmentos sociais na formulação de políticas públicas e possibilitar à população o acesso aos espaços que eram exclusivos de uma minoria, ou seja, a que detinha o poder de tomar decisões.

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

Segundo Carneiro (2002), os conselhos são espaços públicos (não estatais) que sinalizam possibilidades de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.

Várias questões são importantes no debate de criação e implementação dos conselhos gestores, entre elas, têm-se: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo. Entre essas questões Gohn, (2000, p. 180) destaca a seguinte: “Uma das principais questões é a da representatividade e da paridade, pois a existência de critérios não garante uma igualdade de condições entre os participantes. A paridade não

está ligada apenas à questão numérica, mas às condições para a participação efetiva”.

A estruturação dos conselhos é bem demonstrada por Bartholo (2003), o qual considera que cabem aos conselhos gestores de políticas sociais definirem as políticas públicas nacionais, atuando na formulação e elaboração de diretrizes gerais e na definição dos programas federais prioritários. Com base nessa orientação, cabe aos conselhos estaduais e municipais, juntamente com as secretarias executivas estaduais e municipais, implementar, aperfeiçoar e executar os serviços sociais localmente, além de controlar e fiscalizar o uso e aplicação de recursos que são transferidos dos Fundos Nacionais para os Fundos Municipais e Estaduais. Esses conselhos são organizados com base em dispositivos legais, tendo em cada área uma regulamentação própria. Em sua maioria, são deliberativos e sua representação é vinculada, ou seja, se dá por indicação da sociedade civil. Quanto à sua composição, apresentam dois grupos de representação: a sociedade civil e o Estado.

Santos Jr. (2004), em uma pesquisa sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais nas metrópoles brasileiras, utiliza três eixos de análise: os conselhos como canais plurais de participação da sociedade organizada; a consideração da cultura cívica dos conselheiros municipais; as condições e os processos de tomada de decisões nos conselhos municipais. Esses três pilares, se bem estruturados, podem fornecer condições necessárias para que tais canais exerçam seus papéis efetivamente.

Fuks & Perissinoto (2006), em um recente artigo, analisa os conselhos de políticas públicas de Curitiba, PR, tratando a questão da participação política em termos da capacidade dos atores de influenciar o processo decisório. Após analisar alguns aspectos, Fuks & Perissinoto (2006) consideraram fatores que configuram os contextos externo e interno nos quais os conselhos estão inseridos e estruturados. Tais fatores foram considerados elementos que afetam a conduta

política dos atores dentro dos conselhos, são eles: 1) existência de arenas alternativas; 2) interferência do governo na eleição dos representantes não-governamentais; 3) existência de valores e *ethos* específicos de cada *policy domain*; 4) natureza da relação entre governo e sociedade civil na comunidade em análise; 5) contexto interno dos conselhos, isto é, seu desenho institucional, definido, em grande parte, pela história de sua institucionalização e pela trajetória das forças sociais que nele atuaram.

Esses autores concluíram que a ampliação da participação política não comporta soluções puramente institucionais. Constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem funcionar como obstáculo à participação ou até mesmo aprofundar a desigualdade política. Assim, reconhecem que a simples existência dessas instituições permitiu a incorporação de atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizada pela burocracia estatal. Nesse sentido, os conselhos são vistos, por um lado, como uma forma de descentralização do poder, mas, por outro, são vistos como fruto de uma crise nas instituições públicas.

Gohn (2001), em uma pesquisa realizada sobre conselhos gestores, teve a possibilidade de levantar questões importantes, tais como a diversidade quanto ao próprio conceito de participação e de gestão, o sentido dos conselhos no universo e realidade das políticas sociais atuais e o impacto dos conselhos como mecanismo inovador na gestão pública, no âmbito institucional e na esfera da participação da sociedade civil. A existência dos conselhos pode ser considerada um avanço em termos de gestão de políticas públicas e pode ser considerada também um mecanismo de *accountability*¹. No entanto, várias perguntas são

¹ Para Barros (2006), a noção de *accountability* é concebida, essencialmente, como a prestação de contas com a finalidade de propiciar mecanismos de controle e regulação no âmbito das políticas públicas.

levantadas quanto aos limites dos conselhos. Entre elas, têm-se: quais os limites da capacidade de intervenção dos conselhos na vida política? Os conselhos realmente influenciam e têm impacto na ação pública? Serão eles apenas fontes de manipulação?

Os conselhos também podem ser considerados como um instrumento a mais nas mãos das elites, em que a manipulação é clara em termos de indicação dos representantes. Não teriam os conselhos se tornado apenas uma fonte de poder para elites locais? Existe também desigualdade no tratamento dado aos conselheiros em termos de acesso às informações e de disponibilidade de dedicação. Motta (2003) mostra que, em muitos casos, os conselhos transformam-se em campos de representação, em vez de campos de participação, transformando-se em um espaço de negociação de interesses. Eles têm que, ao mesmo tempo, propor políticas públicas e controlar o Estado no seu desempenho.

Segundo Gohn (2001), para que os conselhos tenham eficácia e efetividade, é preciso dar peso político a essa representação, em consequência da luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos.

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

Corroborando com Abramovay, Faria & Monteiro (2004) analisam toda essa discussão sobre espaços democráticos e consideram o fato de ainda não haver um referencial teórico-metodológico consolidado que possibilite analisar todas as experiências e seu poder de transformação social. Porém, mesmo que não haja uma eficácia desses conselhos ante as políticas públicas, só o fato de

eles existirem representa uma oferta de participação e de inclusão. É um fenômeno inédito na história brasileira, na qual a alta burguesia encontra-se ao lado daqueles tradicionalmente excluídos do processo decisório diante de uma proposta de gestão co-participativa dos serviços públicos.

Ao ressaltar o papel dos conselhos como mecanismo de participação social e, simultaneamente, de controle social do aparelho do Estado, emerge um aspecto que chama a atenção dos próprios membros e, especialmente, do mundo acadêmico-científico: a gestão desse tipo de conselho, tendo em vista a complexidade de interesses e a presença de grande diversidade de atores sociais. Por causa disso, houve um incentivo em pesquisar os problemas relacionados à gestão dos Conselhos Gestores de Segurança Pública (Conseps) no contexto da administração pública. O setor de segurança pública foi marcado por uma necessidade de reformulação em suas políticas, uma vez que o aumento da criminalidade é um fato real nas sociedades contemporâneas. Assim, fica evidente a necessidade de novos modelos de participação e de administração pública diante desse fato social perturbador ou patológico (Durkheim, 1983). Nesse sentido, Soares (2007) é bastante enfático ao considerar que a questão principal da segurança pública é gerencial.

*Aprendi que faz muita falta a reflexão acadêmica sobre políticas públicas de segurança. Temos muitos interessantes estudos sobre a violência, mas nenhum trabalho de peso sobre políticas para enfrentar a questão. Aprendi **que o nó mais grave de nosso imbróglio, na segurança, é gerencial**. Concluí, com base na experiência, que precisamos de modernização gerencial e tecnológica (o que implica capacitação dos profissionais), moralização (com mudanças institucionais e controle externo, além de indução positiva) e participação comunitária. Mas a pré-condição para os avanços é a qualificação dos dados, sem cuja consistência e distribuição racional não há diagnóstico, sem o qual não há planejamento, na ausência do qual não há avaliação, monitoramento e correções sucessivas, isto é, aprendizado com os erros. (grifo nosso).*

Nesse sentido, procurou-se delimitar a proposta de pesquisa em um estudo de caso do Consep do município de Lavras, Minas Gerais, tendo como objetivo analisar a gestão desse Conselho considerando-se a referência teórica de duas vertentes de administração pública analisadas por Paes de Paula (2005): administração pública societal e gerencial. Esse modelo de análise será tratado, detalhadamente, na parte teórica deste estudo.

Ao analisar o Consep de Lavras, à luz desse modelo analítico, espera-se contribuir para o entendimento teórico e prático do papel deste tipo de conselho na administração pública. Nesse sentido, o que norteia esta pesquisa é compreender a concepção de administração pública que orienta a gestão do Consep de Lavras. Parte-se do pressuposto de que a abordagem de gestão do Consep está intimamente relacionada com o tipo de administração pública empreendida, de modo que, ao identificar o perfil da gestão do Consep, revelar-se-á o tipo de administração pública que o norteia.

Para atingir esse propósito, procurar-se-á identificar e analisar as seguintes variáveis: a origem do Consep de Lavras-MG, o projeto político que predomina nesse conselho e a organização administrativa que sustenta este aparelho de Estado; a abordagem e as dimensões estruturais enfatizadas na gestão desse Consep; a abertura das instituições políticas locais à participação social.

Entender o modelo de gestão pública predominante no conselho constitui um caminho importante para entender seu funcionamento interno e contribui para compreender melhor os mecanismos de solidariedade da sociedade que são utilizados para superar a criminalidade.

Visando abordar todos esses propósitos, a dissertação está estruturada, já incluindo esta introdução, da seguinte maneira: procurou-se abordar no capítulo I a questão da segurança pública, desdobrando-se nos conselhos de segurança

pública; discutiram-se no capítulo II a democracia e a cultura democrática no Brasil, com o objetivo de contextualizar a origem e a evolução da democracia, apresentando as características do sistema político em questão no contexto brasileiro, procurando sempre contrapor as contradições, especialmente quanto aos aspectos culturais. No capítulo III, tratou-se teoricamente sobre Estado e Administração Pública, apresentando o conceito sobre Estado, bem como a formação do Estado brasileiro e suas características peculiares resultantes do processo de colonização. Além disso, analisou-se a trajetória histórica da administração pública no Brasil bem como foram apresentados os modelos de gestão pública gerencial e societal com base em Paes de Paula (2005), que constitui o modelo analítico da dissertação. No capítulo IV abordou-se a metodologia de pesquisa que foi utilizada durante o trabalho. No capítulo VI foi feita uma abordagem sobre o conselho de segurança pública no contexto do município de Lavras, MG. Neste capítulo são, também, apresentados os resultados obtidos durante o processo de investigação. Por último, as considerações finais e as contribuições reveladas pela dissertação, bem como sugestões para futuras pesquisas.

2 SEGURANÇA PÚBLICA E CONSELHOS GESTORES

2.1 Segurança Pública: um grande desafio para a Administração Pública Contemporânea

Gohn (2000) mostra que existem projeções da ONU de que em 2025 61% da população mundial estará vivendo em cidades, ou seja, a urbanização crescerá em ritmo acelerado. Nesse sentido, haverá necessidade de se repensar muitos paradigmas de gestão pública. O município é o espaço onde todos os problemas de dimensão pública se refletem de forma mais evidenciada. Segundo essa autora, os planejadores urbanos, em um futuro breve, recomendam que o planejamento seja um antídoto para o caos. Eles apostam em parcerias entre a sociedade civil e o governo, preconizam que será necessário coordenar ações locais e iniciativas conjuntas entre cidades de uma mesma região.

É importante destacar que, de acordo com dados do IMRS (2005), no Brasil, de todas as atividades atinentes ao Estado, a segurança pública é a única que permanece sendo executada integralmente pela União e Estados da Federação, sem tanto envolvimento direto dos municípios.

No entanto, é crucial enfatizar que é no município que todos os problemas de dimensão pública refletem com mais evidência a criminalidade e a violência. Assim, esse distanciamento do município sobre a responsabilidade em relação à segurança pública é uma questão a ser repensada. De acordo com informação obtidas no IMRS (2005), deve-se observar que a municipalidade tem, independente da organização institucional do sistema de justiça criminal, um papel executivo fundamental a ser exercido perante a comunidade e, ao lado dos governos estaduais e do governo federal, no combate à criminalidade e à violência.

O primeiro ponto de inestimável contribuição que o município pode oferecer em termos de segurança pública refere-se à composição, focalização e

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

Além disso, ainda de acordo com informação do IMRS (2005), talvez o papel mais decisivo da municipalidade esteja na sua capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de sua participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade. Nesse sentido, os conselhos gestores de segurança pública tornam-se um meio extremamente importante para a administração pública contemporânea.

Assim, para falar de Conselhos de Segurança Pública no Brasil, é necessário tratar do tema central que motiva sua existência: a segurança pública. A segurança é um direito fundamental e uma das condições do exercício de liberdades individuais e coletivas. Garantir a segurança no território nacional é uma das funções do Estado. Segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Artigo 144 - "A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)". No primeiro âmbito, atua a Guarda Municipal, que se destina à proteção dos bens e serviços do município. No segundo, estão o Corpo de Bombeiros, que executa as atividades de defesa civil, a Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; a Polícia Rodoviária Estadual, que exerce as atividades de patrulhamento ostensivo das rodovias; e a Polícia Civil, de caráter investigativo. No âmbito federal, atua a Polícia Rodoviária Federal, com função semelhante à

Polícia Rodoviária Estadual, e a Polícia Federal, que apura infrações penais contra a União.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Minas Gerais, no artigo 142, define que: "A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo", conforme podem ser vistos nos incisos específicos disponíveis no *site* oficial da polícia militar:

I- à Polícia Militar, a polícia ostensiva de preservação criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental animal, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

III - à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar a função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal. (www.pmmg.mg.gov.br)

Como uma crítica à “Lei das Leis”, ou seja, à Constituição da República Federativa do Brasil, Moraes (2000) mostra que, embora a Constituição crie várias espécies de polícias, ela não usa o verbo prevenir, o adjetivo preventivo, nem o substantivo prevenção. Para esse autor, é incompreensível que um legislador constituinte, em uma matéria tão essencial quanto é a segurança pública, tenha feito confusão entre as palavras ostensivo e preventivo. Esse autor esclarece que na Constituição de 1988 não se faz referência à prevenção, parecendo contentar-se com a repressão institucionalizada.

No sentido da segurança como prevenção, Heringer (1992) considera que:

A idéia de segurança inclui tranqüilidade, ausência de preocupações; refere-se a um bem concreto, a um interesse determinado; não há segurança em abstrato, mas em relação à vida, ao patrimônio (...) Enquanto houver violência, crimes, terrorismo, seqüestros, haverá necessidade de segurança. O terror invadiu casas, escritórios e fábricas; está nas ruas e nas escolas, terminou com a privacidade de todos (...) (Heringer, 1992, p. 3).

No Brasil, freqüentemente, vivencia-se um distanciamento indesejável entre o problema da segurança pública e a capacidade ou autoridade institucional para resolvê-lo. Apesar disso, deve-se observar que a municipalidade tem, independente da organização institucional do Sistema de Justiça Criminal, um papel executivo fundamental a ser exercido perante a comunidade e, ao lado dos governos estaduais e do governo federal, no combate à criminalidade e à violência.

Em um recente ensaio teórico, Soares (2006) mostra com grande propriedade que a “insegurança pública” é, hoje, uma tragédia nacional, que atinge o conjunto da sociedade, e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares dantescos. Além disso, tornou-se problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres.

Ainda segundo Soares (2006), várias são as matrizes da criminalidade e suas manifestações variam conforme as regiões do país e dos estados. Para esse autor, o Brasil é tão diverso que nenhuma generalização se sustenta. Sua multiplicidade também o torna refratário a soluções uniformes e, por sua complexidade, não admite simplificações. Como exemplo de diversidade, tem-se o fato de que, em algumas regiões, a maioria dos homicídios dolosos encerra conflitos interpessoais.

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

Para Adorno (2002), há cerca de três décadas, o debate e a reflexão sobre a violência e o crime, no Brasil, estavam apenas iniciando. Tratava-se, em verdade, de um debate suscitado pela esquerda e pelos primeiros defensores de direitos humanos. Embora a violência fosse um fenômeno endêmico na sociedade brasileira, sua visibilidade ganhou foro público durante a transição da ditadura para a democracia.

Para Cruz (2005), a violência tem origens multifatoriais, nenhuma delas determinante para a violência em si mesma. A violência permeia a sociedade e os seus níveis de conflito são diferenciados de acordo com os mecanismos de controle social vigentes. O Estado é o detentor do uso legítimo da força e tem nas organizações policiais o principal instrumento para a manutenção da ordem e aplicação da lei, visando à conservação do conflito social em níveis suportáveis.

A complexidade da sociedade contemporânea levou a um crescimento das taxas de criminalidade, o policiamento tradicional apenas não tem conseguido dar um retorno à sociedade no combate a criminalidade urbana. O crescimento da violência no Brasil tem levado os especialistas a defender uma nova concepção de segurança pública. Nessa perspectiva, a segurança deixa de

ser um assunto exclusivamente policial, passando a envolver diversas áreas da administração pública, os três níveis de governo e a sociedade civil. Nesse sentido, buscam-se estratégias alternativas que possam contribuir para um policiamento mais eficaz. Assim, o papel do município torna-se extremamente importante, uma vez que possui a capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de sua participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade.

Baseado no texto do IMRS (2005), os poderes Executivo e Legislativo municipais, a sociedade civil organizada, os empresários e a comunidade local constituem um conjunto poderoso capaz de dialogar com o Estado, de fiscalizar a atuação das organizações policiais, de apoiá-las em suas tarefas e de coordenar todo o esforço social em torno do objetivo de produzir melhor qualidade de vida para todos.

Costa (2005), em seu recente livro, resultado de sua tese de doutorado pela Universidade Técnica de Lisboa, realizou um intenso estudo sobre a relação entre polícia e sociedade sob a ótica da própria polícia e de segmentos populares, especificamente no contexto da cidade de Salvador, Bahia, Brasil. Um dos importantes resultados da pesquisa foi a constatação de que o grave equívoco de considerar a polícia como única responsável pela segurança pública continua prevalecendo. No entanto, entre as camadas populares estudadas, foi averiguado que essa amostra não considera a polícia como única responsável. Na pesquisa, foram constatadas três dimensões de segurança: a dimensão institucional (direitos do indivíduo à proteção, conforme se pode ler na Constituição), dimensão social (emprego, salário, educação, moradia e saúde) e a dimensão de alteridade (relações de confiança e respeito mútuo, dentro e fora do plano familiar). Com tais dimensões, evidenciou-se a complexidade do exercício da segurança pública pela polícia, principalmente em uma sociedade concentradora de renda e insegura. Tanto nas camadas populares quanto na visão da polícia, a

dimensão que prevaleceu na pesquisa foi a dimensão institucional. Concluiu-se, portanto, que as três dimensões não podem ser vistas isoladamente, mas como aspectos dinâmicos e inter-relacionados de determinada realidade.

A busca por uma sociedade civil mais democratizada que se iniciou nos anos 70 também gerou mudanças para as políticas públicas de segurança no Brasil. Tendo em vista essas considerações, pode-se analisar a segurança pública como um entrave para a administração pública contemporânea? Pode-se dizer que a segurança pública é um grande desafio para a administração pública, especialmente pelo fato de envolver diversas instituições e interesses públicos? Nesste sentido, foram criados conselhos de segurança e de justiça com a participação inédita da sociedade civil e buscou-se a construção de um campo ético e político para tornar a corporação policial protetora dos direitos do cidadão. Nessa análise, a pergunta de Costa (2005), em suas sugestões para futuras pesquisas, torna-se pertinente: qual seria de fato o papel da polícia na segurança pública? Essa é uma questão que não será respondida neste estudo, mas está relacionada com o papel dos conselhos de segurança pública no âmbito da administração pública, assunto que será tratado a seguir.

2.2 Conselhos de Segurança Pública em Minas Gerais

Em um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Cerqueira (2005) mostrou que, no Brasil, a criminalidade urbana evoluiu ao sabor das intensas transformações demográficas e sociais ocorridas nos últimos 30 anos. Esse contexto permitiu que se estabelecessem as condições ambientais ideais para o crescimento do crime desorganizado e organizado: espaços urbanos altamente complexos; grande contingente de jovens sem supervisão e orientação, incluídos (pela mídia de massas) na cultura do consumo, mas excluídos dos meios econômicos para sua realização; grande difusão e descontrole do acesso a

elementos altamente criminogênicos, como armas, drogas e bebidas alcoólicas; e perspectiva de impunidade, ditada pela falência do sistema de justiça criminal.

Diante desse quadro, as autoridades basicamente têm reagido com um misto de prestidigitação retórica e replicação de uma estrutura burocrática de justiça criminal obsoleta, organizada para fazer frente aos desafios da delinqüência no século XIX, mas longe de atender às demandas das complexas sociedades urbanas do século XXI. (Cerqueira, 2005).

De acordo com Cerqueira (2005), a resposta do Estado aos enormes desafios do crescimento paulatino da criminalidade nos últimos 25 anos passou ao largo das inúmeras e intensas transformações sociais e econômicas que atingiram, principalmente, as grandes regiões metropolitanas brasileiras. Do mesmo modo, as inovadoras experiências de gestão da segurança pública implantadas em muitas cidades e países, desde a década de 1970, não encontraram a devida receptividade das autoridades da segurança pública no Brasil. Não seria exagero dizer que o sistema de justiça criminal brasileiro atual funciona ainda sobre as mesmas bases institucionais que vigorava no século XIX, com exceção de pontuais experiências que envolvem modelos alternativos de policiamento comunitário / a polícia basicamente continua organizada segundo os pressupostos do ultrapassado modelo de policiamento tradicional.

A atuação da polícia ao lado do cidadão pode encontrar espaço e ressonância dentro dos conselhos de segurança pública. Para Lyra (2003), no contexto estadual, os conselhos de segurança são órgãos do governo, investidos de poder decisório, competindo a eles também as políticas de segurança e de justiça dos Estados, além de formular, deliberar e supervisionar a implementação dessas políticas. Para o referido autor, duas condições tornam-se fundamentais para a legitimidade da constituição dos conselhos: a participação expressiva da sociedade civil e a autonomia das entidades que participam dos conselhos.

De acordo com dados do IMRS (2005), pode-se considerar os conselhos de segurança pública como um programa comunitário por meio do qual objetivam-se não somente o desenvolvimento de programas de prevenção à criminalidade, mas também uma mudança no relacionamento entre a polícia e a comunidade local.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública, os Conseps, têm a finalidade de buscar o envolvimento da comunidade no planejamento da polícia preventiva como forma de participação popular nas atividades policiais. Apresenta-se como uma forma de captação dos anseios por segurança preventiva da população. É um ponto de convergência entre a necessidade da população por segurança e o que a polícia pode oferecer mediante sua capacidade operacional.

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

Beato (2002), em um importante trabalho sobre policiamento comunitário, observa que essa abertura coincidiu com o período de abertura democrática da sociedade brasileira e com a Constituição de 1988. Conceitos-chaves para cidadania e democracia definidos nessa Constituição passaram a compor o horizonte de novas concepções da polícia. Para esse autor, os conselhos de segurança pública tornaram-se pilares para a viabilização dessa nova política de polícia. Em sua pesquisa sobre os Conseps de Belo Horizonte, Minas Gerais, notou que alguns conselhos são mais atuantes que outros, e suas estratégias variam conforme a necessidade e a realidade da região em questão. Por exemplo, em comunidades mais pobres, o autor notou que os resultados dos conselhos eram mais expressivos.

Os Conseps oferecem suporte às atividades da Política Militar por meio do redirecionamento do emprego operacional e da descentralização de recursos logísticos imprescindíveis ao desenvolvimento dos trabalhos. Nestes trabalhos, que envolvem militares e comunidades, infere-se que a revisão da forma de atuar de todos os segmentos inseridos no contexto de defesa social seja feita, de maneira que eles passem a atuar também nas causas e não somente nos efeitos dos diversos problemas detectados.

Baseado no IMRS (2005), pode-se definir que o funcionamento dos Conselhos de Segurança prevê:

- participação voluntária: apresenta-se como elemento essencial, devendo o militar, durante a reunião, despertar nos moradores a importância de sua participação;

- aspiração comunitária: os muitos quadros sociais adversos por que passa o país, somado ao desordenado crescimento populacional, têm causado reflexos negativos no quesito de preservação da ordem pública, o que redundou no aumento de aspiração por mais segurança;

- gestão participativa: as propostas para definição de políticas públicas locais, voltadas para a segurança pública, devem ser elaboradas pelo Conselho Municipal de Defesa Social, cuja composição é mais complexa, com base nas prioridades levantadas pela própria comunidade, por meio das reuniões ocorridas junto aos Conselhos Setoriais de Segurança;

- integração comunitária: é fundamental para o êxito do funcionamento dos Conselhos Setoriais de Segurança a perfeita integração entre a fração PM local e a comunidade, como forma de facilitar a consecução dos objetivos propostos, canalizando a demanda reprimida dos anseios da comunidade, cuja solução não seja de competência somente da Polícia Militar, para providências no Conselho Municipal de Defesa Social;

- articulação de recursos: os recursos para a atividade de polícia ostensiva sempre estiveram aquém das reais necessidades. Dessa forma, o Conselho Setorial de Segurança deverá esforçar-se para funcionar ainda como um mecanismo canalizador de recursos logísticos em prol do aparelhamento adequado do policiamento distribuído nos setores.

Ao se falar sobre conselhos setoriais, é importante relevar o papel da polícia militar no sistema de defesa social, no caso específico em estudo, a polícia militar de Minas Gerais. Encontra-se no *site* oficial dessa instituição a seguinte informação:

A defesa social está capitulada no texto constitucional como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, organizada de forma sistêmica, visando a garantia da Segurança Pública, mediante a preservação da ordem pública, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e privados, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas (www.pmmg.mg.gov.br).

As iniciativas da sociedade civil são muito importantes. Vale ressaltar a experiência da “Rede de Vizinhos Protegidos”, iniciada há cerca de dois anos, no Bairro Caiçara, na cidade de Belo Horizonte, chegando a atingir, atualmente, mais de 5 mil famílias da capital mineira, além de já estar sendo implantado em outras cidades do Estado. Segundo seu idealizador, Major Idzel Fagundes, comandante da 9ª Companhia Especializada de Belo Horizonte, tudo começou após verificar que, em determinada rua do bairro, mediante estatísticas, constatou-se grande incidência criminal. Foram feitas reuniões com o objetivo de mudar o hábito dos moradores, o que surtiu efeito considerável. Os próprios vizinhos e parceiros da PM seriam “Câmeras Vivas”, adotando estratégias de prevenção, protegendo-se mutuamente, interagindo de forma solidária e repassando informações à Corporação. (<http://www.pmmg.mg.gov.br/>)

A Polícia Militar de Minas Gerais entende que os esforços necessários para se conter o avanço da criminalidade devem alicerçar-se, essencialmente, nas medidas preventivas que visem a alcançar os objetivos, projetados interativamente com a comunidade, por meio da parceria e da cooperação, notadamente na busca de solução para os problemas relacionados com a sociedade em geral. (www.pmmg.mg.gov.br)

Desse modo, a Polícia Militar, diante dos problemas ligados à sua missão, editou a Diretriz de Policiamento Comunitário, tendo como “mandamento” principal:

Desse modo, a Corporação tocada pelo sentimento de solidariedade humana, não se preocupa apenas em combater os efeitos da violência e da criminalidade, participando efetivamente de programas assistenciais destinados às crianças e aos adolescentes que se encontram em situações de risco social e pessoal, bem como às comunidades desassistidas em todo o território mineiro” (<http://www.pmmg.mg.gov.br/>).

Na figura 1 verifica-se a organização da PMMG, a qual contempla os três níveis principais de decisão, estruturados no contexto militar, sob o enfoque da atividade operacional e da atividade administrativa ou de apoio:



FIGURA 1: Estrutura organizacional da PMMG.

Fonte: <http://www.pmmg.mg.gov.br/> acessado em 20/09/2006.

3 DEMOCRACIA E CULTURA DEMOCRÁTICA NO BRASIL

3.1 Democracia: origem e princípios

Para se compreender o papel dos conselhos gestores e, especificamente, dos Conseps na administração pública, é necessário contextualizar, historicamente e culturalmente, a democracia no Brasil. A estrutura de administração pública com base no funcionamento de conselhos gestores é um fato social essencialmente característico da democracia, e está relacionada com dois tipos de democracia: direta e representativa.

Para entender democracia, é necessário conhecer sua origem, a qual é rodeada de incertezas e parece ter sido inventada mais de uma vez em vários locais. Seguindo esse raciocínio, de Robert Dahl (2001), pode-se perceber que a democracia surgiu antes mesmo da história registrada, como, por exemplo, em governos tribais.

Dahl (2001) mostra que é provável que tenham existido circunstâncias que favoreceram o surgimento de tendências democráticas por meio da “lógica da igualdade” entre os indivíduos. No entanto, foram os gregos que criaram o termo democracia (demos, o povo e kratos, governar), termo que ficou esquecido por mais de 1000 anos, ressurgindo na Itália, em pequenas regiões, na teoria e na prática. Essas experiências até então não possuíam características de governo representativo (parlamento composto por representantes eleitos), mas de assembleias baseadas na lógica da igualdade. A idéia de parlamento participativo como prática política foi surgir na Inglaterra no século XIII.

Ainda segundo esse autor, a lógica da igualdade parece ter sido o primeiro “sentimento” político no homem, estimulando a criação de assembleias locais nas quais homens livres puderam participar, de alguma maneira, do governo, ou seja, surgia a idéia de que os governos precisavam do consenso dos governados, que, por sua vez, exigiam uma representação no governo por meio

de eleições e não por acaso ou sorteio. Essas idéias e práticas proporcionaram uma base para o surgimento da democracia.

O conceito de democracia passou por grandes transformações no final do século XIX, relacionadas a outros três conceitos, quais sejam: comunidade, liberdade e igualdade. A comunidade deixou de ser definida pela medida comum e passou a ser definida como comunidade nacional (reconhecimento do território como nação), a liberdade foi definida pela propriedade (posses) e a igualdade definida pela cidadania (determinada pela lei).

A democracia é considerada o acontecimento mais importante do século XX, assumindo lugar central no campo político durante todo esse século nas sociedades ocidentais. Por um lado, havia o desejo da democracia como forma de governo e, por outro, a proposta que se tornou hegemônica, que implicou em uma restrição de formas de participação em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Avritzer, 2002).

Algumas concepções devem ser esclarecidas. Para Bobbio (2005), deve haver uma distinção entre liberalismo e democracia, entendendo-se pelo primeiro uma determinada concepção de Estado, na qual esse tem poderes e funções limitadas, e como tal, contrapõe-se tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado social. Por sua vez, entende-se por democracia como uma das várias formas de governo, em particular aquela em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, contrapondo-se às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia.

Outro aspecto conceptual diz respeito à compatibilidade da democracia com o capitalismo. Os marxistas pensavam que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação em que se assentava a produção material, ou seja, a relação entre o capital e o trabalho. Nesse sentido, Chauí (1997) analisa a natureza do Estado capitalista como centrismo político, autoritarismo, política conspiratória, burguesia dominante, falta de comunidade cívica, corporativismo

e ausência de participação. Nessa lógica, a democracia parece ser algo a conquistar. Por outro lado, surge o debate sobre formas alternativas de modelos democráticos, como a democracia participativa, a democracia popular e a democracia desenvolvimentista, no contexto capitalista.

Segundo Bobbio (2005), apesar da discussão a respeito da democracia dos antigos e dos modernos, pode-se dizer que o significado geral do termo não mudou. O que foi alterado na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos não foi o titular do poder político, que sempre é o “povo”, mas o modo de exercer esse direito, que em determinado momento passou à democracia representativa.

Para Avritzer (s/d), a democracia antiga consolidou-se sob os termos da unidade, solidariedade, participação direta e cidadania altamente restrita. O Estado tinha profunda influência nas vidas de seus cidadãos e abarcava apenas uma parcela deles. A igualdade política referia-se a uma forma de igualdade para aqueles com o mesmo status. Os principais pensadores modernos que trataram mais diretamente o tema da representação e da participação foram Thomas Hobbes (1588-1679) e Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Pode-se dizer que ambos teorizaram sobre a representação e a participação, preocuparam-se com o problema da legitimidade da ordem política e empreenderam diferentes respostas à formação da autoridade política.

Também nessa linha de pensamento, Montesquieu (1689-1755) apresenta o governo constitucional como o melhor mecanismo para garantir os direitos dos cidadãos. Esse autor propôs um sistema de divisão dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário capaz de delimitar a ação do Estado. Surgia, então, o governo representativo, que deveria ser combinado com a soberania popular por meio da participação eleitoral dos cidadãos, ou seja, processo de autorização ampla do corpo político. A proposta de governo representativo começou a emergir com a revolução americana e foi se constituindo ao longo do

século XIX. Assim, segue o debate sobre democracia representativa e democracia participativa, ora ostensivo à participação, ora favorável a ela. Na segunda metade do século XX, surgiu uma interlocução entre as duas formas, ou seja, a democracia representativa torna-se consubstanciada ou só se torna legítima, se combinada à democracia participativa. (Avritzer, s/d).

Se a democracia representativa revelou-se limitada na sua capacidade de responsabilidade às demandas individuais e coletivas, a democracia participativa foi e continua a ser abordada sob os termos da ampliação da participação cidadã, bem como sob os termos de um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática social vigente. É com esse teor que as abordagens sobre democracia participativa – realidade nas várias partes do globo – aparecem no século XXI (Santos & Avritzer, 2002).

No debate democrático atual, o processo de globalização e a complexidade das sociedades modernas trazem à tona a dificuldade da participação de todos os cidadãos em todas as decisões. Dessa maneira, a democracia participativa apresenta-se como uma alternativa viável para a criação de um novo formato de gestão que se alia à democracia direta e representativa.

Torna-se importante, nesse contexto, esclarecer o conceito de sociedade civil. Para Gohn (2005), o conceito de sociedade civil já passou por várias concepções e significados no Brasil e na América Latina. Esse conceito vem sofrendo reformulações que seguem, em linhas gerais, momentos da conjuntura política nacional e a trajetória das lutas políticas e sociais do país, mas foi definitivamente introduzido no vocabulário político corrente no final da década de 70 e passou a ser objeto de elaboração teórica.

Gohn (2005) considera que nos anos 90 a sociedade civil amplia-se para entrelaçar-se com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passou a ter. Desenvolve-se o novo espaço público

denominado público não-estatal, em que irão se situar os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e o Estado. Nesse sentido, a sociedade civil mostra-se importante para democratizar a gestão da “coisa pública”, mas esbarra em um problema de ordem prática e simbólica: a cultura democrática.

Compreender a complexidade do conceito de democracia e seus desdobramentos na sociedade civil torna-se necessário para se compreender a gestão pública dos conselhos gestores. Nesse sentido, a produção teórica sobre democracia ganha extrema importância para a análise conceitual que se pretende demonstrar nesse texto. Entre os diversos autores², entre clássicos e contemporâneos, trabalhar-se-á com Alexis de Tocqueville, Alain Touraine e Robert Dahl, por representarem o pensamento clássico, a tendência participativa e revolucionária da democracia e a tendência liberal, respectivamente. Estes autores dialogarão entre si alguns aspectos da democracia, relacionando as formas de governo. “*A Democracia na América*”, de Alexis de Tocqueville é, sem dúvida, uma das obras de maior importância para o estudo da democracia. Esse autor analisou a democracia americana com uma visão de um jovem que vinha da aristocracia francesa. A primeira característica marcante nesse estudo foi a observação de Tocqueville (1987) quanto ao caráter profundamente democrático da colonização dos Estados Unidos, o qual ressaltou a lei das sucessões – que foi uma das grandes responsáveis no processo de transição entre o domínio das grandes famílias e a busca da igualdade. Compreendia que a busca por uma igualdade entre os cidadãos é um caminho que tende a penetrar no mundo político, é uma forma do povo escapar de o poder absoluto e buscar sua soberania.

² Pode-se citar uma lista enorme de autores que tratam sobre democracia em suas diversas tendências e contextos históricos e culturais. No entanto, consideramos que, apesar do tema ser muito importante para contextualizar o estudo sobre Conselhos Gestores, não é o objetivo principal.

Na mesma linha de raciocínio de Tocqueville, Dahl (2001) analisa a igualdade intrínseca, em que se considera que todas as pessoas possuem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade, a bens e a interesses fundamentais. Por outro lado, essa igualdade se contrapõe frontalmente com a competência cívica, na qual se julga que alguns possuem maior capacidade para governar que outros. Daí vem a idéia de ter especialistas no governo. Há controvérsia quanto a esse ponto, pois governar não é uma ciência como outra qualquer, exige, além de tudo, um julgamento ético, em se falando de uma democracia ideal, exige também conhecimento, honestidade, resistência às tentações do poder e dedicação constante ao bem público.

Dahl (2001) rejeita a idéia de um governo constituído por “tutores” e questiona se há alguém mais bem preparado que outros para governar, defendendo que todos os adultos sujeitos às leis do Estado devem ser considerados capazes de participar do processo democrático. Segundo Dahl (2001), para que seja possível essa inserção do cidadão, ele deve ter o direito de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas em um processo democrático, por meio da educação cívica, ou seja, um tipo de educação que vai além da escola formal. Isso significa a criação e o fortalecimento de instituições para a educação pública, de modo que o cidadão possa adquirir a competência necessária para desenvolver uma discussão pública.

Touraine (1996) corrobora com as idéias sobre a relevância da educação no processo democrático. Esse autor analisa a democracia como um meio institucional favorável à formação e ação do sujeito³, desde que o espírito democrático penetre em todos os aspectos da vida social, seja na escola, no

³ Compreende-se por sujeito, na concepção de Touraine (1996, 23-24): “Designo por sujeito a construção do indivíduo (ou grupo) como ator, através da associação de sua liberdade afirmada com sua experiência de vida assumida e reinterpretada. O sujeito é o esforço de transformação de uma situação vivida em ação livre; introduz a liberdade no que aparece, em primeiro lugar, como determinantes sociais e herança cultural”

Estado ou em qualquer outro espaço social. Para esse autor, a ação democrática consiste em desmassificar a sociedade pela multiplicação dos espaços e processos de decisão que permitem estabelecer a aproximação entre as exigências impessoais e os projetos e preferências individuais. Esse papel de desmassificação é competência da educação.

Segundo Touraine (1996), essa forma de educação tem dois objetivos principais e de igual importância. Por um lado, a formação da razão e da capacidade de ação racional e, por outro, o desenvolvimento da criatividade pessoal e do reconhecimento do outro como sujeito. Pode-se considerar esse último objetivo como uma aprendizagem da liberdade. A educação definida dessa maneira não deve libertar o universal do particular, separar a esfera pública da privada, a família da escola - ela deve ser baseada na relação dialógica da cultura contemporânea.

Touraine (1996) define escola social como um meio de construção que atua contra a desigualdade, a discriminação e a segregação, ou seja, um espaço de comunicações interculturais que vai além do espaço formal de aquisição de conhecimentos. Para esse autor, as instituições sociais devem encorajar dois princípios democráticos: a ação pessoal livre e o reconhecimento do outro (próximo ou distante, no espaço ou no tempo): “se a democracia pressupõe o reconhecimento do outro como sujeito, cabe à cultura democrática reconhecer as instituições políticas como espaço principal desse reconhecimento do outro”. (Touraine, 1996, p. 208)

Em se tratando de valores e dificuldades do sistema democrático, Tocqueville (1987) analisa que esse sistema mostra suas deficiências com certa rapidez e suas vantagens são vistas em longo prazo. Ao comparar a aristocracia com o regime democrático, Tocqueville (1987) analisa que o regime democrático dos Estados Unidos mostrava-se ineficiente quanto à legislação, pois suas leis eram em grande parte defeituosas ou intempestivas. Por outro

lado, considerava um regime que possui certa flexibilidade, o que permite que erros sejam reparados. Para ele, no sistema democrático, os governantes não devem ter interesses contrários à massa de governados. Essa é uma difícil tarefa - governar satisfazendo interesses de todas as classes - mas a democracia possui a vantagem de servir ao bem-estar do maior número possível.

Tocqueville (1987) analisa o sentimento democrático dos estadunidenses e constata que há um amor instintivo pela pátria, pelo local de nascimento, mas que há outro amor mais racional, que é o amor que nasce com as leis e no exercício dos direitos - um sentimento que remete o cidadão à busca do seu bem-estar e do seu país. Trata-se do espírito cívico que conduziu os estadunidenses a uma compreensão de que a prosperidade geral de uma nação influencia a sua felicidade particular e que, muitas vezes, esse espírito pode levar ao patriotismo.

Para Tocqueville (1987), a igualdade é um dos sentimentos mais fortes nos povos democráticos, mas deve ser visto sempre ao lado da liberdade. Para ele, os homens só poderão ser livres porque serão iguais e vice-versa. Apesar de serem sentimentos distintos, pode-se dizer que a igualdade é uma condição nas democracias e a liberdade manifesta-se em diversas ocasiões, dentro ou fora da democracia. Tal fascínio pela igualdade está no fato de acreditar que ela deve durar para sempre, sendo almejada dentro da liberdade e, se não for possível, ainda assim é desejada na escravidão. Para Tocqueville (1987), todas as formas de poder que lutam em contra esse sentimento tendem a ser destruídas.

Há, para esse autor, uma forte ligação entre igualdade e individualismo. Tocqueville (1987) considera que o individualismo é de origem democrática e tende a se desenvolver à medida que se igualam as condições.

O individualismo é um sentimento refletido e pacífico, que dispõe cada cidadão a isola-se da massa de seus semelhantes e a retirar-se para um lado com sua família e seus amigos, de tal sorte que, após ter criado

para si, dessa forma, uma pequena sociedade para seu uso, abandona de bom grado a própria grande sociedade. (Tocqueville 1987, p. 386)

Uma das conseqüências da democracia é a solidão, na perspectiva de (Tocqueville, 1987, p. 387). A democracia faz o homem esquecer seus antepassados, oculta seus descendentes e o separa de seus contemporâneos, leva-os à solidão. Isso porque a democracia deixa os deveres de cada indivíduo muito claros e faz com que os laços das afeições humanas estendam-se e tornem-se fracos, as famílias perdem os laços com seus antepassados, importando-se apenas com os mais próximos.

O contexto de igualdade que proporciona o surgimento do individualismo fez com que os estadunidenses entendessem que a liberdade política é a forma de combater os males da igualdade. Assim, buscaram conceder à nação inteira uma representação de si mesma, ou seja, deram vida política a cada porção do território, encarregando o cidadão da administração do Estado e despertando o interesse pelo bem público. (Tocqueville, 1987).

Complementando as condições da democracia apresentadas por Tocqueville, Robert Dahl (2001) estabeleceu cinco critérios para definir democracia, quais sejam: participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento; inclusão dos adultos. A participação efetiva em que todos devem ter oportunidades iguais e fazerem com que suas opiniões a respeito de política sejam conhecidas. Igualdade de voto diz respeito ao fato de todos terem oportunidades iguais e efetivas de voto. O entendimento esclarecido mostra que todos devem ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre políticas e suas conseqüências. O controle do programa de planejamento indica que deve haver um direito igual no processo de decisão sobre o que deve ser inserido ou retirado do planejamento. E, por último, o critério em que deve haver a inclusão de adultos, ou seja, os adultos

devem ter o direito de tomar decisões pessoais sobre o que é melhor para seus interesses.

Para Touraine (1996), a condição fundamental da democracia é a liberdade, mas a liberdade coletiva e não individual. Ao contrário de Dahl (2001), Touraine (1996) considera que a liberdade dos modernos é reformulação da liberdade dos antigos, conserva dela a idéia “primitiva” da soberania popular, mas faz explodir as idéias de povo, nação e sociedade, descobre que o reconhecimento do sujeito individual pode ser a base da liberdade coletiva, ou seja, da democracia. Uma sociedade política só poderá sobreviver com uma língua nacional e um sistema jurídico que se apliquem a todos, mesmo com grande diversidade cultural. Para ser democrático, um sistema político deve reconhecer a existência de conflitos de valores insuperáveis e não aceitar qualquer princípio central de organização das sociedades, racionalidade e especificidade cultural. A democracia deve ser um sistema político que se contrapõe a qualquer forma autoritária de governar.

Touraine (1996) não reconhece na democracia o individualismo observado por Tocqueville (1987) e ressaltado como critério democrático por Dahl (2001). Para Touraine (1996), o indivíduo torna-se “sujeito” quando se liberta das normas sociais do Estado. A idéia de sujeito para esse autor combina três elementos, a saber: a resistência à dominação quanto às normas sociais; o amor de si, pelo qual o indivíduo estabelece sua liberdade como condição principal de sua felicidade; o reconhecimento dos outros como sujeitos. O sujeito deve ser visto como um ator que faz parte de uma rede de comunicações entre dois universos: o da objetividade e o da subjetividade. Essa posição de sujeito só é possível com a existência do espaço institucional livre no qual ele possa se desenvolver, ou seja, um espaço que pode ser proporcionado por um sistema democrático. Na perspectiva de Touraine (1996), o espaço de atuação do sujeito é o espaço da ação coletiva que representa a capacidade de associação

da sociedade, diferente da capacidade de associação observada por Tocqueville (1987).

Tocqueville (1987) observou na sociedade estadunidense a incrível capacidade de se associar, não apenas na esfera da política, mas em todas as esferas da sociedade. Segundo esse autor, “para que os homens permaneçam civilizados ou assim se tornem, é preciso que, entre eles, a arte de se associar se desenvolva e aperfeiçoe na mesma medida em cresce a igualdade de condição” (Tocqueville, 1987, p. 394). Há uma relação natural e necessária entre a associação política e a associação civil: quanto mais um povo tem uma vida pública, maior é a idéia de associação e vontade de associar-se.

Touraine (1996) analisa a capacidade de associação não apenas nesse aspecto, mas como a passagem do esforço individual de integração do mundo instrumental com o mundo simbólico em busca da ação democrática. O sistema democrático se torna viável por meio da combinação de universalismo e particularismo. A sociedade passa a ser democrática quando associa o máximo possível de diversidade cultural com a utilização mais ampla possível da razão. Essa visão é uma crítica à modernidade no que se refere ao individualismo, ou seja, com direitos individuais institucionalizados.

Dahl (2001) analisa a capacidade de associação quando enfoca a democracia em grande escala (poliarquia). Na história da democracia, as instituições foram introduzidas na sociedade em momentos distintos e gradualmente, mas foi somente no século XX que a democracia estendeu o direito à vida política a quase toda a população adulta. Para esse autor, a capacidade de associação da sociedade no âmbito da democracia moderna está condicionada à existência de instituições políticas, mas todas voltadas para a racionalidade individual.

Assim, Dahl (2001) destaca seis instituições políticas necessárias para um modelo moderno de democracia. Primeiramente, a democracia em grande

escala exige que haja **representantes eleitos**, para que os cidadãos possam participar efetivamente, controlar o programa de planejamento e lutar pela igualdade de voto. Conseqüentemente, a democracia exige **eleições livres, justas e freqüentes**. Livres porque podem eleger sem repressão, justas para que todos os votos sejam contados igualmente e freqüentes para que o controle seja mantido regularmente. Outra exigência para que os cidadãos participem da vida política é a **liberdade de expressão**, que significa o direito de ser ouvido e de ouvir o que os outros têm para dizer, pois cidadãos silenciosos constituem um desastre para a democracia. Uma quarta exigência é o acesso às **fontes alternativas e independentes de informação**. Os cidadãos devem ter acesso a fontes de informação que não estejam sob o controle do governo ou que sejam dominadas por qualquer grupo ou ponto de vista. Ainda como exigência da democracia, as **associações independentes** fazem-se necessárias, pois são uma fonte de educação cívica, proporcionando informações aos cidadãos, além de representar oportunidade para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas. Como última exigência, tem-se a **cidadania** inclusiva, na qual o cidadão adquire o direito à compreensão das questões públicas.

As vantagens da democracia são apontadas pelos três autores mencionados anteriormente. Tocqueville (1987) talvez seja um dos autores que demonstra maior encantamento pela democracia; vindo de um sistema totalmente oposto, pode, aos seus olhos, definir a democracia como uma forma irresistível da igualdade que levaria ao nivelamento das condições. Defende que a igualdade é condição necessária para assegurar a independência e a dignidade, e essa mesma condição de igualdade permite ao cidadão ver no poder central a extensão de si próprio.

Para Dahl (2001), a democracia é um meio de evitar o tiranismo, de evitar o domínio autocrático ou evitar que o Estado explore as capacidades de coerção e violência para atender aos seus próprios fins. Ainda como vantagem

desse sistema, segundo Dahl (2001), pode-se afirmar que a democracia garante aos seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que nenhum outro sistema concede. A liberdade geral, que a democracia proporciona à uma nação, é uma vantagem que garante aos cidadãos uma liberdade pessoal, ou seja, no processo democrático, a livre expressão tem seu próprio valor por contribuir para a autonomia moral, para o julgamento moral e para uma vida boa. A democracia protege a liberdade de escolha do indivíduo. A autodeterminação também pode ser apontada como vantagem, pois possibilita a liberdade da autodeterminação, ou possibilita aos cidadãos viverem sob leis de sua própria escolha. O processo de escolha das leis deveria seguir critérios, para que fosse realmente democrático, entre eles, a garantia de que todos tivessem oportunidades para discutir as leis. A autonomia moral, vista como vantagem, exerce a responsabilidade moral tomando decisões baseadas em princípios morais, mediante um processo de reflexão, considerando as alternativas cabíveis e suas conseqüências. Além de vantagens já demonstradas no texto como igualdade política, o sistema democrático promove o desenvolvimento humano e a proteção dos interesses pessoais essenciais. (Dahl, 2001).

Para Touraine (1996), o sistema democrático, na sua busca pela igualdade, é um regime que reconhece os indivíduos e as coletividades como sujeitos. Para esse autor, esse sistema é um meio político para recompor o mundo e a personalidade de cada um, encorajando o encontro e integração de culturas diferentes para permitir que todos possam viver o máximo possível da experiência humana.

3.2 A Cultura Democrática no Brasil

No Brasil, a democracia em nossa sociedade foi sendo absorvida de forma lenta, gradual e parcial. O autor que tratou historicamente as dificuldades culturais da democracia no Brasil foi Oliveira Vianna. Em seus estudos sobre a

vida política e cultural de nosso país, esse autor nos mostra que havia uma tentativa de implantar, no Brasil, nas décadas de 40 e 50 do século XX, uma democracia baseada nos moldes europeus, sem considerar o contexto rudimentar e a cultura política predominante até então no país.

Vianna (1987), considerado um intérprete do Brasil, afirma que as mudanças na direção da democracia são possíveis, mas devem ser feitas gradativamente, considerando-se a realidade social e os costumes e tradições do povo. Na verdade, nunca houve um governo totalmente democrático. Pela história do Brasil, percebe-se que os brasileiros, desde a colônia, sempre foram governados pela oligarquia. O povo foi destituído de educação democrática e não estava preparado para tanta responsabilidade. No entanto, já no final do século XIX e início do século XX, Vianna (1987) defendia a idéia do sufrágio universal sistematicamente aplicado a uma camada seleta do povo brasileiro, e a organização do sistema eleitoral de acordo com os níveis culturais. Para esse autor, o eleitorado que elege os deputados federais e senadores não deveria ser o mesmo que elege os vereadores. O mesmo procedimento deveria ser feito para o prefeito e o governador. O presidente da República seria escolhido por um corpo eleitoral próprio, privativo e selecionado conforme certos critérios de competência e responsabilidade.

De acordo com Vianna (1987), o povo brasileiro não foi preparado, nunca teve escolas que o preparasse para a democracia. Apenas nas organizações sindicais é que a população urbana começou a praticar a verdadeira democracia direta. Assim, o direito do voto deveria ser dado apenas a quem fosse sindicalizado. O Brasil possui uma democracia apenas para “inglês ver”. Porém, o grande problema na organização da democracia no Brasil não é a generalização do sufrágio, mas a organização da sociedade civil. Nesse aspecto, há reminiscências da colônia como a justiça estadual (o juiz nosso) e a polícia

política (o delegado nosso), que agem com interesses da “politicalha” (Vianna, 1987).

A prática de copiar experiências de outros países nem sempre foi a melhor opção para o Brasil. O costume de “autonomia local” é de origem saxônia e o sufrágio universal é de origem francesa. No entanto, ainda hoje, no Brasil, a vida político-institucional permanece permeada de heranças coloniais, traços como o paternalismo e o personalismo ainda são vistos no contexto atual.

Para Boschi (1987), os movimentos sociais mais recentes, principalmente nas sociedades pós-industriais da Europa Ocidental, são vistos como uma resposta à ineficácia das estruturas tradicionais, tanto em termos de canalizar e processar demandas quanto de prover espaços para um sentido renovado de identificação. Nesse sentido, pode-se dizer, segundo esse autor, que a ação dos movimentos sociais consiste na afirmação de identidades coletivas ainda não incorporadas na condição de atores políticos legítimos. Tais movimentos podem ser considerados como instrumentos para atingir metas políticas inalcançáveis pelos canais desacreditados do Estado.

É necessário considerar que o Brasil é um país que até pouco tempo atrás, encontrava-se em uma conjuntura de regime autoritário, e que ainda mantém resquícios desse autoritarismo. Nesse contexto, os movimentos sociais podem ser cruciais como alternativas institucionais e como responsáveis por novos padrões de organização societal na busca de um preenchimento das lacunas deixadas pelo Estado.

No Brasil contemporâneo, os movimentos sociais são destacados na literatura a partir da década de 1970. Segundo Boschi (1987), a década de 70 constituiu um marco decisivo na trajetória da sociedade brasileira, dada a natureza das transformações que ocorreram, como a urbanização, a expansão da classe média, a modernização do trabalho e o crescimento do desemprego.

Boschi (1987) destaca que, na década de 80, houve ampliação do movimento associativista iniciado na década anterior, como foi o caso das associações de bairros, o movimento feminista, ambientalista e antinuclear, entre outros. De todos os movimentos sociais da década de 80, destaca-se o movimento pelas “Diretas Já”. Para Boschi (1987), essa foi a expressão mais evidente de uma sociedade mobilizada em busca da democracia, um marco decisivo da transição para a democracia no Brasil.

A transição para o regime democrático teve seu marco em 1985 com a eleição de um presidente civil após 20 anos de regime militar no Brasil. Contudo, a consolidação da democracia ocorrendo gradualmente, com substituição ou reforma das instituições autoritárias. Segundo Boschi (1987), essa mudança gradual possibilita a consolidação da democracia em longo prazo.

Ao final da década de 80, criou-se um clima de pressão pela elaboração de uma nova Constituição. A morte do presidente Tancredo Neves trouxe um medo de um possível retrocesso político, mas várias organizações, dentre as quais, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), saíram em defesa da democracia e da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, pressionando o então presidente José Sarney, no sentido da abertura para a sociedade civil participar desse processo.

Entretanto, o Estado brasileiro no governo Sarney condicionou a participação da sociedade civil nos processos políticos e sociais. Para Fedozzi (1999), a marginalização popular em relação aos espaços públicos é uma característica histórica de nossa formação social e política. Para esse autor, as características autoritárias e excludentes do modelo de dominação patrimonialista-burocrático representam raízes antidemocráticas da formação social e política do Brasil.

Para Santos (2002), um Estado como o Brasil, de tradição política autoritária, oligárquica, patrimonialista e burocrática, resultou em uma cultura na

qual predominam características, como marginalização política e social, clientelismo e uma esfera pública restrita a elites patrimonialistas. Ainda hoje, a sociedade civil é dominada pelo Estado, fato que compromete a construção da cidadania, o exercício dos direitos civis e a participação popular.

Todavia, as forças de esquerda iniciaram movimentos de participação popular em governos municipais, destacando-se o papel do Partido dos Trabalhadores nesse processo introduzindo inovações institucionais. Para Santos (2002), o exemplo mais bem-sucedido foi o caso do município de Porto Alegre, que teve sua experiência democrática reconhecida mundialmente. Ao assumir a administração de Porto Alegre em 1989, o Partido dos Trabalhadores estabeleceu a “Administração Popular”, uma inovação institucional que visava a garantir a participação popular no orçamento municipal, em que seriam decididas a distribuição de recursos e a definição das prioridades de investimento, conhecida como “orçamento participativo”.

Pode-se dizer que o orçamento participativo é uma ousada inovação institucional da democracia participativa, combinada com mecanismos da democracia representativa, buscando soluções de problemas sociais e econômicos que permeiam a sociedade brasileira.

O orçamento participativo é um processo de participação comunitária baseado em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como canais de participação popular sustentada no processo de tomada de decisões do governo municipal. Os três princípios são: a) todo cidadão tem direito de participar; b) a participação é dirigida pela democracia direta e pela democracia representativa; c) os recursos de investimentos são distribuídos de acordo com um método objetivo, obedecendo a prioridades estabelecidas e critérios técnicos, além de normas jurídicas federais, estaduais e da própria cidade (Santos, 2002). Esse autor mostra que a estrutura do orçamento participativo consiste em três tipos de instituições: a) As unidades

administrativas do Executivo Municipal encarregado de gerir o debate orçamental com os cidadãos; b) Organizações comunitárias autónomas perante o governo municipal; c) Instituições de participação comunitária que fazem mediações entre os dois tipos anteriores.

Para Santos (2002), o principal objetivo do orçamento participativo é estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, mediante decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação das decisões.

O orçamento participativo pode ser analisado como uma forma de desestabilizar as velhas formas de fazer política e garantir ao cidadão mais uma maneira de participar na vida pública. Além disso, essa experiência democrática está inserida na perspectiva de construção do socialismo democrático. Nesse sentido, Chauí (1997) mostra que o socialismo é uma construção histórica que traz conceitos discutidos e característicos da democracia, como igualdade, justiça e liberdade. Deve-se considerar a justiça como um fator essencial ao socialismo, relacionado ao fato de poder igualar os indivíduos por meio de leis, o que leva à busca pela igualdade. Assim, o que caracteriza a igualdade democrática e a diferencia das demais em outras sociedades (como na aristocracia e monarquia) é a idéia de que todos são iguais porque são livres, e é justamente essa igualdade absoluta que permite o estabelecimento de um sistema democrático.

Por outro lado, deve-se sempre considerar que uma experiência de democracia participativa, como o Orçamento Participativo, vai ao encontro da democracia liberal. Gohn (2001) demonstra que, do ponto de vista liberal, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, buscando reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a sua qualidade nos marcos das relações capitalistas.

Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais presenciadas atualmente, ainda há resquícios culturais tradicionais que permeiam as relações entre a sociedade e o poder público, tais como nepotismo, favoritismo e clientelismo sob diferentes formas, especialmente no espaço da administração pública.

DaMatta (1990) analisa alguns traços culturais nacionais marcantes no cotidiano, como no caso do “jeitinho”, um mecanismo por meio do qual se procura superar as normas impessoais e universais, tornando o favorecido pelo “jeito” uma pessoa “mais igual” que as outras. Por outro lado, o “jeitinho” pode representar um símbolo de esperança em um mundo rígido de normas impessoais. O “jeitinho” é uma forma que revela intimidade, sendo considerado legítimo para resolver situações aparentemente insolúveis, mostrando os lados flexíveis, engenhosos e criativos do brasileiro.

Além do “jeitinho”, outro traço cultural nacional analisado por esse autor é o sentimento de público e de privado representado por dois espaços simbólicos muito distintos, o da Rua e o da Casa, respectivamente. Esses dois espaços situam-se separados, a ponto de constituir um drama social e espelhar a hierarquia social brasileira. Por outro lado, pode revelar um certo desprezo que temos por aquilo que seja externo à nossa moradia e a importância que é dada às pessoas próximas a nós, que podem ou não habitar nossa casa. A casa e a rua não são apenas espaços antagônicos e relacionados, mas também esferas de ação social específicas. Em cada uma dessas esferas, existem valores e idéias específicas que guiam ou influenciam o comportamento pessoal em determinada direção e em cada caso.

A Casa é o local de harmonia, solidariedade, de gente de bem, ou seja, da família, já a Rua é o espaço onde há apenas o indivíduo, que não pertence a uma família, mas que deve lutar e zelar por si. Em contraste, a Casa expressa um conjunto de espaços em que maior ou menor intimidade é permitida.

Outra reflexão de Roberto DaMatta (1990) são as categorias de indivíduo e pessoa. Esse autor procura relacionar essas duas categorias interpretativas da realidade brasileira, uma institucionalista, em que se destacaram os macroprocessos políticos e econômicos, e a outra culturalista, em que se enfatizam os elementos do cotidiano, os usos e costumes. Ao unir e relacionar essas duas perspectivas, esse autor transforma essas visões unilaterais em um “dualismo” articulado. Esse dualismo corresponde, respectivamente, a uma sociologia do indivíduo para a vertente institucionalista e a uma sociologia da pessoa para a vertente culturalista.

DaMatta (1990), ao analisar essas duas categorias: indivíduo e pessoa, mostra-nos o rito autoritário do “Você sabe com quem está falando?”. Tal rito surge nos momentos em que uma regra burocratizante e impessoal está para ser aplicada, a fim de resolver um conflito entre dois membros da sociedade e um deles se refere à frase para demonstrar quaisquer laços de filiação com outra pessoa ou grupo social considerado poderoso dentro do sistema. Segundo DaMatta (1990), o rito estabelece uma hierarquia baseada na moralidade imposta por laços de família, que fazem perder a força da ética burocrática, baseada na igualdade perante as regras. O rito autoritário indica uma situação conflitiva na qual a pessoa sente-se ameaçada na realização de sua ação.

A noção de *indivíduo* é característica da sociedade ocidental, na qual se destaca o "eu individual", "repositório de sentimentos, emoções, liberdade, espaço interno, capaz, portanto, de pretender a *liberdade* e a *igualdade*, sendo a solidão e o amor dois de seus traços básicos, e o poder de optar e escolher um dos seus direitos mais fundamentais”. (DaMatta, 1990, p. 181). A noção de *pessoa* é derivada da maioria das sociedades onde prevalece o social, no qual o indivíduo está contido e imerso, complementando um ao outro para formar uma totalidade. Segundo DaMatta (1990), essas duas noções estão presentes em todas as sociedades, existindo entre ambas uma relação dialética.

Assim, para DaMatta (1990, p. 182),

A noção de pessoa pode então ser sumariamente caracterizada como uma vertente coletiva da individualidade, uma máscara que é colocada em cima do indivíduo ou entidade individualizada (linhagem, clã, família, metade, clube, associação etc.) que desse modo se transforma em ser social.

As características que distinguem as noções de *indivíduo e pessoa* podem ser assim apresentadas, segundo DaMatta (1990, p. 184-185):

INDIVÍDUO	PESSOA
Livre, tem direito a um espaço próprio.	Presa à totalidade social à qual se vincula de modo necessário.
Igual a todos os outros	Complementar aos outros
Tem escolhas, que são vistas como seus direitos fundamentais.	Não tem escolhas.
A consciência é individual.	A consciência é social (isto é, a totalidade tem precedência.
A amizade é básica no relacionamento = escolhas.	A amizade é residual e juridicamente definida.
O romance e a novela íntima, individualista (obra de autor), são essenciais.	A mitologia, as formulações paradigmáticas do mundo são básicas como formas de expressão.
Faz as regras do mundo onde vive.	Recebe as regras do mundo onde vive.
Não há mediação entre ele e o todo.	A segmentação é a norma.

Pelas características apresentadas por DaMatta (1990) sobre as diferenças entre indivíduo e pessoa, pode-se relacionar o espaço do indivíduo à democracia liberal representativa e o espaço da pessoa à democracia liberal. Para complementar o quadro das características culturais do Brasil, Figueiredo (1995) traz grande contribuição ao tratar de modos de subjetivação no Brasil. Contrapondo-se aos traços de indivíduo e da pessoa apresentados por DaMatta (1990), Figueiredo (1995) apresenta os traços característicos do sujeito no

Brasil, categoria que está relacionada com o conceito de sujeito apresentado por Tourraine (1996) no capítulo anterior. O espaço do sujeito é o espaço da democracia deliberativa.

Para Figueiredo (1995, p. 30) o sujeito constitui a expressão do indivíduo autônomo, na acepção moderna do termo. Isso porque o indivíduo autônomo, caracterizado pela sua "capacidade de gerar leis e viver sob o império das leis por si mesmo consagradas", acrescenta a "possibilidade de realizar sua liberdade positiva." Daí, esse autor relacionar o indivíduo autônomo como sujeito e o indivíduo independente como mero indivíduo, caracterizado pela ausência de vínculos, obrigações pessoais e lealdades. Nesse sentido, o sujeito deve ser "plenamente reflexivo, em termos de uma perfeita autoconsciência e de um total domínio da própria vontade" (Figueiredo, 1995, p. 32).

Pode-se, agora, elaborar um quadro relacionando o tipo de democracia às categorias culturais apresentadas por DaMatta (1990) e Figueiredo (1995).

Tipos de Democracia	Liberal	Liberal representativa	Participativa / Deliberativa
Categorias Culturais	Pessoa	Indivíduo	Sujeito

Fonte: elaborado pela autora, 2007.

DaMatta (2001) mostra indícios de que o rito "Você sabe com quem está falando?" é uma forma socialmente estabelecida no cenário brasileiro e não uma mania ou modismo passageiro, fruto de uma época ou camada social. Pode-se dizer que tal rito ocupa na sociedade espaços que as leis do Estado não penetram; assim, torna-se uma função que permite o estabelecimento de elos personalizados em atividades basicamente impessoais.

Esse rito analisado por DaMatta no âmbito da administração pública nos remete à questão da ética. Esse autor, em um informe de 2001 para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, relata que a primeira questão a considerar diz respeito ao lugar da ética como instrumento de gestão no contexto da administração pública brasileira. DaMatta (2001) demonstra nesse texto que a ética como instrumento de gestão, surpreendentemente, está mais relacionada às implicações morais (e não apenas instrumentais ou racionais) do cargo do que a um diploma de doutor, ou aos relacionamentos pessoais, partidários e profissionais.

Esse autor considera fundamental olhar o tema por um prisma sócio-antropológico, uma vez que as ações e reações relacionadas à ética no serviço público só podem ser plenamente entendidas quando se traz à tona as premissas básicas da prática e da teoria do poder à brasileira, bem como a visão que as elites do poder têm de si mesmas e do meio social onde atuam.

Nesse sentido, nota-se que o foco dos programas de mudança do governo tem sido sempre o Estado e jamais a sociedade, que deveria ser igualmente preparada (e assim transformada) para receber essas mudanças. Mas quando se fala em ética como instrumento de gestão, não se pode deixar de convidar a sociedade como um todo para o programa de reformas. Desse modo, reformar ou revolucionar significa normalmente promover uma reorganização formal e exterior do serviço público. No entanto, não é o que acontece no cenário brasileiro. Mudam-se nomes, formas, normas e regras, mas deixam-se de lado as pessoas: os funcionários encarregados do gerenciamento dessas estruturas nas suas ações, decisões e, acima de tudo, posturas, relativamente ao que fazem. Esse cenário ajuda a entender os problemas engendrados quando a ética entra em cena em um ambiente administrativo marcado pelas relações pessoais e aparências.

É fundamental, assim, entender que a questão da gestão pública emoldurada pela ética passa por um lado ainda pouco discutido no caso do poder à brasileira. O fato de que, no Brasil, os agentes públicos projetam suas personalidades sociais e suas redes de relações pessoais nos cargos que ocupam é uma evidência acentuada em nosso país. Isso ocorre devido, de um lado, à frouxidão, à instabilidade e à ausência de confiança no arcabouço institucional e nas estruturas administrativas e, de outro, no fato de que o personalismo é um valor social muito forte e presente na sociedade brasileira.

Diante desses dilemas, DaMatta (2001) sugere que o grande desafio seria trabalhar a ética pensando não apenas em legislação, mas, sobretudo, na disseminação de certas atitudes, como por exemplo estabelecer limites mais claros para certos cargos. Outro desafio seria atentar para a questão da legislação, ela é importante, mas não pode ficar confinada a sua dimensão acusatória, precisa contemplar processos punitivos especiais. Como um desafio final e não menos importante está o fato que não se pode falar em ética sem falar em sociedade. E, no caso do Brasil, falar em processos políticos implica em tentar compreender realísticamente a mentalidade das nossas elites considerando suas raízes aristocráticas e autoritárias.

Entender a democracia e a cultura democrática do Brasil é o ponto de partida fundamental para se compreender a formação do Estado e o perfil de nossa administração pública e, especificamente, os conselhos gestores de segurança pública (Conseps). Esses aspectos serão tratados a seguir.

4 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

4.1 O conceito de Estado

Os homens, desde suas mais primitivas formas de agrupamento, possuem um sentimento natural de busca pela sua própria conservação e pela busca de uma vida melhor. De acordo com Hobbes (1984), existem as leis naturais (justiça, equidade, modéstia, piedade, entre outras) que se resumem em fazer aos outros o que queremos que nos façam, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a ser respeitadas. Essas leis são consideradas contrárias às nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. Tais leis naturais mostraram que também há a necessidade de legitimar um poder que, em épocas remotas, se constituía em roubar e espoliar.

Segundo Hobbes (1984), em todos os lugares onde os homens viviam em pequenas famílias, roubar e espoliar uns aos outros sempre foi uma ocupação legítima, e longe de ser considerada contrária à lei natural, quanto maior era a espoliação conseguida, maior a honra adquirida. Nesse tempo, os homens tinham a honra como única lei.

Hobbes (1984) procura responder ao questionamento do porquê a humanidade não poderia viver como algumas criaturas vivem, tais como as abelhas e as formigas. Esse autor demonstra alguns motivos: a humanidade está constantemente envolvida em uma competição pela honra e pela dignidade, o que faz surgir entre os homens o ódio, a inveja e a guerra; entre tais criaturas não há diferença entre o bem comum e o bem individual e, por natureza, elas tendem para o bem individual e acabam por promover o bem comum; ao contrário dos homens, as criaturas não dispõem do uso da razão e, entre os homens, há um grande número que se julga mais sábio que outros para exercer o poder público; pode-se considerar o fato de que o homem possui a capacidade de comunicação

das palavras e, assim, poder mostrar aos outros o que é bom sob a aparência do mal e vice-versa, aumentando ou diminuindo a importância do mal ou do bem; a incapacidade do homem de distinguir entre injúria e dano. (Hobbes, 1984, p. 129-130).

Segundo Hobbes (1984), por sua própria caracterização natural, o homem descobriu a necessidade da constituição de um poder comum, ou seja, a própria constituição do Estado, em latim *civitas*, em outras palavras, a multidão unida em uma só pessoa que, para esse autor, seria um deus mortal representado pelo enorme “Leviatã”. É nele que consiste a essência do Estado, que pode ser definida assim:

Uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. (Hobbes, 1984, p. 131).

Nessa perspectiva, existem duas formas de Estado: o Estado por aquisição e o Estado instituído. Estado por aquisição existe quando um homem obriga outros a se submeterem a ele por força ou ameaças e o Estado instituído é, assim, conceituado por Hobbes (1984, p. 132):

Estado Instituído é quando uma multidão de pessoas concorda e pactua que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles, ou seja, de ser seu representante, todos, sem exceção, tanto os que votaram a favor como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens.

Com esse conceito de Estado Instituído, Hobbes (1984) preparou as bases conceituais para se compreender o conceito de Estado Moderno. Pode-se dizer que o Estado Moderno surgiu pelo movimento efetuado pela burguesia

desde o século XVII, no intuito de conter o poder feudal. Segundo Fedozzi (1999), institucionalmente, esse processo ficou conhecido como “constitucionalização” dos direitos de resistência e de revolução, por serem direitos sustentados diante dos Estados absolutos que não reconheciam a necessidade de proteção aos direitos do homem. O constitucionalismo e os direitos fundamentais do homem e do cidadão estabeleceram limites formais, impondo obstáculos ao poder político. Nesse contexto, o Estado Moderno é caracterizado por uma transformação do poder tradicional, baseado em relações pessoais e patrimoniais (poder pessoal) para um poder legitimado e racional (poder impessoal) que acontece em conformidade com as leis.

Essa legitimidade do Estado é amplamente tratada por Weber (1999) em sua teoria do poder e do Estado moderno. Para esse autor, o Estado Racional (Moderno) somente se deu no Ocidente, advindo da concorrência entre os Estados nacionais como reforço ao capitalismo e como berço da classe burguesa nacional.

Weber (1999) afirma que o processo de racionalização se deve ao desenvolvimento do direito racional, proveniente do direito romano em alguns aspectos formais, como as fórmulas contratuais. Esse autor demonstra que o capitalismo necessitaria de um direito previsível (formal), que permitisse seu desenvolvimento como o funcionamento de uma máquina, fortalecendo a aliança entre o Estado e a jurisprudência formal. O nascimento do Estado Racional conduz a discussão dessa forma de Estado como grupo de dominação institucional. Para Weber (1999, p. 525), o Estado moderno “só pode ser definido, sociologicamente, por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física”. Embora a coação física não seja o meio normal ou único do Estado, esse autor afirma que é seu meio específico. O Estado é a fonte do direito de exercer a coação.

Ao descrever o Estado Moderno como forma de dominação legítima, Weber (1999) também o caracteriza como forma de administração, direção política e domínio pelos funcionários. No Estado Moderno, o domínio efetivo encontra-se nas mãos do funcionalismo, baseado no contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado. Trata-se da modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático. A democracia, ao eliminar a administração dos notáveis feudais, patrimoniais, favorece os funcionários contratados no sentido da separação entre quadro administrativo e os meios materiais de organização, entre planejamento e execução.

O Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos dos dirigentes, os meios materiais de organização,(...). (Weber, 1999, p. 529).

Fedozzi (1999) mostra que, segundo a interpretação weberiana, foi somente com o processo de burocratização do Estado e do direito que se reconheceu, em geral, a definitiva possibilidade de uma rigorosa distinção conceitual entre uma ordem jurídica “objetiva” e os direitos “subjctivos” dos indivíduos por ele garantidos, assim como separação entre o direito “público”, que concerne às relações entre autoridades e os “súditos”, e o “direito privado”, que regula as relações dos indivíduos dominados entre si.

Para Santos (1997), no século XIX o Estado era caracterizado por uma organização formal e por sua soberania absoluta. A sociedade civil era concebida como o domínio da vida econômica e das relações sociais espontâneas. Contudo, existiam controvérsias, pois o Estado era percebido como inimigo da liberdade individual, ao mesmo tempo em que era considerado condição necessária para que ela existisse.

Souza (2001) mostra que o Estado é também destaque nos estudos de Nobert Elias. Para Elias, apud Souza (2001); o Estado moderno, com seu monopólio da violência física na sociedade, é apenas a ponta mais visível de um desenvolvimento nas formas de exercício da dominação política. Nesse sentido, o Estado participa de maneira evidente na transformação do aparelho psíquico-individual, no sentido da formação de uma economia emocional específica. Toda a estrutura da psique individual seria o resultado histórico das modificações introduzidas pelo Estado Moderno e por seu aparato de regulação social.

No Brasil, a formação do Estado foi marcada por uma dominação tradicional (oligárquica e patrimonialista), impedindo as condições de existência do Estado moderno. A herança de nossa colonização produziu obstáculos na formação de uma cultura cívica no país, como foi tratado anteriormente ao recorrermos a Vianna (1987). A sociedade civil no Brasil, ainda hoje, é dominada pelo Estado, fato que compromete a construção da cidadania, o exercício dos direitos e a participação popular. Assim, as políticas públicas no Brasil mostram-se ainda prejudicadas por práticas clientelistas. A noção de cidadania ainda não é devidamente difundida na relação entre Estado e Sociedade Civil, como um regime democrático demanda.

O Brasil possui instituições políticas democráticas, mas ainda possui seqüelas do processo de colonização, o que gerou e gera ainda graves desequilíbrios sociais (Demo, 1986). Esses aspectos da formação do Estado do Brasil geraram reflexos diretos na administração pública.

4.2 Trajetória Histórica da Administração Pública no Brasil

As características do nosso contexto social, econômico e político levam a desdobramentos no âmbito da administração pública. Nesse sentido, Torres (2004) faz interessante resgate sobre a evolução da administração pública brasileira. Para esse autor, da descoberta do Brasil (22 de abril de 1500) até a

revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser facilmente descrito como a grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita.

Torres (2004) considera importante, para entender a relação da elite agrária com o Estado brasileiro, o conceito de patrimonialismo desenvolvido por Max Weber. Raymundo Faoro (jurista, cientista político, sociólogo e historiador), em sua obra clássica “Os Donos do Poder” (1958) utiliza o conceito de Weber para explicar a relação incestuosa e predatória da elite agrária governante com a administração pública brasileira. Por esse ângulo, toda nossa trajetória, desde o descobrimento, é uma história marcada pela forte presença do Estado, dominado por uma elite. Pode-se dizer que predomina uma administração patrimonialista. Nesse sentido, vale analisar um pequeno trecho escrito por Comparato (2003):

O Brasil começou a existir, politicamente, quando Tomé de Sousa, nomeado governador-geral destas terras por D. João III, o Povoador, desembarcou na Bahia em 1549, trazendo o seu famoso Regimento de Governo, que foi, de fato, a primeira Constituição de nosso país. O Governador-Geral veio flanqueado por um Ministro da Justiça (o Ouvidor-Mor), um Ministro da Fazenda (o Provedor-Mor), um poder espiritual, representado pelo clero, além de se apoiar, obviamente, na soldadesca. Nesse conjunto, faltou apenas um pormenor: não havia povo. A população indígena não podia ser considerada como tal: era um elemento estrangeiro em suas próprias terras, e que competia manter submisso, ou, pelo menos, afastado quando representasse perigo. Nem se podia ainda incluir no conceito jurídico de povo, no sentido político do termo, o contingente de escravos e degredados, que para cá só vieram, em número apreciável, nos anos seguintes.

Para Torres (2004), ao longo de nossa colonização, ocorreu o processo de transplantação da máquina administrativa portuguesa para o Brasil, o que se consolidou com a vinda da Corte para o Brasil em 1808, fugindo de Napoleão Bonaparte. Para Faoro (2000), esse acontecimento foi um marco para toda nossa

história posterior. Essa transplantação da administração pública portuguesa para o Brasil instalou no país um aparato administrativo patrimonialista que caracterizou toda a história do país.

Torres (2004) ressalta um segundo momento marcante na administração pública brasileira: a “Era Vargas”. A partir da década de 30, o Brasil começou a sofrer um processo de urbanização e industrialização, que se desdobrou em um rearranjo político do Estado buscando atender às pressões de uma burguesia emergente.

Em 1937 foi implantado o Estado Novo, o Congresso Nacional foi fechado e elaborada uma nova Constituição. Nesse contexto foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que teve uma longa e marcante trajetória, sendo extinto apenas em 1986.

Com a criação do DASP tinha-se como objetivo principal promover a montagem da máquina administrativa nos moldes weberiano, ou seja, buscava: afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e o privado, da hierarquia (verticalização), da impessoalidade (regras aplicáveis a todos os cidadãos), das regras rígidas (procedimentos definidos e repetitivos), da atuação especializada (conhecimento técnico e aptidões para determinadas atividades) e tecnicamente fundamentada. Tal reforma encontrou um ambiente arraigado por práticas patrimonialistas, mas foi um primeiro passo na busca de um novo funcionamento para a administração pública. Ao longo do governo Vargas, o DASP foi crescendo em tamanho e importância e representava um instrumento de poder do governo central, mas, no período posterior, ocorreram poucas ações no sentido de modernizar a administração pública. (Torres, 2004).

Torres (2004) analisa que durante o regime militar a administração pública novamente sofreu um intenso processo de transformação. Em 1967 acontecimentos políticos, sociais e econômicos levaram a administração pública

a um novo rearranjo. Os motivos entre outros foram: o papel crescente atribuído ao Estado quanto ao desenvolvimento econômico e a natureza autoritária do regime político, que facilitou a implantação da reforma.

A reforma de 1967 visava a modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais utilizados pela iniciativa privada. Com o Decreto-lei número 200/67, estabeleceram-se cinco princípios fundamentais para a estruturação da administração pública. São eles: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Da mesma maneira que a reforma de 1936 do governo Vargas, a reforma promovida pelos militares em 1967 foi utilizada como um instrumento eficiente para conseguir apoio político da burguesia nacional. Para isso, implantaram medidas como distribuição de cargos públicos estratégicos, proteção do mercado nacional por meio da restrição às importações (sem competição internacional) e uma política industrial que favorecia visivelmente a classe burguesa. Outra semelhança entre as duas reformas foi a presença da marca patrimonialista que, mais uma vez, colocava a administração pública como mecanismo preferencial de distribuição de privilégios e obtenção de apoio político.

Torres (2004) esclarece, ainda, que depois de esgotado o ciclo militar, a volta da democracia tem desenhado um novo modelo de Estado, com intensa participação popular. A nova Constituição trouxe à tona novos atores sociais até então marginalizados na sociedade.

Para Martins (1997), durante os três governos civis que se seguiram ao regime militar (mas especialmente sob o caótico governo Collor), a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública foram modificadas de forma constante e errática. Novos ministérios, secretarias e órgãos de alto nível do poder executivo eram criados apenas para serem extintos meses depois, ou

fundidos com outros, ou recriados sob um nome diferente, ou designados para desempenhar outras tarefas.

Para o referido autor, o governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do governo federal e pela desmoralização ainda maior da burocracia pública, quer por ataques verbais indiscriminados, quer pela demissão arbitrária e inócua de servidores. Durante os cinco anos do governo Sarney e os dois anos e meio do governo Collor, para acomodar interesses políticos ou por razões tópicas, foram efetuadas nada menos que 35 mudanças desse tipo, afetando 25 ministérios ou órgãos da macroestrutura do governo.

Ainda na linha de raciocínio de Martins (1997), pode-se afirmar que o governo Itamar Franco seguiu o mesmo caminho, e, em menos de um ano, introduziu seis mudanças arbitrárias em nível de ministério ou secretaria de governo. Ironicamente, uma boa ilustração dessas mudanças é dada pela trajetória do órgão teoricamente responsável pela reforma da administração pública.

Martins (1997) elucida que a solução encontrada para garantir a transição do regime militar para o governo civil foi a de criar tantos ministérios ou secretarias quantas fossem necessárias para satisfazer aos diferentes partidos políticos que formaram a coalizão. Entre esses novos ministérios, estava o Ministério da Desburocratização. Em 1986, esse órgão foi rebatizado por Sarney como Ministério da Administração. Ele absorveu as funções do DASP e parecia ter marcado um tento ao designar uma comissão de alto nível para a reforma administrativa — um esforço, entretanto, que nunca produziu resultados. Meses depois, esse ministério foi, por sua vez, extinto e substituído pela Secretaria da Administração Pública (SEDAP), ligada diretamente à Presidência da República. De 1989 a 1990, essa secretaria foi realocada para a jurisdição da Secretaria de Planejamento, e foi dividida em duas subsecretarias (Recursos Humanos e

Modernização Institucional). Em 1990, foi novamente fundida em um único órgão, sob o nome de Secretaria da Administração Federal (SAF) e voltou a colocar-se sob a Presidência da República até 1992. No início de 1992, passou a ser vinculada ao Ministério do Trabalho. Mas, aparentemente, isso não foi suficiente, já que, no final de 1992, retornava ao comando direto da Presidência da República.

Como é fácil entender, essas mudanças erráticas confundiram e desarticularam ainda mais as burocracias (itinerantes) desses órgãos, descoladas que foram de um lugar ou tarefa para outro, sem saber por que ou para que. Essas mudanças contínuas, das quais o caso acima é apenas um exemplo, com os salários irrealisticamente baixos para os altos escalões do governo, resultaram também na desorganização ou mesmo na destruição de algumas das ilhas de excelência remanescentes dentro da administração pública. Em resumo, ficou clara a ausência de vontade política e de uma estratégia de reforma administrativa sob o governo civil. Isso permeou a elaboração da nova Constituição. As estruturas do Estado, a administração pública e os seus quadros são extensivamente regulamentados por meio de mais de 20 artigos e de inúmeros parágrafos da nova Constituição.

Contudo, Martins (1997) mostra que a Constituição de 1988 trouxe grande contribuição ao ampliar, consideravelmente, a importância dos municípios no sistema federativo brasileiro, aumentando sua autonomia, bem como os seus recursos financeiros. Dois argumentos principais têm sido apresentados a favor da descentralização: a) em um país com as dimensões continentais do Brasil, a prestação de serviços públicos tende a ser mais eficiente quando a cargo das autoridades municipais; b) as autoridades municipais são mais sensíveis ao seu eleitorado e, portanto, a responsabilidade política será melhorada mediante a descentralização.

Para Martins (1997), a Constituição de 1988 concedeu autonomia política e administrativa aos municípios, considerando-os parceiros iguais na distribuição das responsabilidades dentro da federação (arts. 10, 18 e 28). Os municípios tornaram-se responsáveis pela educação, saúde, assistência social, serviços públicos e segurança nas áreas sob sua jurisdição. Para financiar essas novas competências, 21% das receitas do governo federal, oriundas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), foram transferidos para o Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuído entre os municípios de acordo com sua população e sua renda *per capita*.

Como consequência, os recursos destinados aos municípios em 1990 foram cerca de 5,2% do PIB, mais do que o dobro do repasse de 1985 (isso se deve às transferências por parte do governo federal, porque as receitas próprias dos municípios somam apenas cerca de 1% do PIB). Ao final de 1993, os municípios receberam o aumento completo concedido pela Constituição (23% da receita total do governo federal oriunda do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados). Os municípios estão livres para alocar esses recursos, exceto por sua obrigação de dispender 25% de seu orçamento em educação. Dois importantes conjuntos de questões podem ser levantados com respeito a essas experiências em descentralização. Em primeiro lugar, obrigar os municípios a gastarem um quarto de sua receita em educação parece ser uma decisão política coerente; no entanto, deve-se questionar quais são os padrões de educação municipal. Em segundo lugar, há alguma razão para crer que o aumento nas suas receitas, graças às transferências exigidas pela Constituição, estão levando muitos municípios a aumentar seus gastos com pessoal e seu endividamento geral, utilizando-se basicamente dos créditos dos fornecedores. Para Martins (1997), essas rápidas observações são para dizer que a questão da descentralização deve ser endossada sem reservas, e que deve ser objeto de estudos empíricos posteriores.

Entendida como transferência de poder decisório para o município ou entidades e órgãos locais, a descentralização tem duas vertentes: a primeira, utilizada por tendências democratizantes, considera a descentralização uma possibilidade de tornar o governo mais acessível ao cidadão, aumentando a participação e o controle social; e a segunda, focalizando apenas os processos de modernização gerencial da gestão pública, entende a descentralização como a possibilidade de aumento da eficiência do governo local. Na prática, é a coalizão política que dá suporte às reformas que definem a preponderância de uma ou de outra vertente (Melo, 2000).

Em sua recapitulação da evolução da administração pública no Brasil, Torres (2004) mostra que, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994, ocorria em uma boa parte do mundo discussão sobre as reformas do Estado moderno, o que colocou a reforma do Estado na agenda política brasileira. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do então ministro Bresser Pereira, e elaborado um documento de enorme importância que subsidiou a discussão e esforços no sentido de modernizar a administração pública. Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Estado, no qual estava vinculado o modelo gerencial de administração pública que já vinha sendo implantado em vários países, tendo como modelo EUA e Inglaterra (governos Reagan e Thatcher). O modelo gerencial está voltado para o cliente cidadão, faz os controles por resultados, aposta na descentralização da ação estatal, configurando uma administração pública mais compatível com as inovadoras técnicas de administração utilizadas pelas empresas.

Esse modelo gerencial é analisado por Paes de Paula (2005) como estilo de uma “nova administração pública”. Para essa autora, as bases teóricas da nova Administração Pública estão relacionadas com o pensamento neoliberal, a teoria da escolha pública, a dinâmica dos *thinks tanks*, os movimentos

neoconservadores, a crise do Keynesianismo, a expansão do movimento gerencialista e as características da nova administração pública britânica.

Paes de Paula (2005) localiza no tempo e no contexto das mudanças políticas e econômicas a formação do pensamento neoliberal com as publicações de obras de autores como Friedrich V. Hayek e Milton Friedman e a formação de centros de estudos em vários países voltados para o pensamento neoliberal, entre os quais se destacam: Austrian Institute for Business Cycle Reserch (Universidade de Viena) e a Escola de Chicago. Para esses neoliberais, o Estado deveria ser estruturado para cumprir, basicamente, quatro objetivos, sintetiza Paula (2005, p. 32): proteger os cidadãos dos potenciais inimigos; garantir que cada cidadão seja auto-suficiente para seu desenvolvimento; manter uma estrutura que possibilite uma competição e uma cooperação eficientes entre os homens, viabilizando o bom funcionamento do livre-mercado e criar um ambiente seguro para os cidadãos, garantindo não só a igualdade material, mas também as condições de competição, ou seja, o acesso aos recursos que todos necessitam para competir.

Acrescenta-se ao pensamento neoliberal, de uma forma diferenciada, a teoria da escolha pública com os estudos de Joseph Schumpeter (“Capitalismo, socialismo e democracia” – 1942) e de Kenneth Arrow (Escolha social e valores individuais – 1951). Essa teoria baseia-se na concepção dos indivíduos e dos burocratas públicos como agentes maximizadores de salários, status e poder. Da mesma forma, Paes de Paula (2005) destaca os intelectuais alinhados ao pensamento da “Agent Theory”, teoria iniciada por Adam Smith, que se baseia nas abordagens utilitaristas e nas visões de livre-mercado, fundamental nas relações entre os proprietários de recursos econômicos (“principais”) e os gestores destes recursos (“agentes”).

Após revisar o pensamento liberal e neoliberal, Paes de Paula (2005) destaca os centros de pensamento dedicados ao estudo do Estado, das políticas

governamentais e do desenvolvimento econômico, os chamados “think tanks”. O objetivo desses centros é “aproximar as elites intelectuais e governamentais britânicas das visões de livre-mercado”, analisa Paula (2005, 37). A partir da formação desses centros, o neo-liberalismo espalhou-se por vários países, tendo como modelos os governos Thatcher (1979-1987) e Reagan (1980-1988).

Paes de Paula (2005) considera que o neoliberalismo espalhou-se propugnando respostas à crise do *welfare state* e do consenso keynesiano (socialdemocracia de velho estilo – Giddens) a esta crise, quais sejam: desenvolveu uma crítica às falhas do Estado simétrica às teorias das falhas do mercado; desenvolveu uma crítica racional da suposta ineficiência e autoritarismo do Estado do bem-estar e propôs soluções passíveis de execução para sanar as falhas do Estado, a escalada inflacionária e a tendência estatal de ferir as escolhas individuais.

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

Para Paes de Paula (2005), o movimento “reinventando o governo”, sustentado pelas escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios, apesar da aparência progressista, mantém a dicotomia entre administração e política. Nas décadas de 1980 e 1990 os agentes da indústria do “management” ajudaram a consolidar esse movimento por meio da crítica às organizações burocráticas, de valorização da cultura do “management” e da conversão de técnicos e práticas administrativas em “modismos gerenciais”, analisa Paes de Paula (2005). Nesse contexto, essa

autora destaca as seguintes crenças nas quais se baseia o gerencialismo: o progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica; a produtividade aumenta principalmente mediante a aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação; a aplicação de tecnologias realiza-se por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade; a *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade e os gerentes têm direito de administrar.

Por outro lado, também apresenta as características da cultura do “management”: a crença numa sociedade de mercado livre; a visão do indivíduo como auto-empresendedor; o culto da excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; o culto de símbolos e figuras emblemáticas, como palavras de efeito (inovação, sucesso, excelência), “gerentes heróis” e a crença em tecnologias gerenciais que permitam racionalizar as atividades organizadas grupais.

Paes de Paula (2005, p. 57) argumenta que a cultura do “management” “migrou” “para outros domínios da vida social como as artes, a ciência, a tecnologia e o governo.” Paes de Paula (2005) ressalta que essa cultura do “management” levou ao surgimento dos chamados “modismos gerenciais”, tais como a “Administração da Qualidade Total” e a “Reengenharia”.

Tendo em vista essas considerações, essa autora argumenta que o gerencialismo foi deslocado do setor privado para o setor público, fundamentando-se nos dez princípios que levaram a uma “reinvenção do governo” de Osborne e Gaebler, os quais mantêm o foco na reprodução de técnicas administrativas do setor privado e na questão da eficiência. Além disso, observa Paes de Paula (2005, p. 63), esses princípios estão presentes nas recomendações feitas pelo governo britânico neoconservador, quais sejam: privatização dos serviços públicos; utilização de técnicas e práticas da

administração do setor privado; delegação de responsabilidades públicas para a comunidade.

Paes de Paula (2005, p. 64) argumenta que o movimento “reinventando o governo” relega a dimensão sociopolítica para segundo plano ao adotar a terceirização no serviço público e que esse movimento apenas “complementou a nova administração pública britânica, pois apenas expressa uma forma diferente de defender o mesmo conjunto de idéias e práticas”.

O modelo gerencial, apesar de ter sido adotado em muitos países, começou a ser fortemente criticado no início dos anos 90. Nesse contexto, emergiram novas tendências políticas, entre as quais deve-se destacar a política da “Terceira Via” proposta por Antony Giddens, que influenciou decisivamente a reforma do Estado no Brasil. A chamada “Terceira Via” foi definida por esse autor como:

(...) uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo. (Giddens, 1999, p. 36).

Para Giddens (1999), o objetivo geral da “política de terceira via” deveria ser ajudar os cidadãos a abrir seu caminho através das mais importantes revoluções de nosso tempo: globalização, transformações na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza. Esse autor sugere alguns valores que compõem a política da terceira via, quais sejam: igualdade, proteção aos vulneráveis, liberdade como autonomia, não há direitos sem responsabilidades, não há autoridade sem democracia, pluralismo cosmopolita e conservadorismo filosófico. Em sua proposta Giddens (1999) utiliza-se da integração entre o setor

público e o setor privado ao justificar a dinâmica do mercado com o propósito de um bem-estar social.

Giddens (1999) em sua obra, “A Terceira Via”, oferece um esboço de um programa político integrado, abrangendo cada um dos principais setores da sociedade. Para ele, a reforma do Estado deveria ser um princípio orientador básico da política da *Terceira Via*, um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade, cuja base econômica é definida pelo autor como “a nova economia mista”. Se por um lado os neoliberais querem encolher o Estado, por outro, os social-democratas, historicamente, buscam expandi-lo. Já a terceira via, se propõe a reconstruí-lo.

A *Terceira via* foi contestada por vários autores, cujas críticas foram incorporadas em um livro publicado pelo próprio Giddens (2001) “A Terceira Via e Seus Críticos”. No Brasil, Antunes apud Paes de Paula (2003) demonstra que a *Terceira Via* apenas ocupou o lugar do desgastado neoliberalismo clássico e preservou o essencial do projeto neoliberal em seu conteúdo programático. Assim, mantém intactas as reformas já realizadas e intensifica a flexibilização do trabalho para fundar definitivamente o capitalismo popular baseado no auto-emprego.

Giddens (2001) não teve a intenção de escrever uma crítica das críticas e sim falar sobre as críticas que a terceira via política recebeu como um todo. A política da terceira via recebeu críticas tanto da direita quanto da esquerda. A direita criticou-a por apresentar como novas políticas já conhecidas e adotadas no passado, sem fundamentação teórica. As críticas da esquerda se concentraram mais no aspecto da dualidade de sua visão política e taxaram-na simplesmente de uma filosofia de direita com aspectos mais atraentes aos mais desavisados.

As práticas políticas da terceira via orientam os governos social-liberais que chegaram ao poder na década de 1990, em muitos países, como por

exemplo, os governos de Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Inglaterra), Antônio Salinas (México) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil). A identificação da política da *Terceira Via* com o neoliberalismo levou esses líderes a mudarem o nome de seu encontro regular a partir de 1999 de “Terceira Via” para “governança progressista”. As políticas adotadas por essa chamada “governança” procuram manter a disciplina econômica das reformas estruturais e “democratizar a globalização”, conjugando o mercado com um governo mais focado nas questões sociais. (Paes de Paula, 2003). No entanto, prevaleceu o modelo gerencialista de administração pública, decorrente do Estado gerencialista. Na seção seguinte, serão tratados dois paradigmas de administração pública que se contrapõem nos planos teórico e prático: o gerencial e o societal.

4.3 Administração Pública Gerencial e Societal

Tendo em vista as mudanças dos paradigmas da administração pública nos últimos anos, Paes de Paula (2005) promove uma discussão de dois modelos: a administração pública gerencial e a administração pública societal. Para essa autora, a vertente gerencial fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado, no qual a gestão estratégica (monológica) é o determinante das relações produtivas e cujas dimensões são pautadas pelo setor econômico-financeiro. A vertente societal, por sua vez, tem como princípio a intersubjetividade das relações sociais, de uma gestão social (dialógica) na qual se destaca a dimensão sociopolítica do processo de tomada de decisão. Se a vertente gerencial faz referência às mudanças na gestão pública com base em configurações dos agentes econômicos, a vertente societal baliza a discussão de novos arranjos institucionais considerando esferas públicas. (Paes de Paula, 2005, p. 13).

Na análise de Paes de Paula (2005), a administração pública societal enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão. A vertente societal se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo.

Essa autora elucida que duas visões se mostram de extrema importância nessa vertente, a de democracia e a de desenvolvimento. O desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos por meio do estímulo à participação cidadã. A concepção de democracia transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública.

Esta vertente em discussão está fortemente atrelada à perspectiva de gestão social, especialmente no sentido atribuído por Tenório (1998). Para esse autor, gestão social é um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, pode ocorrer em qualquer tipo de sistema social (público, privado ou ONGs) e constitui um espaço de relações sociais em que todos têm direito à fala sem nenhum tipo de coação.

É possível imaginar a busca de uma administração pública ideal? Para Paes de Paula (2005), com a concepção de democracia participativa (societal), busca-se criar organizações administrativas abertas à participação popular e com autonomia para operar a favor do interesse público. Trata-se de uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e alimenta diferentes canais de participação buscando conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Para Paes de Paula (2005), a concepção de democracia participativa como um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por

delegação nos outros níveis, começa na vizinhança de cada cidadão, elegendo representantes de bairros e participando de conselhos locais, regionais e nacionais. Um modelo de democracia que incorpora definitivamente a sociedade civil na regulação da vida coletiva por meio de deliberação política. Esse tipo de democracia depende da criação de instituições comprometidas com a participação popular.

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

QUADRO 1: Variáveis observadas na comparação dos modelos

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros que tiveram início nos anos de 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sócio-política.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.

Abertura das instituições políticas participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Paes de Paula (2005, p. 175)

Com base nas categorias culturais, apresentados por DaMatta (1990) e Figueiredo (1995), no capítulo anterior, podemos acrescentar mais essa variável ao modelo de Paes de Paula (2005).

Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Categoria Cultural	Indivíduo	Sujeito

Paes de Paula (2005) apresenta um levantamento comparativo dos limites e dos pontos positivos dos dois modelos de administração pública, os quais estão sistematizados no Quadro 2.

QUADRO 2. Limites e pontos positivos dos dois modelos de gestão analisados

Modelo	Limites	Pontos positivos
Administração Pública gerencial	* centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social.	* possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão. * alguns métodos gerencialistas vêm

	<ul style="list-style-type: none"> * enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão. * implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país. 	melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro.
Administração Pública societal	<ul style="list-style-type: none"> * não tem proposta nova para a organização do aparelho de Estado. * não elaborou mais sistematicamente alternativas de gestão coerentes com seu projeto político. * não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas da gestão pública. 	<ul style="list-style-type: none"> * procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais. * está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.

Fonte: Paes de Paula (2005, p:178)

Esses dois modelos de administração pública apresentados por Paes de Paula (2005) constituem, fundamentalmente, o modelo de análise da gestão do conselho de segurança pública (Consep), do município de Lavras, Minas Gerais, no contexto da administração pública. Segundo Paes de Paula (2005), no modelo de administração pública societal, entende-se que os conselhos gestores fazem parte desse novo tipo de gestão como uma forma alternativa de gestão pública. Assim, ao se investigar o modelo de gestão do Consep de Lavras e o seu papel na administração pública, poder-se-á revelar as características e o perfil relacionado aos modelos de análise, bem como identificar os limites e possibilidades do tipo de administração pública adotado.

5 METODOLOGIA

O processo metodológico desta pesquisa pode ser apresentado em três grandes passos. O primeiro foi a realização de um levantamento do acervo bibliográfico sobre os temas que envolveram o estudo, quais sejam: conselhos gestores; segurança pública; Estado; democracia e administração pública. Esse levantamento incluiu a sistematização de informação encontradas em periódicos nacionais e internacionais, livros, dissertações, teses, entre outros.

O segundo passo foi a problematização teórica do tema central desse estudo: conselhos gestores de segurança pública no contexto da administração pública, tendo como “pano de fundo” teórico a relação entre Estado e sociedade no processo de redemocratização e de consolidação da democracia no Brasil. O período de análise do estudo foi delimitado pela data de criação do Consep de Lavras, ou seja, de 2000 a 2006.

O terceiro passo foi a coleta de informações, no âmbito do conselho, de caráter documental e por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os conselheiros, com representantes do poder judiciário, do ministério público, da polícia militar, da polícia civil, do corpo de bombeiros e da prefeitura municipal. Ao todo foram 14 entrevistas realizadas nos meses de novembro de dezembro de 2006 e janeiro e fevereiro de 2007, sendo dez homens e quatro mulheres. Além do Consep, os entrevistados participam de outras organizações da sociedade civil, entre elas a APAC, associações de bairro, partido político, movimentos religiosos e outros conselhos. A idade média dos entrevistados é de 54 anos. Quanto à escolaridade, apenas dois entrevistados possuem apenas o segundo grau, o restante possui curso superior ou pós-graduação. Antes de iniciar as entrevistas, foi feito contato com alguns dos atores sociais a serem entrevistados, a princípio de maneira informal, com o intuito de apresentar a proposta de pesquisa que seria realizada. O tempo de cada entrevista durou, em

média uma hora, todas foram gravadas e, posteriormente, transcritas e impressas, formando-se um documento de pesquisa para consulta, sistematização e análise de informação. A citação no corpo deste texto refere-se a esse documento.

A abordagem metodológica desta pesquisa é de caráter qualitativo, que segundo Malhotra (2001), proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema. Para esse autor, a pesquisa qualitativa é uma metodologia de pesquisa não-estruturada, exploratória, baseada em pequenas amostras, que proporciona *insights* e uma compreensão mais ampla do contexto do problema.

A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995), apesar de ter sido regularmente utilizada pelos antropólogos e sociólogos, somente nos últimos trinta anos começou a ganhar um espaço reconhecido em outras áreas, como a psicologia, a educação e a administração de empresas. Inversamente à pesquisa quantitativa, na pesquisa qualitativa, não se procura enumerar e ou medir os eventos estudados, nem se emprega instrumental estatístico na análise de dados. Entretanto, não se descarta a utilização de dados estatísticos como dados secundários para contextualizar o estudo. Esse tipo de pesquisa envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares, processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou dos participantes da situação em estudo.

Entre as diversas modalidades de pesquisa qualitativa, este estudo se caracteriza como sendo um estudo de caso histórico-organizacional. Godoy (1995) demonstra que o estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular. No caso em questão, foi estudada uma organização específica visando a entender seu modo de funcionamento e seu modelo de gestão, ou seja, o Consep de Lavras, Minas Gerais.

Para Trivinos (1987), os estudos de casos histórico-organizacionais são aqueles que têm como unidade, que se analise profundamente, uma escola, uma universidade ou um conselho de segurança pública, entre outros. Além de se aprofundar sobre os dados empíricos do caso deve-se aprofundar no tema teórico delimitado pelos objetivos do estudo. Dessa forma, esse tipo de estudo se caracteriza pelas aproximações sucessivas, aumentando a complexidade à medida que se aprofunda no assunto. Esse foi o procedimento realizado neste estudo.

Para Godoy (1995), o pesquisador que se propõe ao estudo de caso, deverá preocupar-se em mostrar a multiplicidade de dimensões presentes em uma determinada situação, uma vez que a realidade nesses casos é sempre complexa. Para Alencar (1998), os estudos de caso podem ser analisados com base em diferentes paradigmas, utilizando diferentes métodos, porém os autores defendem a idéia de que estudo de caso, de modo geral, esteja vinculado à abordagem interpretativa. Essa vinculação realmente existe, pois, ao procurar compreender os significados que os indivíduos atribuem às suas ações e às ações de outros atores, nas pesquisas que se fundamentam nessa abordagem, trabalha-se em cenários sociais bastante específicos, ou seja, casos.

Nesse sentido, foi feita uma pesquisa documental sobre o Consep de Lavras. Para Godoy (1995), a palavra “documento”, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos, estatísticos ou iconográficos. Uma das vantagens desse tipo de pesquisa é que permite o estudo de pessoas às quais não temos acesso físico, por não estarem mais vivas ou por estarem distantes. Além disso, os documentos constituem uma fonte não-reativa, as informações nele contidas permanecem as mesmas após longos períodos de tempo. Segundo a autora, uma das dificuldades desse tipo de pesquisa é o fato de muitos documentos não terem sido produzidos com o propósito de fornecer informações com vistas à investigação social, o que possibilita vários tipos de vieses.

A pesquisa documental constituiu o levantamento e sistematização dos processos e dos produtos resultantes da ação do Consep. Foram levantados todos os tipos de documentos possíveis que deram origem às ações dos participantes do Conselho e que delas resultaram, quais sejam, atas de reuniões, relatórios, notícias de jornais, estatuto, regimento interno, entre outros. Todos os documentos que foram gerados pelos participantes do Conselho, desde a sua fundação em 2000, e aqueles aos quais se teve acesso nesta pesquisa, constituíram fonte de informação documental.

Laville (1999) mostra que documentos podem ser algo mais do que um pergaminho poeirento: o termo designa toda fonte de informação já existente; além dos documentos impressos, pode-se extrair informações de recursos audiovisuais, ou mesmo em vestígios deixados pelo homem. Para essa autora, pouco importa a forma do documento. Uma vez descobertos os dados, cabe ao pesquisador fazer uma triagem, criticá-los, isto é, julgar sua qualidade em função das necessidades da pesquisa, codificá-los ou categorizá-los.

No entanto, Laville (1999) alerta que, embora deva-se considerar a importância dos documentos nas pesquisas, não se deve descartar todo recurso direto às pessoas, as quais constituem, freqüentemente, a melhor fonte adaptada às necessidades de informação do pesquisador.

Além da pesquisa documental foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, que, segundo Alencar (1998), consistem na técnica mais utilizada em pesquisas sociais, podendo ser combinada com outras técnicas. As entrevistas seguiram um roteiro de questões abertas preparadas com base nos objetivos desta pesquisa. (veja o roteiro em anexo).

Na entrevista semi-estruturada, consideram-se certos questionamentos básicos, apoiados em teorias ou objetivos do estudo e que oferecem amplo espaço de interrogativas, resultantes do diálogo com os informantes. Nesse sentido, as questões orientadoras da entrevista são elaboradas a priori, e também

são levantadas à medida que vão aparecendo mais informações, sejam secundárias ou primárias, em um processo contínuo de retroalimentação. Martins (2004) alerta sobre o fato de a flexibilidade ser é uma característica marcante para a investigação qualitativa, principalmente, quanto à coleta de informação.

Um dos momentos cruciais e difíceis em uma pesquisa qualitativa está na fase da interpretação de dados. Para Martins (2004), a variedade do material obtido qualitativamente exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva. Essa autora e pesquisadora reforça que a intuição mencionada aqui não se trata de um dom, mas de uma formação teórica e de exercícios praticados pelo pesquisador. Na metodologia qualitativa, a pesquisa depende fundamentalmente da competência teórica e metodológica do cientista.

A sistematização e análise das informações coletadas foram feitas após cada etapa do trabalho de campo, consistindo na checagem de todo material coletado, secundários ou primários, o que permitiu a orientação e a realização das entrevistas seguintes, colocando em prática o processo qualitativo de pesquisa, pelas aproximações ou aprofundamentos sucessivos.

Segundo Alencar (1998), a seqüência de análises parciais facilita a interação da pesquisa qualitativa. Essa análise pode ser considerada parcial, pois pode auxiliar na identificação de novas situações a serem observadas, de temas a serem abordados nas novas entrevistas, dos novos indivíduos a serem entrevistados, ou, até mesmo, das fontes secundárias a serem consultadas novamente, entre outras.

A seqüência de análises parciais (trabalho de campo - análise - trabalho de campo - análise) indica o caráter interativo da pesquisa qualitativa, significando que as pressuposições do pesquisador, ao iniciar o estudo, podem ser modificadas durante o próprio processo de

investigação, acarretando, por seu turno, a reformulação das questões de pesquisa ou, até mesmo, do problema de pesquisa. Seria, na linguagem de Denzin & Lincoln (1994, p. 4), a reconstrução social da realidade (idem, 1999, p. 17).

As informações coletadas foram sistematizadas da seguinte maneira: as gravações foram transcritas inicialmente; após a transcrição, as informações foram sistematizadas e separadas segundo as respostas de cada entrevistado sobre cada variável do modelo analítico, o que gerou um documento de referência para a análise final; em um terceiro passo, as respostas foram analisadas buscando responder cada variável. Para isso, buscou-se no referencial teórico uma contribuição para explicar os objetivos propostos pelo trabalho.

6 A GESTÃO DO CONSEP DE LAVRAS SOB A ÓTICA DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E SOCIETAL

6.1 O contexto da segurança pública no município de Lavras, Minas Gerais

Para contextualizar o conselho de segurança pública, a apresentação de alguns dados sobre o município e sobre segurança pública em Lavras torna-se de extrema relevância. De acordo com dados recentes do IMRS (2005), o município de Lavras, localizado no sul do estado de Minas Gerais, conta atualmente com uma população total de 85.380 habitantes. Na tabela 1, pode-se observar o crescimento populacional entre os anos de 2000 a 2004. Acrescenta-se a esse crescimento outro dado importante para segurança pública: a concentração da população, com 94% do total em 2000, em área urbana, e que quanto maior a concentração populacional na área urbana, maiores os problemas com segurança pública.

TABELA 1 – População total do Município de Lavras – M.G.

Ano	População urbana	População rural	População total
2000	74.296 (94%)	4.476 (6%)	78.772
2001			80.338
2002			81.482
2003			82.740
2004			85.380

Fonte: IMRS, 2005.

A grande concentração da população na área urbana e o crescimento populacional de Lavras tiveram impacto direto na capacidade de aplicação da lei no município, calculada no número proporcional entre população por policial,

militar e civil, bem como pelo número de pessoas por juiz e por promotor, como pode ser observado na Tabela 2. Todos os dados cresceram significativamente e gradualmente entre os anos de 2000 a 2004, exceto a relação entre número de pessoas por promotor na comarca. Atualmente são quatro promotores de justiça na comarca de Lavras.

TABELA 2 – Capacidade de Aplicação da Lei no Município de Lavras – M.G.

Ano	Número de pessoas por policial militar	Número de pessoas por policial civil	Número de pessoas por juiz na comarca	Número de pessoas por promotor na comarca	Existência de unidade prisional/penitenciária
2000	231	1.712	30.980	26.257	Sim
2001	249	1.709	23.652	26.780	Sim
2002	265	1.630	23.959	27.161	Sim
2003	306	1.689	24.295	27.580	Sim
2004	326	1.897	33.334	25.391	Sim

Fonte: IMRS, 2005.

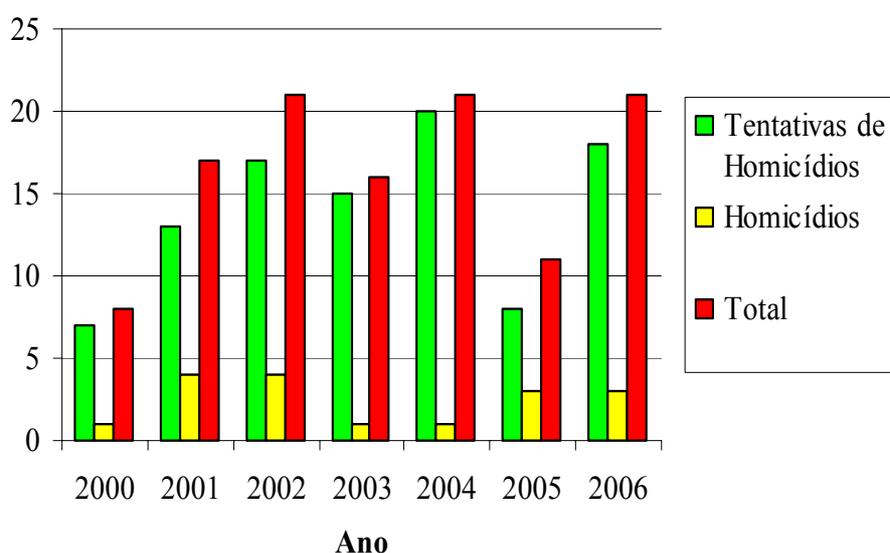
Na seqüência de apresentação de dados secundários sobre segurança pública no município de Lavras, destacam-se as incidências de crimes violentos, os quais são divididos em três grupos, quais sejam: crimes contra a pessoa, contra o patrimônio e contra os costumes e a paz. Os crimes contra a pessoa englobam os homicídios consumados, as tentativas de homicídio, bem como seqüestro, os quais representam essencialmente o grau de criminalidade. Esses dados podem ser observados na Tabela 3.

TABELA 3 – Distribuição de crimes violentos no município de Lavras, M.G.

Ano	Crimes Contra a Pessoa	Crimes Contra o Patrimônio	Crimes Contra os Costumes e a Paz	Total de crimes Violentos
2000	8	65	8	81
2001	17	55	3	75
2002	22	94	14	130
2003	17	102	5	124
2004	21	99	10	130
2005	11	184	4	199
2006	21	156	7	184

Fonte: elaborado segundo dados fornecidos pelo oitavo batalhão da Polícia Militar, Lavras, M.G., 2007.

GRÁFICO 1 – Taxa de Homicídios em Lavras



Fonte: dados fornecidos pelo oitavo batalhão da Polícia Militar, Lavras, M.G., 2007.

Pode-se observar que a taxa de homicídios consumada no município cresceu, relativamente, nos anos de 2001 e 2002, com as taxas de 4,98 e 4,89, respectivamente, o que representa cerca de quatro homicídios em cada um desses anos. Comparativamente a outros municípios do estado de Minas Gerais, essas taxas são muito baixas, especialmente, se comparado ao município de Belo Horizonte, cujas taxas foram de 25,57 e 32,18, nos mesmos anos, respectivamente.

Esses indicadores de criminalidade apresentados acima podem ainda ser bastante reduzidos, melhorando a qualidade de vida população, se os conselhos gestores, de uma forma geral, existirem e atuarem ativamente no município. Nesse sentido, pelos dados do IMRS (2005), verifica-se que apenas um conselho é citado como ativo nos trabalhos de prevenção, o conselho de direitos da criança e do adolescente. Os dados sobre conselhos gestores no município de Lavras podem ser observados na tabela em anexo. No entanto, alguns dados desta tabela podem ser questionados, uma vez que existem outros conselhos atuantes no município de Lavras, como por exemplo, o Conselho de Segurança Pública.

Para finalizar os dados secundários sobre segurança pública no município de Lavras, apresentamos na Tabela 4 dados sobre gastos orçamentários com segurança pública, de acordo com o IMRS (2005). Na gestão de segurança pública estão incluídos indicadores de gastos *per capita* com atividades relacionadas à dimensão e à participação percentual desses gastos no orçamento municipal, além de indicadores de existência de conselhos em funcionamento. Podemos observar na Tabela 4 um gasto quase insignificante com segurança pública no município. O ano de 2001 foi significativo, nesse sentido, com nenhum gasto realizado.

TABELA 4 – Gestão de Segurança Pública em Lavras M.G.

Ano	Gasto municipal per capita com Segurança Pública (R\$ de 2004)	Esforço orçamentário com Segurança Pública (%)
2000	0.06	0.01
2001	0.00	0.00
2002	0.93	0.12
2003	0.84	0.13
2004	0.41	0.06

Fonte: IMRS, 2005.

6.2 O Consep de Lavras sob a análise das variáveis dos modelos gerencial e societal de administração pública

As variáveis do modelo analítico de administração pública gerencial e societal de Paes de Paula (2005) serão utilizadas para analisar, detalhadamente, o Consep de Lavras. Essas variáveis são: origem, projeto político, dimensões estruturais enfatizadas na gestão, organização administrativa do aparelho do Estado, abertura das instituições políticas à participação social e abordagem de gestão. Em cada uma dessas variáveis, serão incluídas análises conceituais de todo o referencial teórico trabalhado nos capítulos anteriores.

6.2.1 Origem do Consep de Lavras

A perspectiva de transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”, idealizada por Bresser Pereira na Reforma do Estado não teve ressonância suficiente na administração pública de Lavras no período de 2000 a 2006. A criação dos conselhos e, especificamente, do Consep configurou-se na lógica burocrática do Estado, como imposição formal de cima para baixo, do governo federal para as prefeituras municipais.

A iniciativa de criação do Consep de Lavras não foi uma iniciativa da sociedade civil local, mas da polícia militar e da administração pública local por uma razão burocrática, formal. Nesse sentido, pode-se relacionar a origem do Consep de Lavras com o movimento internacional de descentralização do Estado implantado no governo Fernando Henrique Cardoso. O Conselho Comunitário de Segurança Preventiva de Lavras (nome empresarial) surgiu em 24 de abril de 2000, data do cadastro nacional de pessoa jurídica, tem como natureza jurídica a denominação de associação. Municipalmente, em 12 de junho de 2003, foi sancionado pela prefeitura a Lei número 2860, que é a declaração de utilidade

pública do conselho.

O Consep é uma entidade civil de Direito Privado, sem fins lucrativos e de utilidade pública, obedecendo-se ao disposto na Lei Municipal nº 2860, de 12 de junho de 2003, além de adotar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Foi constituído no exercício do direito de associação garantido no art. 5º, XVII, da Constituição Federal de 1988. (Estatuto Consep, 2003).

Todavia, os motivos que levaram à criação do Consep de Lavras não diminuem a contribuição e importância de um conselho de segurança para qualquer comunidade. Os conselhos possuem sua importância social, econômica e política na sociedade e constituem uma alternativa para o fortalecimento da cidadania.

No entanto, no resultado da pesquisa, verifica-se um grau de participação limitado dos conselheiros, o que demonstra, por sua vez, que a sociedade civil local não assumiu para si a responsabilidade da segurança pública, portanto, denota a configuração apenas burocrática de criação desse conselho. Além disso, esse aspecto pode ser relacionado ao que Dahl (2001) chama de “educação cívica”, ou seja, uma educação que vai além da escola formal, ausente no processo de criação do Consep de Lavras. A ideia desse autor é reforçada por Touraine (1996) que entende a educação como um modo de multiplicar espaços e processos que permitem a participação efetiva da sociedade. A educação definida dessa maneira não deve separar o universal do particular, a esfera pública da privada, a família da escola, ou seja, deve ser baseada em uma relação dialógica.

Por outro lado, ao analisarmos alguns “intérpretes” do Brasil, como Vianna (1987), notamos que algumas limitações de nossa cidadania hoje são reflexos de nossas heranças coloniais. Segundo esse autor, o povo brasileiro foi “destituído de educação democrática”, afirmação que vem sendo confirmada

pelos estudos mais recentes de DaMatta (1990), o qual afirma que a cultura brasileira está enraizada em traços autoritários, não democráticos, herdados dos colonizadores. Esses ritos a que esse autor se refere faz parte do cotidiano brasileiro e não são apenas modismos, como ele demonstra no seu estudo “você sabe com quem está falando?”, em que analisa o lado hierárquico e autoritário da nossa formação social. Relacionando esses aspectos com o processo de participação da comunidade lavrense, pode-se entender algumas dificuldades de uma real inserção da população local em espaços que buscam fortalecer o processo democrático, como o Conselho em estudo.

Na percepção dos conselheiros, a origem do Consep de Lavras está relacionada fortemente com as diretrizes da Polícia Militar. A constituição do Consep, segundo os conselheiros entrevistados, foi o resultado de articulação de um grupo de pessoas da sociedade local juntamente com a polícia militar, tendo como referência a existência desse tipo de conselho em outras cidades da região.

De acordo com os resultados das entrevistas, a origem do Consep data de 2000, e, nos primeiros dois anos, permaneceu inativo. A maioria dos conselheiros tem pouco tempo de participação, variando de dois a quatro anos.

Surgiu em 2000 (...), porque eu já tinha uma ligação com segurança pública, já tinha um trabalho com a polícia militar (...) meu bairro(...)” (Entrevista 6, 2006).

Ao serem questionados sobre os motivos da criação desse conselho em Lavras, sempre se reportavam à articulação da PM com membros da sociedade civil no sentido de captar problemas na comunidade e, juntos, buscarem soluções. Além disso, os Conseps fazem parte da filosofia da polícia comunitária e têm estatuto próprio. Para um dos conselheiros entrevistados, o conselho é um espaço onde a própria sociedade pode expressar seus problemas e ao mesmo

tempo auxiliar as organizações responsáveis pela segurança pública. Esse papel atribuído ao conselho pode ser avaliado no seguinte relato.

(...) A polícia militar está em busca de promover a segurança pública, assim teve a iniciativa de criar o conselho para trabalhar mais próximo da comunidade. Nada melhor do que ter a comunidade ao seu lado (...) O Consep foi criado para ser o elo da comunidade com a polícia, a segurança é um dever do Estado e um direito da comunidade (Entrevista 2, 2006).

Nesse sentido, o conselho representa, para esses entrevistados, o apoio da comunidade que faltava à PM. Segundo um dos conselheiros, a cidade foi dividida em setores com seus respectivos representantes, o que deveria estimular a participação das pessoas da comunidade, conforme se observa neste relato.

A necessidade maior é a segurança da cidade, as polícias sozinhas não dão conta, sem um apoio da comunidade, precisavam de um apoio, um complemento. Lavras é dividida por setores, que possuem representantes de todos os bairros. Nas reuniões, as pessoas da comunidade relatam os acontecimentos, assim há argumentos perante a polícia sobre seus problemas. O conselho coloca urnas para coleta de sugestões nos bairros (Entrevista 5, 2006).

Para alguns membros do conselho, o papel principal do Consep consiste em delinear-lo como um elo entre a comunidade e os órgãos responsáveis pela segurança pública, tais como a polícia militar, a polícia civil e o poder judiciário. Foram citados pelos conselheiros alguns exemplos de ações preventivas resultantes dessa articulação, entre elas estão: palestras para a comunidade em geral, trabalhos com associações de bairro e uma atuação em escolas. No relato de um dos conselheiros, verifica-se o tipo de importância política do Consep de Lavras.

O principal papel do Consep é colher informações da sociedade e levar diretamente as entidades de segurança pública diversas, é o elo de ligação entre as duas partes, além de promover ações, definir campanhas, ou seja, uma série de atividades com relação à segurança pública.(Entrevista 6, 2006).

Os conselheiros demonstraram entender que o papel principal do conselho se resume em dar um suporte quanto a bens materiais para as organizações que representam. Em uma das entrevistas pode-se notar que um dos entrevistados mostrou-se insatisfeito nesse sentido, pois sua entidade não estava sendo favorecida com algum tipo de ajuda financeira proveniente do Consep. Corroborando com essa idéia, um dos entrevistados considerou que o Consep de Lavras está desvirtuado de sua verdadeira finalidade. No relato a seguir, observa-se a relação patrimonialista e clientelista entre o Consep e a sociedade civil.

(...) o conselho tem uma finalidade de contribuir para as questões da segurança pública, mas na verdade, aqui em Lavras, as coisas não têm funcionado do jeito que deveria ser (...). O Consep se tornou simplesmente um órgão de distribuição de algumas doações (...) Acabou que eu achei que estava desvirtuando um pouco, o Conselho tem que ser assim: as entidades que o compõem deveriam estar agregadas e contribuir (...); várias pessoas que têm a ver com segurança pública, pessoas da comunidade têm que se reunir e estar discutindo os pontos de vista de cada um, o que poderia ser feito para melhorar a segurança (...); acabou que ficou um órgão que, dentro da minha visão, perdeu um pouco a finalidade (...). Nós estávamos direcionando um fundo para o Consep para que essa verba fosse usada para sua verdadeira finalidade, melhorar a segurança pública (...). É pra isso que a coisa tem que funcionar, de repente começou isso, compra isso ou aquilo para não sei quem, e não é por aí, a coisa ficou meio desacreditada (...). O conselho se “esvaziou”, as próprias entidades que deveriam estar fazendo parte, ajudando a gerir e ajudando a caminhar recursos para a gente criar políticas de segurança, essas próprias entidades começaram a querer sugar alguma coisa do Consep” (Entrevista 9, 2006).

Nas entrevistas, observou-se que o modelo no qual o Consep de Lavras está estruturado saiu de modelos que constam nas diretrizes da polícia militar, ou seja, já existe um modelo pré-definido. Dentro dessa estrutura pré-existente, a composição do conselho foi formada por participantes que se colocaram à disposição como trabalho voluntário.

Essa percepção está diretamente ligada às nossas raízes culturais nas quais o clientelismo e o favoritismo se fazem presentes até os dias atuais. A análise de DaMatta (1990) sobre os ritos culturais que estão estabelecidos em nossa cultura cabe perfeitamente nesse aspecto analisado do Consep. Ao se esperarem “doações” que favoreçam determinados órgãos e não entender o conselho como um mecanismo de participação da sociedade perante o Estado, estamos nos referindo de alguma maneira à discussão já apresentada sobre esse tipo de rito no âmbito da administração pública, que DaMatta chama de “poder à brasileira”. Esse tipo de procedimento revelado sobre o conselho é um exemplo real desse tipo de comportamento. Nesse tipo de poder, as relações pessoais são projetadas nos cargos públicos mostrando que o personalismo é um valor social embutido no nosso cotidiano. Esse autor afirma que para entender os processos políticos de órgãos públicos é necessário entender as raízes aristocráticas e autoritárias de nossas elites, como foi referido nos capítulos anteriores.

6.2.2 Projeto Político

O projeto político do Consep de Lavras não se vincula ao projeto político gerencialista e nem ao societal. A administração pública local, no período de 2000 a 2006, coloca o Consep na posição burocrática como qualquer outro órgão dentro do município, separa a política da gestão, reproduzindo uma prática tradicional da administração pública brasileira, fundamentada no personalismo e no patrimonialismo.

Em termos de eficiência administrativa, no período de 2000 a 2006, o Consep não representou para a administração pública local um meio para elaborar e nem efetivar política pública de segurança. Em termos de participação social, a administração pública não tomou iniciativas no sentido de estimular a participação da sociedade no Consep. Para a atual administração pública local o Consep não faz parte de sua estrutura de gestão e considera que o papel da prefeitura, em termos de segurança pública, é limitado a uma parceria com a polícia civil e polícia militar.

(...) a prefeitura dá condição de funcionamento do Consep, cedeu o espaço, telefone... mas não faz parte, mas é o que eu falo muito, que a gente acaba chegando lá um dia e os conselhos eles têm que ser criados e eles têm que ser independentes, pra isso existe a participação governamental que é o governo envolvido no conselho, que é pra não deixar só na mão da sociedade civil, se não pode, senão vai viver em confronto, né? Para isso participam de todos os conselhos paritariamente, dentro do executivo para que possa estar em eterno diálogo para que para poder fazer o que for melhor, mas a estrutura sonhada, estudada para um conselho, ele tem que ser independente (...) (Entrevista, 13, 2007).

O estatuto do conselho define que o Conselho Comunitário de Segurança Pública da cidade de Lavras, estado de Minas Gerais, denominado "Consep", tem por finalidade:

Colaborar nas atividades de manutenção da ordem pública no âmbito municipal, a cargo da fração local da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), bem como de outras instituições de órgãos de segurança (Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil, Bombeiros Militares e Conselho Tutelar), com vistas a maior eficiência, presteza e controle de suas ações em defesa da comunidade local (Estatuto do Consep 2003).

Estatutariamente, o Consep de Lavras envolve autoridades locais; membros destacados da Comunidade; representantes das entidades de classe, culturais ou religiosas; clubes de serviço; associações de bairros; pessoas residentes ou domiciliadas no município, interessadas em colaborar na prevenção e solução dos problemas relacionados à segurança pública.

A institucionalização e estruturação dos conselhos, assim como sua origem, foi uma consequência da Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, cujo plano estava baseado no modelo de administração pública gerencial que já vinha sendo implantado em alguns países. Constatou-se que o Conselho de Segurança Pública de Lavras, apesar de constar em seu estatuto o envolvimento de várias instituições locais e do estado de Minas Gerais, separa sua administração da política local e estadual. Em seu próprio estatuto consta que é um órgão “apolítico”, no sentido de não assumir vínculos partidários. No entanto, nem mesmo no sentido de um projeto político de segurança pública independente, esse conselho está vinculado.

Nas entrevistas, ficou claro que essa forma “apolítica” dada ao Consep se refere somente a questões partidárias, ou seja, esse conselho é uma organização que não tem filiação a nenhum partido. Para a polícia militar, a inserção político-partidária faz parte da diretriz institucional (DPSSP 05/2002) e como tal deve ser seguida. Por outro lado, nas entrevistas, observou-se que sua importância política é uma consequência de suas ações. A partir do momento que se atribui aos conselhos gestores a função de propor políticas públicas, pode-se concluir que ele deveria ter importância política na administração pública local. Porém, este não é o caso, pois desde que foi fundado o Consep não elaborou e nem propôs políticas públicas.

Na percepção dos conselheiros, o Consep faz parte de uma iniciativa da polícia militar e de uma “mobilização” da comunidade local. Não há um vínculo político em transparente relação à administração pública local. A

prefeitura concedeu o espaço físico onde funciona o Consep. No entanto, essa forma de relação não pode ser caracterizada como parte de segurança pública, pois nem mesmo existe secretaria municipal de segurança pública. No relato de uma autoridade local entrevistada, verifica-se esse aspecto.

O conselho foi estruturado em cima de um modelo pré-existente nas diretrizes da polícia. Não tem maneira melhor de fazer polícia do que estar integrado com a comunidade. O conselho não possui vínculo político municipal é uma mobilização da comunidade local, segundo as diretrizes existentes na polícia militar, o Consep tem uma característica; tem que ocorrer de forma apolítica (Entrevista 3, 2006).

A fonte de recursos do Consep, advinda do Poder Judiciário, e o fato de ter sido declarado pela prefeitura como “utilidade pública”, reforça seu papel político dentro da sociedade local. No entanto, como pôde ser observado em uma reunião do Consep, a falta de representantes de associações de bairro e falta de quorum para a realização da eleição da nova diretoria deixou clara a posição burocrática do conselho.

Para os conselheiros, a importância do Consep se concretiza quando se busca o bem comum da sociedade, no sentido de todas as entidades ligadas à segurança pública lutarem para melhorar as condições para a elaboração de políticas públicas de segurança do município. Um exemplo dessa importância política foi citado pelo representante de uma entidade que colabora com o Conselho. Houve uma solicitação do Consep e dos diversos órgãos que o compõem para que fosse realizada uma vistoria da cadeia pública de Lavras. A vistoria foi realizada e constatou-se que a cadeia encontrava-se em condições precárias. Membros do Conselho partiram em busca de verba por intermédio do secretário estadual de segurança pública em Belo Horizonte. Esta ação resultou na liberação de um recurso de 2 milhões de reais para a reforma da cadeia

pública da cidade. Para os conselheiros, tudo isso faz parte de um trabalho preventivo e mostra a importância política do Consep na cidade.

Todavia, esse tipo de importância atribuída ao Consep de Lavras caracteriza um tipo típica, de curto prazo. O papel político, extremamente limitado do Consep de Lavras, fica evidenciado no seguinte relato:

(...) atualmente, o Consep de Lavras, ele não participou de nada, nenhuma reunião do plano diretor, o povo acha que plano diretor é só uma estrutura física, plano diretor é um plano de ação para o município como um todo, saúde, assistência social, e o Consep, embora convidado, nunca participou de nenhuma reunião, de nenhuma oficina (Entrevista 13, 2007).

6.2.3 Dimensões Estruturais Enfatizadas na Gestão

O Consep de Lavras não se caracteriza por uma gestão pública orientada pela dimensão sociopolítica. As dimensões que prevalecem ou que são enfatizadas em sua gestão são a institucional-administrativa e a econômica-financeira, dimensões típicas do modelo gerencialista. O Consep de Lavras não adota nenhuma ação no sentido de participação da comunidade e nem estabelece estratégias políticas de atuação nas às associações de bairros e nas associações de comunidades rurais. Esse aspecto fica claro com o relato de uma autoridade pública do município.

A gente luta muito pela participação popular, principalmente eu que venho de uma escola diferente de vida pública, mas na hora que eu chamo a comunidade para participar, cada um tem uma coisa para fazer, então acabei de crer, o dia que eu quiser fazer uma reunião, eu vou convidar para um coquetel, aí todo mundo vai vir. (...) a sociedade lavrense é solidária, mas ela não é participativa, tá? Você às, vezes chama para um evento, um evento que precisa da sociedade lá pra debater política pública, poucas pessoas vão, então, o povo reclama, mas não participa (Entrevista 13, 2007).

As instituições que são consideradas parte do conselho e que tiveram seus representantes entrevistados foram: a polícia militar, a polícia civil, a defesa civil, o corpo de bombeiros e o poder judiciário. Há uma perspectiva por parte de um conselheiro de que, na próxima eleição, que está prevista para fevereiro de 2007, ocorra a entrada de mais uma importante entidade, no caso uma unidade do Exército, presente na cidade, já que houve manifestação dessa entidade demonstrando interesse em integrar o Consep.

Cada entidade componente do Conselho possui sua função, uma não menos importante que a outra, segundo os entrevistados. Nas reuniões mensais do Consep cada uma tem a oportunidade de expor sua visão e seus problemas, buscando-se um diálogo que gera uma participação conjunta em prol da segurança da sociedade local. A defesa civil, por exemplo, foi considerada pelo seu representante um elo entre a prefeitura e o Consep, além de ser o órgão que está constantemente dando sugestões nas reuniões. Um exemplo claro de integração entre as entidades participantes do Conselho foi a vistoria realizada pelo Consep na cadeia pública.

Na visão da polícia militar, considerada pelos conselheiros como principal entidade do Consep, a prioridade de gestão pode ser definida como a busca de uma parceria com a comunidade local procurando resoluções de problemas que se referem à segurança pública.

Foi observado também que uma das entidades componentes entendia que a prioridade de gestão do Consep possuía uma postura que se caracterizava de forma mais voltada para a polícia militar, em detrimento da participação das outras entidades. Para um membro da corporação da polícia militar, as entidades devem ter maior paridade nas decisões dentro do Consep, mas reconhece a influência do poder de decisão de sua entidade.

Acredito que pelo fato de ter a PMMG participado efetivamente na criação da maioria esmagadora dos conselhos, bem como fato de ter diretrizes claras de incentivo e assessoramento técnico, seria de fácil entendimento que interferisse em algumas decisões. No entanto, esse não é nosso papel, temos que fomentar e apoiar a criação, ajudando para que o CONSEP “caminhe por suas próprias pernas”, as decisões são em prol da comunidade e devem ser por esta escolhidas (Entrevista 14, 2007).

Para um dos conselheiros, o Consep deveria dividir e distribuir mais igualmente sua atenção às entidades participantes, entendendo, assim, que todas as entidades são importantes na luta por uma segurança pública eficaz.

O Consep conta com um recurso econômico para a manutenção de suas ações, mas o trabalho de seus membros é voluntário e sem remuneração. Nos dois últimos anos, 2005 e 2006, foi feito um acordo com o poder judiciário local para repasse de recursos financeiros resultantes de multas que são aplicadas pelo juizado especial. O recurso é fixo, mas não tem uma quantia certa. No entanto, o Consep recorre a outras instituições, como por exemplo, aos bancos, às casas lotéricas e aos comerciantes locais para complementar os recursos financeiros, mas essa ajuda vem na forma de doação, não é estipulado valor e nem obrigatoriedade.

A falta de uma verba de valor fixo é uma das dificuldades que o Conselho enfrenta, segundo os entrevistados. Não há como planejar e traçar planos de ação quando não se pode contar com um recurso certo. Uma das polêmicas que foi notada durante as entrevistas é o fato de o trabalho dos conselheiros não ser remunerado. Alguns pensam que se isso ocorrer haverá maior interesse e dedicação, outros pensam que isso descaracterizaria a estrutura do Consep.

A ênfase na dimensão institucional administrativa está expressa no estatuto do Consep, cuja elaboração contou com a orientação da polícia militar.

6.2.4 Organização Administrativa do Aparelho do Estado

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

Essa foi uma questão a que a maioria dos entrevistados não soube responder. Foi relatado apenas por um dos entrevistados o conhecimento da existência dos conselhos nos três níveis governamentais: federal, estadual e municipal. No entanto, nas entrevistas, verificou-se que os conselheiros fazem referência apenas ao nível municipal, contando somente com uma ligação com Conseps da região do sul de Minas.

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

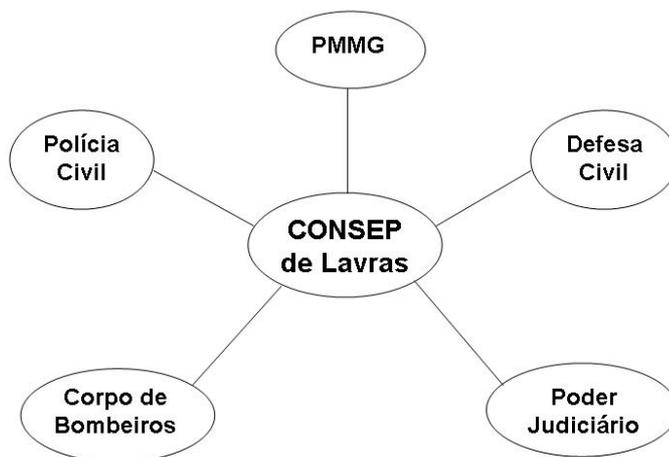


FIGURA 2: configuração institucional do Consep de Lavras

Fonte: elaborado pela autora, 2007.

Cabe, neste momento, relembrar a posição de Fuks & Perissinoto (2006) que demonstram que os contextos interno e externo no quais os conselhos estão inseridos afetam a conduta dos atores. O processo no qual o Consep foi institucionalizado reflete o fato de a PMMG ser a pioneira entre as instituições que o compõem. Esse fato está relacionado a algumas fragilidades que Abramovay (2001) analisa em relação aos conselhos, que esse autor chama de pouca representatividade. Essa constatação está relacionada com a análise de Lyra (2003) quando demonstra a autonomia das entidades que participam dos conselhos como uma condição fundamental para a sua legitimidade.

Em uma visão menos formal, o Consep de Lavras foi definido pelos seus membros como grupos de pessoas do mesmo bairro ou do mesmo município que se reúnem para discutir e analisar seus problemas de segurança, propor soluções e acompanhar sua aplicação. Para os conselheiros, cada Conselho Comunitário

de Segurança Pública tem objetivos próprios, de acordo com a realidade local. Mas alguns objetivos são comuns a todos os Conselhos Gestores, quais sejam:

1 - Planejar a ação comunitária de segurança e avaliar seus resultados.

2 - Integrar a população e a polícia na tarefa de conseguir segurança para a população.

3 - Acompanhar a ação da polícia em benefício da comunidade.

4 - Desenvolver campanhas educativas, visando a orientar a população sobre condições e formas de segurança.

6 - Trabalho em conjunto com o escopo de combater as causas que geram a criminalidade e a violência em geral.

O número de conselheiros pode variar, de acordo com o tamanho do distrito ou município, do número das entidades que existem e das pessoas que se interessam em participar.

O funcionamento do Consep ocorre da seguinte maneira. Cada mês tem uma reunião ordinária e sempre que houver razões de interesse da comunidade, o Conselho poderá realizar reuniões extraordinárias. As reuniões ocorrem em algum lugar designado com antecedência, de fácil acesso público. Atualmente, as reuniões do Consep estão sendo realizadas em uma sala cedida pela prefeitura municipal. Os resultados das reuniões são transcritos em atas e são remetidas às partes interessadas por intermédio de seus representantes. A comunidade fica à parte dos resultados das reuniões se nela houver representantes de associações de bairros que levem as informações até a população, caso contrário, dificilmente saberá o que foi resolvido durante as reuniões.

A estrutura interna de funcionamento do Consep de Lavras é formada pelos seguintes órgãos: Assembléia Geral, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal. Essa estrutura pode ser visualizada no organograma do Conselho na figura 3.

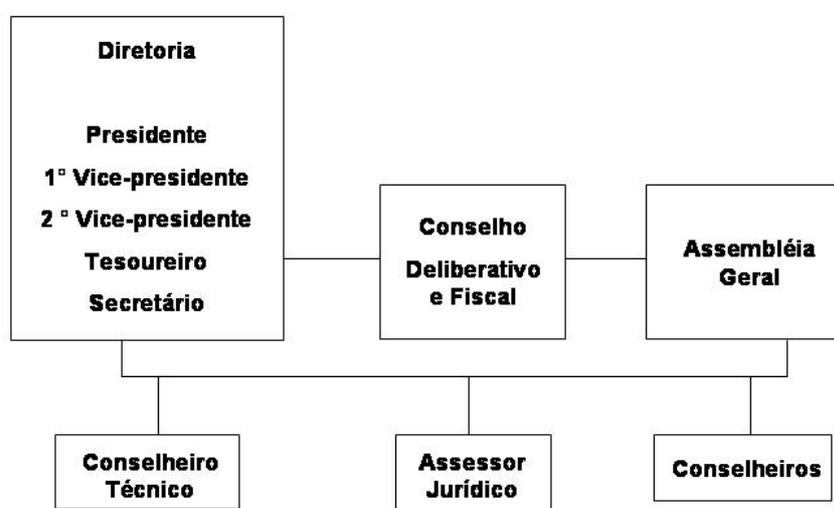


FIGURA 3: organograma do Consep de Lavras

Fonte: Consep, 2007.

A Assembléia Geral, de acordo com o artigo sexto do estatuto, consta que para que haja uma ampla representatividade da comunidade no Consep será constituída: por autoridades locais; membros destacados da

Comunidade; representantes das entidades de classe, culturais ou religiosas; clubes de serviço; associações de bairros; pessoas residentes ou domiciliadas no município, interessadas em colaborar na prevenção e solução dos problemas relacionados à segurança pública. Será responsável pela eleição do presidente e um secretário, entre seus próprios membros.

O artigo sete do estatuto estabelece as ações que competem à Assembléia Geral, são elas:

- I - Eleger os membros do Conselho Deliberativo e Fiscal do Consep;
- II - Apreciar anualmente:
 - a) a prestação de contas da Diretoria;
 - b) o plano anual de trabalho da Diretoria;
 - c) o relatório contábil do Conselho Deliberativo e Fiscal.
- III - Aprovar ou reformar este Estatuto;
- IV - Deliberar soberanamente sobre os assuntos submetidos a sua apreciação;
- V - Dissolver o Consep, pela decisão, nesse sentido, de pelo menos 2/3 (dois terços) dos seus membros;
- VI - Referendar os nomes indicados para compor os cargos da Diretoria Executiva.

No entanto, o Consep de Lavras conta, atualmente, apenas com dois membros na Assembléia Geral, o que compromete a legitimidade sociopolítica e institucional-administrativa.

6.2.5 Abertura das Instituições Políticas à Participação Social

A debilidade de organização da população, bem lembrada por Gohn (2001), é uma barreira para que resultados mais expressivos ocorram dentro do Consep. Nota-se que a população local não tem se articulado nem se posicionado perante esse Conselho, o que pode gerar certa arbitrariedade das

entidades que o compõem. A desarticulação da sociedade lavrense está relacionada com as raízes culturais da sociedade brasileira, como foi mostrado nos capítulos anteriores.

Nesse sentido, o Consep pode ser considerado um passo em busca da democratização. Como bem lembrado por Boschi (1987), o processo democrático ainda está em fase de transição e a consolidação da democracia se dá de forma gradual, a longo prazo.

Assim, procurou-se, por meio das entrevistas, entender se o processo decisório do Consep é centralizador ou aberto aos canais de participação popular. Segundo os entrevistados, o processo decisório do Consep em questão é centralizado nos seus integrantes, as decisões se dão por votação. Na opinião de uma autoridade pública do município, os membros do Consep estão passando por uma fase de desmotivação.

O que tá atrapalhando hoje o Consep é que parece que tá um pessoal que está desmotivado para que tá faltando motivação e uma participação efetiva nas decisões relativas à segurança, então eu acho que tá faltando uma motivação, gente nova que esteja envolvida e queira trabalhar para diminuir a violência e as diferenças todas que tem por ai (Entrevista 13, 2007).

A participação popular se dá de maneira muito tímida. Há pouca participação social mesmo considerando que o tema segurança pública gera muito interesse em todos segmentos da sociedade. Contrapondo a essa situação, o Conselho procura, por sua vez, ir diretamente aos bairros em busca dessa participação.

Para um dos entrevistados, há uma limitação do Conselho que pode ser umas das causas por este pouco interesse da comunidade local. Este fato é claramente descrito no seguinte relato.

(...) a sociedade quando vai cobrar diretamente aos órgãos competentes, ela enxerga uma barreira, aí aonde ela vem procurar? Justamente aqui(...) e aqui descobre novos problemas e passamos adiante(...). Há um interesse e muito grande, e até demais, só que o Conselho por si só, onde todos são voluntários, não tem tempo suficiente pra ficar atendendo a sociedade em tudo que ela precisa, fica um pouco a desejar. Se tivesse mesmo tempo suficiente, a demanda seria muito grande, mas em relação ao que ela [sociedade] procurou o Conselho, ela teve uma resposta, agora, poderia tá fazendo muito mais (Entrevista 6, 2006).

Outro entrevistado que teve um papel atuante no Consep revela também sua insatisfação com o nível de participação da população lavrense. Para ele:

As reuniões são abertas, cada setor da cidade tem um líder que pode levar seus problemas ao Conselho. Assim, eles têm influência no processo decisório mas, muitas vezes, a população não tem interesse. No meu tempo eu obrigava a ir às reuniões, se eles não apareciam, eu ia lá e buscava, tem que ter pulso de ferro, a sociedade não tem interesse em trabalho voluntário (Entrevista 3, 2006).

As decisões do Conselho são todas tomadas em assembleias mensais que se realizam toda primeira segunda-feira do mês. As questões relevantes, segundo os membros do conselho administrativo, são postas em pauta e por meio de votação se busca um consenso entre os integrantes. Há casos em que a tomada de decisão se dá apenas por meio de conversas entre os membros. Além dessas reuniões, caso haja necessidade, uma assembleia extraordinária pode ser convocada. Há também uma assembleia anual que trata de questões não rotineiras como a eleição da nova diretoria que está para se realizar.

O presidente da assembleia faz uma reunião quando necessário. É uma assembleia anual, por exemplo, agora, final do ano, vai ter por causa da eleição da nova diretoria do Conselho, e há uma reunião mensal, onde sempre se busca um consenso. O Consep tem seus objetivos, há uma delimitação de metas (Entrevista 2, 2006).

De acordo com os relatos dos entrevistados, as pautas das reuniões são propostas pelo presidente do Consep, mas consideram que há espaço para todos os integrantes darem sugestões e levantarem questões pertinentes que devam ser discutidas. Nota-se que há uma participação no nível do discurso, ou seja, a sociedade tem abertura para levantar questões sobre segurança pública, mas a decisão final ocorre entre os poucos membros do Consep, de forma consensual.

Existe o presidente que preside as reuniões, lá tem os representantes que discutem a melhor solução, busca um consenso(...) Os problemas que são levados a nós são discutidos igualmente, sem desigualdades deliberativas, todos opinam. As decisões são tomadas por todos, mas o presidente é que propõe a pauta (Entrevista 7, 2006).

6.2.6 Abordagem de Gestão

A gestão do Consep de Lavras, no contexto da administração pública local, é indicativa de que não está ligada ao modelo gerencial e nem ao societal. O Consep de Lavras não adota o princípio da eficiência em sua gestão; não estabelece objetivos de longo, médio e curto prazo; não estabelece metas e nem mesmo faz um diagnóstico profissional sobre a situação da segurança pública do município. O Consep de Lavras não contou com métodos e técnicas de diagnóstico e de planejamento para identificar demandas sociais de segurança pública.

Apontar os problemas do Conselho foi a pergunta mais constrangedora para os entrevistados. A maioria dos entrevistados apontou como problema principal do Consep sua atual estagnação. Houve ainda algumas opiniões que consideram que a atual direção do Conselho não está atuante. Apenas uma entrevistada considerou o Conselho em perfeito andamento, sem nenhum problema a ser citado. Um relato que mostra a visão da maioria pode ser visto a seguir.

(...) no momento o Consep está inoperante. No meu ponto de vista ele deveria ser mais atuante, porque nós estamos aqui pra trabalhar. Eu gostaria que a direção se sensibilizasse aos grandes problemas e pudesse estar mais operante (Entrevista 4, 2006).

O planejamento das ações do Consep, segundo os entrevistados, é feito com base em necessidades, idéias e dados estatísticos, envolvendo diferentes atores sociais. Algumas maneiras podem ser citadas, são elas: o planejamento feito pelas necessidades da sociedade, pela visão dos conselheiros, como uma forma de prevenção, copiando modelos que deram certo em determinado lugar ou ainda baseado nas estatísticas da polícia sobre determinados setores.

Os entrevistados demonstraram que cada situação é única, mas a questão que prevaleceu é que o Consep tem na comunidade um forte aliado para colaborar com um diagnóstico sobre segurança pública.

Segundo os conselheiros, o Consep busca, antes de tudo, um trabalho preventivo. Para um dos entrevistados, as decisões do Consep são tomadas não só com base nas necessidades dos cidadãos, mas também nas das polícias. O relato de uma pessoa entrevistada demonstra essa dualidade.

Pode-se dizer que as decisões são tomadas em cima das necessidades dos cidadãos, mas também são tomadas em cima das necessidades das polícias. Não adianta ter problemas para resolver se você não tem condições para isso(...). Aqui, por exemplo, a situação é precária, (...)então temos que ter vínculos com o municipal, e o conselho fazia esse papel, ele ajudava muito, ele tem que exercer esse papel importante, pensar no nível estadual, ele está longe, o municipal é que é perto, que pode ajudar mais, a gente acaba vivendo de uma ajuda aqui outra ali, tudo aqui tá obsoleto (Entrevista 7, 2006).

Para a maioria dos membros do Conselho entrevistados, os valores culturais da comunidade influenciam as decisões e ações do Consep. O exemplo mais citado por todos os conselheiros foi a implantação da APAC (Associação

de Proteção aos Condenados). Nessa ação do Conselho, o fator cultural da comunidade local foi decisivo na não-concretização dessa ação. Especificamente, valores políticos e divergências partidárias influenciaram de maneira que a população não permitiu a concretização dessa ação. Para um dos entrevistados, a população local perdeu muito com essa posição.

(...) a APAC é hoje uma instituição que todo município quer. Lavras teve a oportunidade de ter inaugurado a APAC em agosto passado. Uma cultura política de brigas de adversários levou o lavrense a uma situação de não conhecer o processo, de colocar a APAC de “molho”, (...) de tal modo que hoje se a gente colocar pra funcionar poderia ter uma represália e, politicamente, ia sofrer a administração municipal. Se tratando de cultura e segurança pública o lavrense ainda é um pouco ignorante, no sentido de não conhecer(...) (Entrevista 6, 2006).

Corroborando com essa entrevista, uma autoridade local demonstra sua insatisfação com a não-concretização da APAC.

(...) a APAC é uma ação que vai recuperar presos. Quando você recupera presos, você melhora a segurança. (...) a APAC faz um trabalho de recuperação (...) deveria haver uma conscientização. A APAC é uma coisa boa? Então vamos apoiar, não importa de onde venha (...). Nesse sentido, o Consep poderia ter feito um trabalho de base para, quando a APAC chegasse o pessoal entendesse. Tem que entender que tem procurar o bem da comunidade, a segurança da comunidade, o interesse da comunidade, não importa da onde vai sair o recurso, não importa quem tomou a iniciativa, não importa o que vai ser feito, tem que visar a comunidade. (...) a APAC não é só um sonho, é a única saída, você tá entendendo?(...) É um método que até no estrangeiro estão copiando, é um método que realmente recupera, trata o preso como ser humano e não como ratos de esgoto. (...) a maioria deles é comprometida emocionalmente. (...) a primeira coisa que a APAC trabalha é a auto-estima. Ninguém vai ser nunca nada se a auto-estima estiver no chão. Tem reincidências? Tem, mas o índice de recuperação é de mais de 90% e esse sistema aí não recupera nem 10%, e não vai recuperar nesse sistema perverso que é o nosso (Entrevista 9, 2006).

A diferença dos valores culturais foi ressaltada em todas as entrevistas quando se considera a cidade com base nos bairros. Todos os entrevistados concordaram que cada setor da cidade tem seu modo de vida peculiar. Para um dos entrevistados, isso é crucial nas ações do Consep.

Dependendo dos bairros há uma cultura diversificada, algumas coisas são peculiares a determinadas comunidades. Cada bairro possui sua linguagem própria. O Consep tem que se adaptar a cada realidade. É preciso fazer um diagnóstico preliminar antes de atuar (Entrevista 2, 2006).

Segundo os entrevistados, todos têm poder de voto igual, do presidente até qualquer um dos representantes das diversas organizações que compõem o Consep. Um dos entrevistados se mostrou enfático nessa questão.

Não há desigualdades, o trabalho é feito em cima de diagnósticos, cada entidade que compõe o conselho possui suas regras, seus estatutos, sua filosofia, seu modo de pensar (...), assim, cada um vê os problemas sob sua ótica, mas busca-se um consenso (Entrevista 2, 2006).

Outro aspecto cultural que mostra o tipo de abordagem de gestão do Consep de Lavras são os valores culturais identificados entre os conselheiros ao apresentarem sua percepção sobre o que significa segurança pública.

Na definição sobre segurança pública entre os diversos entrevistados, verificaram-se pontos em comum, apesar de estar constitucionalizada, todos entendem que a segurança pública não é uma ação isolada do Estado. Grande foi a riqueza nas definições apresentadas pelos entrevistados e algumas merecem ser destacadas aqui.

Segurança pública começa nas ações sociais do Estado, na saúde, na educação, no transporte, etc. Se você tem uma pessoa com boa

formação, você não irá ter problemas com ela em relação à segurança pública. Hoje, se você fizer um levantamento do perfil dos delinqüentes, você irá ver que ele tem uma completa desestrutura familiar e emocional (Entrevista 3, 2006).

Segurança pública é um dever do Estado, isso constitucionalmente, porém não existe um dever do Estado sem a participação da sociedade seja através de denúncias, solicitações. Como a gente vai agir sem a sociedade? Não temos bola de cristal,(...) como se pode apurar sem a sociedade? Temos que saber onde estão os pontos fracos e os pontos fortes, segurança é um dever de todos (Entrevista 7, 2006).

Segurança pública seria o bem-estar da comunidade em todos os sentidos, uma coisa depende da outra. Se educação vai mal, vai interferir também no trabalho nosso. Acredito que seja uma harmonia entre os órgãos, é uma engrenagem, um órgão complementa os outros. Acredito que seja essa harmonia aí, procurando a forma mais fácil possível (Entrevista 10, 2006).

Pelas definições de segurança pública demonstradas, são validadas as perspectivas da polícia militar e sua filosofia da política comunitária em que todos têm direitos e deveres perante as políticas públicas referentes à segurança pública. Por outro lado, não podemos, em uma sociedade complexa e em constante movimento, separar as esferas de ações do Estado. Setores como o educacional e o de saúde, entre outros, estão diretamente ligados à segurança pública. Essas posições dos entrevistados corroboram com a posição de Soares (2006). Para esse autor, não existe o crime no singular e sim uma diversidade de práticas criminosas associadas a dinâmicas sociais muito diferentes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegarmos ao final deste estudo podemos perceber a complexidade cultural, política e social em que está envolvida a administração pública no Brasil. Em um país tão diverso como o Brasil não é fácil padronizar estruturas administrativas do Estado que dêem conta, de forma eficiente e eficaz, de gerir políticas públicas. No entanto, as mudanças são necessárias e urgentes, pois a sociedade brasileira reclama, nas mais diversas formas de expressão, por justiça, por trabalho, por melhor distribuição da renda, por inclusão social e por segurança pública.

Podemos perceber também que a trajetória histórica do Estado e da administração pública no Brasil foi marcada por mudanças parciais, de forma gradual e, por vezes, tumultuadas. Assim ocorreu com a recente Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso. As estratégias e os objetivos recomendados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado não chegaram a ser implementados na sua totalidade, assim como foi com as tentativas de reforma de governos anteriores. Além da parcialidade das reformas, outro aspecto marcante é que as iniciativas de mudanças, desse tipo, geralmente, partem do Estado para a sociedade. Ainda são tímidas as experiências inovadoras, de iniciativa da sociedade em termos de administração pública. A capacidade de associação da sociedade civil de Lavras, por exemplo, em torno do conselho gestor é uma condição democrática da administração pública societal, no entanto, pode-se afirmar que o princípio da participação popular não foi ainda implementado efetivamente, apesar de algumas escassas experiências no Brasil. Podemos observar essas dificuldades na realidade do estado de Minas Gerais, em seus 853 municípios.

Na avaliação de Cavalcanti & Peci (2005), a reforma gerencialista alienou o processo de formulação de políticas públicas, pois concebeu uma

estrutura descentralizada de formulação de políticas públicas, sob a forma de conselhos gestores, mas sem correspondente estrutura de recursos necessários para sua implementação e funcionalidade. A reforma gerencialista ficou impregnada do “rancio” burocrático em consequência das influências culturais condicionantes, tanto no âmbito do Estado quanto no da sociedade, seja pela reprodução de práticas diferenciadas do traço cultural patrimonialista, seja pelo forte traço do personalismo ainda muito presente na sociedade brasileira.

Nos resultados da pesquisa, na forma de estudo de caso sobre o Consep de Lavras, observou-se a ressonância dos aspectos, acima mencionados, na administração pública local. Ao decidir por um conselho de segurança pública, levou-se em consideração que a questão da segurança pública tende a se tornar um tema que em um futuro próximo estará em evidência pelo alto índice de violência e criminalidade, por outro lado, as próprias deficiências do papel do Estado estão levando a sociedade civil a compreender que é dela uma parte da responsabilidade nessa área.

Teve-se como propósito, neste estudo, analisar o Consep de Lavras à luz dos modelos de administração pública gerencial e societal propostos por Paes de Paula (2005), no sentido de compreender a concepção e o modelo de administração pública que orienta a gestão do Consep. Partimos do pressuposto de que o modelo de gestão do Consep está intimamente relacionado com o modelo de administração pública empreendida. Pelos resultados obtidos, verifica-se que a gestão do Consep é caracterizada por uma forma de administração pública que foge aos dois modelos propostos por Paes de Paula (2005). A gestão do Consep de Lavras apresenta alguns traços do modelo gerencial e não apresenta nenhum elemento que compõe o modelo societal., apesar de a origem dos conselhos estar vinculada ao ideal da administração societal. Portanto, o ideal de origem dos conselhos gestores é societal, mas a sua origem real é gerencialista. Encontraram-se na realidade, elementos que

caracterizam uma forma híbrida de administração pública, advindos do modelos gerencial e dos tipos de administração pública patrimonial e burocrática, como pode ser observado no quadro 3.

QUADRO 3 – Caracterização do Consep de Lavras segundo os modelos de administração pública

Conselho de Segurança Pública de Lavras – MG			
Variável	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal	Administração Pública Patrimonial/Burocrática
Origem	Movimento internacional pela Reforma do Estado, implementado no governo FHC		
Projeto Político			Exerce o poder por meio da privatização de recursos públicos, considerando uma base burocrática de organização.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão			Enfatiza parcialmente a dimensão institucional-administrativa apenas no sentido formal, prevalecendo a estrutura de relações personalistas.
Organização administrativa do aparelho do Estado			Precária, fundamentada na hierarquia, objetivamente estruturada, levando à centralização do poder.

Abertura das instituições políticas participação social	Participativo no nível do discurso, às vezes centralizador. no processo decisório.		
Abordagem de gestão			Formalismo do processo decisório fundamentado no estatuto, com decisões tomadas informalmente baseadas nas relações personalistas.
Categoria cultural			Pessoa (características culturais de acordo com DaMatta).

Fonte: Adaptado de Paes de Paes de Paula (2005)

Com esses resultados, coloca-se em questão a estrutura de administração pública baseados nos modelos gerencial e societal, e a forma como são implementados, tendo em vista que Lavras é um município mineiro de porte médio com alta concentração urbana (95%), além de suas características sociais e geográficas, o que pressupõe que seja um aspecto facilitador de implementação dos modelos inovadores de administração pública. Se as condições geográficas do sul de Minas Gerais e as características sociais do município de Lavras, apresentadas anteriormente, não foram favoráveis à absorção dos dois modelos de administração pública, gerencial e societal, o que podemos esperar dos 90% dos municípios mineiros que possuem população abaixo de 20 mil habitantes?

Acreditamos que esse é um grande desafio para refletir sobre a administração pública no estado de Minas Gerais. Os condicionantes culturais são tão fortes a ponto de impedir ou modificar substancialmente propostas inovadoras de administração pública nos municípios mineiros? Como realizar

mudanças culturais nesse sentido? Acreditamos que essas questões poderão nortear novos estudos e lançar algumas hipóteses. Uma hipótese é a de que a mudança cultural da população na direção da democracia participativa deliberativa, em termos de administração pública e de segurança pública, pode estar relacionada com o uso de métodos e técnicas de diagnóstico e de planejamento participativo.

Entender o Conselho no contexto da administração pública significa discutir, entre outros aspectos, sobre a qualidade da gestão pública. Assim, essa discussão sobre esse conselho é um alinhamento com o contexto em que se insere o país na busca por uma nova gestão pública societal. No debate que se instalou sobre a gestão pública contemporânea, a questão da segurança pública, mediante o estudo realizado, confirmou a hipótese, sustentada por Soares (2001), de que o problema central dessa questão no Brasil é fundamentalmente de administração pública.

Observou-se que o Consep de Lavras apresenta uma série de problemas de caráter sócio-político-administrativo, quais sejam: falta de formação política dos conselheiros; falta de articulação política entre o Consep e instituições locais e estaduais; a segurança pública no município de Lavras não constitui prioridade para a administração pública local; o Consep não tem poder deliberativo; a realização de diagnóstico e de planejamento participativo, tanto no âmbito do Consep quanto no âmbito da administração pública local, não constitui uma prática administrativa; em consequência do problema anterior, não se tem parâmetros para definir prioridades e, nem tampouco estratégias de superação de problemas; falta de iniciativas políticas e de organização da sociedade local, em termos de educação cívica, no sentido de democratizar os espaços públicos de decisão.

Podemos considerar que, mesmo em um período que vivencia a democracia como nunca havíamos vivido, é necessário desenvolver e trabalhar a

natureza política e a social, visando a aumentar a equidade no país. Fortalecer o sistema político de um país requer a crescente participação dos cidadãos e uma sociedade política atuante e eficaz.

Cabe ressaltar que a polícia militar no cumprimento de seus deveres constitucionais tomou, para si, a responsabilidade de conduzir o Consep de Lavras, o que, de certa forma, obscureceu a participação da sociedade civil, acomodada dentro dos padrões paternalistas de relacionamento social.

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 5 fev. 2007.

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 8, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 5 fev. 2007.

ALENCAR, E.; GOMES, M. F. O. **Metodologia de pesquisa social e diagnóstico participativo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 1998. 129 p.

AVRITZER, L. Para ampliar o Cânone Democrático In: _____. **Democratizar a Democracia**. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BARROS, F. L. **Accountability de agências financeiras de cooperação multilateral**: Os casos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento e seus desdobramentos no Brasil: Uma contribuição para a reflexão crítica sobre a democracia na ordem global. Trabalho realizado para a Action Aid – Brasil-Brasília, março de 2006. Disponível em: <<http://www.actionaid.org.br/docgov/Accountability%20Agencias.PDF>>. Acessado em: 14 fev. 2007.

BARTHOLO Jr., R. S.; MOTA, C. R.; FERREIRA, G. S.; MEDEIROS, C. M. B. **Democracia, participação e direito**: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. 2003. Disponível em: <www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/docs_bd/pub%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20>. Acesso em: 17 mar. 2006.

BEATO FILHO, C. C. Ação e estratégia das organizações policiais. In: CONGRESSO DO PROJETO "POLÍCIA E SOCIEDADE DEMOCRÁTICA", 2., 1999, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Polícia e Sociedade Democrática, 1999.

BEATO FILHO, C. C. Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário. In: MOTOROLA. (Org.). **Policiamento Comunitário**: experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Editora Página Viva, 2002. v. p. 113-166.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliensae, 2005.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos, 95)

BOSCHI, R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/Vértice, 1987.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada e divulgada em 05-10-1988. Rio de Janeiro, 1998.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-92, mar./abr. 2002

CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. 144 p. Publicações Polis,37

CAVALCANTI, B. S.; PECI, A. “Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública.” In: _____. CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Org.). **Desenvolvimento e Construção Nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005. 200 p.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. X. de. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. (Texto para discussão, n. 1144).

CHAUÍ, M. de S. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais/IUPERJ, 1997.

COMPARATO, F. K. Raymundo Faoro historiador. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2003. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200024&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 set. 2006.

COSTA, I. F. **Polícia e sociedade**: gestão de segurança pública, violência e controle social. Salvador: EDUFBA, 2005. 244 p.

CRUZ, M. V. G. da. **Para administrar a ordem pública e a aplicação da Lei**: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil – Estados Unidos: uma análise das experiências de Belo Horizonte, MG e Washington, D.C. / 2005. 388 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

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

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1990.

DAMATTA, R. **Considerações Sócio-Antropológicas sobre a Ética na Sociedade Brasileira**. Informe de Consultoria apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2001. Disponível em: <http://www.codigodeetica.es.gov.br/artigos/Etica%20Roberto%20da%20Matta.pdf>

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. Fortaleza: Ed. Universidade Federal do Ceará, 1986.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. S. "Introduction: entering the field of qualitative research. In: _____. **Handbook of qualitative research**. Londres: Sage, 1994. p.1-17

DURKHEIM, É. **Lições de sociologia**: a moral, o direito e o Estado. São Paulo, Edusp, 1983. 206 p.

ESTATUTO DO CONSEP, 2003.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000. v. 2, 392 p.

FARIA, V. M. de; MONTEIRO, M. G. Os canais de participação popular na gestão social: um estudo de casos na política nacional de qualificação. **Revista Alcance**, Itajaí, v. 11, n.3, p.445-459, set./dez. 2004.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Fase/IPPUR, 1999. 256 p.

FERNANDES, A. S. A. Gestão municipal e participação municipal no Brasil: dialogando entre teorias e fatos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. Disponível em:

<<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=B707942>>. Acesso em: 17 fev. 2006.

FIGUEIREDO, L. C. **Modos de subjetivação no Brasil e outros escritos**. São Paulo: Editora Escuta, 1995.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-82, 2006.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999. 173 p.

GIDDENS, A **A terceira via e seus críticos**. Record: Rio de Janeiro, 2001.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-20, 1995.

GOHN, M. G. M. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleções questões da nossa época; v. 84)

GOHN, M. G. M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, A. C. T.; TADEI, E. (Org.). **Repensando a experiência urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOHN, M. G. M. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção questões da nossa época; v.123)

HERINGER, R. R. **A indústria da segurança privada no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992. 95 p.

HOBBS, T. **Leviatã ou metéria**, Forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 419 ps. (Coleção Os Pensadores).

IMRS, Índice Mineiro de Responsabilidade Social, 2005.

LAVILLE, C. D. **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LYRA, R. P. **Gestão Participativa no Brasil** A atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça. Disponível em: <<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/pinto2003.pdf> Acesso em 17/03/2006>. Acesso em: 14 fev. 2007.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. **Conselhos GESTORES e o processo de descentralização**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000400008&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 17 mar. 2006.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997. (Cadernos Enap).

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.30, n. 2, 2004.

MELO, M. A. "**Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local**". Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, 2000. p.155-172. (Cadernos de Textos, 2).

MORAES, B. B. (Coord.). **Segurança pública e direitos individuais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.

MOTA, C. R. As novas formas de participação social nas políticas públicas: os conselhos gestores de políticas sociais. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1, 2003.

PAES DE PAULA, A. P **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 240 p.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS. <<http://www.pmmg.mg.gov.br/>>. Acesso em: 14 fev. 2007.

RIBEIRO, K. O. **Ação coletiva, conselho consultivo e gestão**: um estudo na Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira. Lavras: UFLA, 2005. 119 p.
SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, B. de S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. “Para ampliar o cânone democrático”. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JR., O. A. dos. Democracia e governança local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil. In: SEMINÁRIO “CIDADE, DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades democráticas”, 2003. Disponível em: <http://www.rls.org.br/publique/media/orlando_junior.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2006.

SANTOS JR., O. A. dos; QUEIROZ, L. C.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. 288 p.

SOARES, L. E. Entrevista com Luiz Eduardo Soares. **Horizonte Antropológico**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832001000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 Feb 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0104-71832001000100010

SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SOUZA, E. de. **Como tornar o policiamento comunitário viável na prática?** Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores de Polícia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, novembro de 2005.
<http://www.crisp.ufmg.br/desafios_policiamento_comunitario.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2006.

SOUZA, J. A sociologia dual de Roberto da Matta: Descobrimos nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.16, n. 45, 2001.

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

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova **institucionalidade** In: _____. CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. 1444 p.

TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

TOURAINÉ, A. **O que é democracia**. Petrópolis: Vozes, 1996.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VIANNA, O. **Instituições política brasileiras**. Belo horizonte: Itatiaia: São Paulo: EDUSP, 1987. v. 1.

WEBER, M. **Econômica e sociedade**. Brasília: EdUnb, 1999. v. 2, 584 p.

ANEXOS

TABELA - Conselhos Atuantes em Lavras M.G. (...continua...)

Ano	Conselho de Assistência Social atuante	Conselho de Educação atuante	Conselho de Saúde atuante	Conselho de Emprego e Trabalho atuante	Conselho de Turismo atuante
2000	Não	Sim	Sim	Não	Não
2001	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
2002	Não	Sim	Sim	Não	Não
2003	Não	Sim	Sim	Não	Não
2004		Sim	Sim		

Fonte: IMRS (2005)

(...continua...)

TABELA5, Cont. - Conselhos Atuantes... (...continua...)

Ano	Conselho de Cultura atuante	Conselho de Habitação atuante	Conselho de Meio Ambiente atuante	Conselho de Transporte atuante	Conselho de Política Urbana atuante
2000	Não	Não			
2001	Não	Não	Sim	Não	Não
2002	Não	Não			

2003 Não Não

2004

Fonte: IMRS (2005)

(...continua...)

TABELA 5, Cont. - Conselhos Atuantes...

Ano	Conselho de Desenvolvimento Econômico atuante	Existência de pelo menos 2 outros conselhos atuantes, além de Educação e Saúde	Existência de Guarda Municipal	Conselho de direitos da criança e do adolescente atuante
2000		Sim		
2001	Não	Sim	Não	Sim
2002		Sim		
2003		Sim		
2004		Sim		

Fonte: IMRS (2005)

ROTEIRO DE ENTREVISTA

CONSEP DE LAVRAS

I. PERFIL DOS CONSELHEIROS

1. Dados pessoais

1.1. Nome:

- 1.2. Sexo: M () F ()
- 1.3. Estado Civil: Idade:
- 1.4. Escolaridade:
- 1.4. Endereço:
- 1.5. Endereço eletrônico:
- 1.6. Telefone:
- 1.7. Profissão e/ou ocupação atual:
- 1.8. UF: _____ Data da Entrevista: ____/_____/2006
- 1.9. Entrevista Nº: Início: Término:

2. Participação em organização da sociedade civil

- 2.1. Orçamento participativo
- 2.2. Partido político
- 2.3. Sindicato
- 2.4. Associações comunitárias
- 2.5. Associações religiosas
- 2.6. Conselhos Gestores
- 2.7. Outras

VARIÁVEIS SEGUNDO PAES DE PAULA (2005)

II. ORIGEM

3. Quando e como surgiu o Consep em Lavras?
4. Na sua concepção, quais os motivos que levaram à criação do Consep em Lavras? (Reforma do Estado ou Movimentos Sociais?)

III. PROJETO POLÍTICO

5. Para você, qual é o principal papel do Consep no geral e em Lavras?
6. Na sua percepção, como o Consep foi estruturado? A iniciativa partiu de onde ou de quem?
7. O Consep faz parte de uma política municipal, estadual ou federal? Ou, ainda, da mobilização da comunidade local?
8. Qual a importância política do Consep na cidade de Lavras e no Brasil?

IV. DIMENSÕES ESTRUTURAIS ENFATIZADAS NA GESTÃO

9. Como está organizado administrativamente o Consep de Lavras?
10. Qual é a prioridade da gestão do Consep de Lavras?
11. Qual o suporte econômico-financeiro do Consep de Lavras? De onde vêm os recursos?
12. Quais as instituições que compõem o Consep de Lavras? Como elas participam?

V. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO APARELHO DO ESTADO

13. As ações do Consep obedecem a uma hierarquia institucional, ou seja, entre as instituições componentes existe alguma que se sobrepõe hierarquicamente? Sim ou não, por quê?
14. Quais os papéis dos governos municipais, estaduais e federais no âmbito dos Conseps?

15. O Consep de Lavras faz parte de uma estrutura hierárquica dos Conselhos de Segurança Pública no âmbito nacional?
16. Como o Consep de Lavras participa dessa estrutura?

VI. ABERTURA DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

17. Como são tomadas as decisões do Consep de Lavras? Existe uma Assembléia Geral ou as decisões são centralizadas?
18. Quem propõe as pautas das reuniões?
19. O processo decisório do conselho é centralizador ou aberto aos canais de participação popular (ONGs, Associações de Bairro, etc.)?
20. O Consep tem sugerido iniciativas locais que ajudam na gestão pública municipal?

VII. ABORDAGEM DE GESTÃO

21. As ações do conselho são realizadas a partir das necessidades dos cidadãos?
22. A gestão do conselho utiliza algum tipo de método de diagnóstico ou de planejamento para definir suas estratégias de ação? Como é utilizado?
23. Os valores da cultura local são levados em conta nas decisões e ações do Consep de Lavras? Como isso acontece?
24. Há desigualdades deliberativas entre os conselheiros? Por quê?
25. O que significa segurança pública para você? Qual a concepção dos conselheiros sobre Segurança Pública?
26. O Consep de Lavras tem algum problema? Quais? Quais as causas? Quais as possíveis soluções na sua opinião?

ESTATUTO

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE E CONSTITUIÇÃO

Art. 1º - O Conselho Comunitário de Segurança Pública da cidade de Lavras, Estado de Minas Gerais, aqui denominado "Consep", situado á rua, tem por finalidade colaborar nas atividades de manutenção da ordem pública no âmbito municipal, a cargo da fração local da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), bem como de outras instituições do Órgãos de segurança (Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Civil, Bombeiros Militares e Conselho Tutelar), com vistas a maior eficiência, presteza e controle de suas ações em defesa da Comunidade local.

§ 1º - O Consep terá duração por tempo indeterminado;

§ 2º - O Consep é uma entidade civil de Direito Privado, sem fins lucrativos, e de utilidade pública, obedecendo-se ao disposto na Lei Municipal nº 2860, de 12/06/2003, além de adotar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

Art. 2º - O Consep tem como finalidade os seguintes objetivos:

I - Constituir-se em canal privilegiado, pelo qual as autoridades policiais locais auscultarão a Comunidade, contribuindo para que os órgãos de segurança pública operem em função dos cidadãos e da Comunidade;

II - Congregar lideranças comunitárias, conjuntamente com as autoridades policiais, no sentido de planejar ações integradas de segurança, que resultem na melhoria da qualidade de vida da Comunidade;

III - Propor aos órgãos do órgãos de segurança pública, em sua área de atuação, a definição de prioridades de segurança;

IV - Articular a Comunidade visando a solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais;

V - Desenvolver o espírito cívico e comunitário;

VI - Promover palestras, conferências, fóruns de debates e implantar programas de instrução e divulgação de ações de autodefesa, às comunidades, inclusive estabelecendo parcerias, visando aos projetos e campanhas educativas de interesse da segurança pública;

VII - Colaborar com as iniciativas de outros órgãos que visem ao bem estar da Comunidade, desde que não colidam com o disposto no presente estatuto;

VIII - Desenvolver e implementar sistemas para coleta, análise e utilização de avaliações dos serviços prestados pelos órgãos policiais, bem como reclamações e sugestões do público;

IX - Levar ao conhecimento dos órgãos de segurança pública, na forma definida neste estatuto, as reivindicações, anseios e queixas da Comunidade;

X - Estreitar a interação entre os órgãos de segurança, com vistas ao saneamento dos problemas comunitários;

XI - Levantar, eventualmente, meios materiais e/ou equipamentos a serem destinados aos órgãos de segurança pública, dentre os mencionados no Art. 1º deste estatuto, que visem, exclusivamente, a melhorar as condições de segurança da Comunidade.

Art. 3º - O Consep tem sede e foro nesta cidade de Lavras, Estado de Minas Gerais.

Art. 4º - O Consep será constituído por autoridades locais; membros destacados da Comunidade; representantes das entidades de classe, culturais ou religiosas; clubes de serviço; associações de bairros; pessoas residentes ou domiciliadas no município, interessadas em colaborar na prevenção e solução dos problemas relacionados à segurança pública.

§ 1º - Será facultativa a presença em reuniões ordinárias e extraordinárias da Assembléia Geral, Diretoria e Conselho Deliberativo e Fiscal do CONSEP, na condição de Conselheiros Técnicos: do Comandante do 8º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais (8º BPM); do Comandante da 54ª Cia/ 8º BPM; dos Comandantes de Setores da 54ª Cia/ 8º BPM; do Comandante do Pelotão de Bombeiros Militares de Lavras; de representantes da Polícia Civil, do Poder Judiciário e do Ministério Público, etc.

§ 2º As autoridades indicadas no parágrafo anterior poderão indicar um representante, se julgarem conveniente, devendo primar para que o substituto esteja munido das informações que lhe possibilitem participar das reuniões.

§ 3º Será permitida a presença nas reuniões citadas no § 1º de qualquer do povo que tome conhecimento dessas, contudo, sem direito a voto.

§ 4º - Não será limitado o número de membros do Consep.

CAPÍTULO II

DA ADMINISTRAÇÃO

Art. 5º - O Consep será constituído dos seguintes órgãos de direção:

I - Assembléia Geral;

II - Conselho Deliberativo e Fiscal;

III - Diretoria.

IV - Diretoria Setorial.

SEÇÃO I

DA ASSEMBLÉIA GERAL

Art. 6º - A Assembléia Geral, para que haja uma ampla representatividade da Comunidade no Consep, será constituída: por autoridades locais; membros destacados da Comunidade; representantes das entidades de classe, culturais ou religiosas; clubes de serviço; associações de bairros; pessoas residentes ou domiciliadas no município, interessadas em colaborar na prevenção e solução dos problemas relacionados à segurança pública.

Parágrafo único - Assembléia Geral elegerá um Presidente e um Secretário, dentre seus próprios membros.

Art. 7º - Compete à Assembleia Geral:

- I - Eleger os membros do Conselho Deliberativo e Fiscal do Consep;
- II - Apreciar anualmente:
 - d) a prestação de contas da Diretoria;
 - e) o plano anual de trabalho da Diretoria;
 - f) o relatório contábil do Conselho Deliberativo e Fiscal.
- III - Aprovar ou reformar este Estatuto;
- IV - Deliberar soberanamente sobre os assuntos submetidos a sua apreciação;
- V - Dissolver o Consep, pela decisão, neste sentido, de pelo menos 2/3 (dois terços) dos seus membros;
- VI - Referendar os nomes indicados para compor os cargos da Diretoria Executiva.

Art. 8º - A Assembléia Geral reunir-se-á:

I - Anualmente, para apreciar a prestação de contas e o plano anual de trabalho da Diretoria, bem como o relatório do Conselho Deliberativo e Fiscal;

II - Extraordinariamente, por convocação do Presidente ou Vice do Consep, ou ainda por quaisquer das autoridades mencionadas no Art 1º, desde que fundamentados a necessidade e relevante motivo.

Parágrafo único - A Assembléia Geral se reunirá com a presença de, pelo menos, 1/3 (um terço) de seus membros, os definidos no Inc. V do artigo anterior, em primeira convocação, ou com qualquer número em segunda convocação, no mesmo dia, conforme dispuser o respectivo edital.

Art. 9º - Em qualquer situação não será admitido voto por procuração.

SEÇÃO II

DO CONSELHO DELIBERATIVO E FISCAL

Art. 10 - O Conselho Deliberativo e Fiscal será constituído de 05 (cinco) membros titulares e 05 (cinco) suplentes, escolhidos pela Assembléia Geral por maioria dos votos.

Parágrafo único: O Conselho Deliberativo e Fiscal elegerá um presidente e um Secretário dentre seus membros.

Art. 11 – São incompatíveis os cargos na Diretoria e no Conselho Deliberativo e Fiscal.

Art. 12 – Compete ao Conselho Deliberativo e Fiscal:

I - Indicar os seguintes cargos da Diretoria Executiva: Presidente, 1º e 2º Vice-Presidentes, 1º e 2º Secretários, 1º e 2º Tesoureiros e uma Assessoria Jurídica, “ad referendum” da Assembléia Geral;

II - Convocar, extraordinariamente, a Assembléia Geral, sempre que julgue necessário, através da maioria simples de seus membros;

III - Emitir pareceres sobre as contas da Diretoria Executiva, para aprovação da Assembléia Geral;

IV - Deliberar sobre doações, alienações e aplicações de bens e fundos do CONSEP;

V - Fiscalizar a gestão patrimonial e financeira, bem como as iniciativas que visem à obtenção de recursos e o cumprimento de cláusulas de contrato, acordos ou documentos equivalentes que gerem obrigações às partes;

Art. 13 - O Conselho Deliberativo e Fiscal se reunirá:

I - Ordinariamente, uma vez por mês;

II - Extraordinariamente, quando convocado.

Art. 14 – As demais normas de funcionamento do Conselho Deliberativo e Fiscal serão definidas em seu regimento interno.

SEÇÃO III

DA DIRETORIA

Art. 15 – A Diretoria é o órgão executivo do Consep, responsável por sua administração, e será constituída por: Presidente, 1º e 2º Vice-Presidentes, 1º e 2º Secretários, 1º e 2º Tesoureiros e de uma Assessoria Jurídica, cabendo ainda representantes dos Setores de Policiamento, conforme divisões estabelecidas pela Polícia Militar, no município de Lavras.

Art. 16 – Compete à Diretoria:

I - Administrar o Consep, com vistas a alcançar seus objetivos;

II - Cumprir e fazer cumprir este Estatuto;

III - Realizar as gestões financeira e patrimonial dos bens do Consep;

IV - Prestar contas, mensalmente, sob a forma contábil, ao Conselho Deliberativo e Fiscal, e anualmente à Assembléia Geral, na forma da lei;

V - Divulgar na imprensa local ou regional os demonstrativos de receita e despesa do CONSEP, nos finais de exercício;

VI - Propor, se for o caso, a realização de eventos que busquem arrecadar recursos, mediante a adoção de mecanismos legais;

VII – Propor ao Conselho Deliberativo e Fiscal, a cessão de uso de materiais e equipamentos do onsep, desde que seja para uso exclusivo em atividades voltadas a segurança pública;

VIII - Contratar funcionários, pelo regime CLT, para auxiliar à Diretoria na administração dos bens e recursos do Consep, bem como demiti-los se necessário, desde que aprovado pelo Conselho Deliberativo e Fiscal.

Art. 17 – Compete ao Presidente do Consep:

I - Convocar e presidir as reuniões da diretoria;

II - Representar o Consep em todos os atos judiciais e extrajudiciais, com os poderes necessários, inclusive o de constituir procurador;

III - Autorizar despesas e assinar documentos que impliquem em obrigações para o Consep, sempre em conjunto com um membro da diretoria;

IV - Decidir sobre assuntos urgentes, dando conhecimento a posteriori à Diretoria;

V - Convocar o Conselho Deliberativo e Fiscal, quando se fizer necessário;

VI - Promover a abertura de conta bancária especial, emitir e endossar cheques, assinar recibos, em conjunto com o tesoureiro;

VII - Dar posse aos novos membros, mediante registro em livro próprio;

VIII - Designar Comissões;

IX - Organizar um plano de trabalho, no qual constará as necessidades e propostas de realizações do Consep, bem como criar um cronograma para a realização de eventos.

Parágrafo Único – Os 1º e 2º Vice-presidentes substituem, pela ordem, o Presidente, participando pelo voto das decisões da diretoria.

Art. 18 – Compete ao Secretário:

I - A lavratura de Atas, redação e expedição de correspondências, inclusive, de matérias para divulgação;

II - Zelar pela guarda de livros e documentos em geral, pertinentes ao CONSEP;

III - Executar os serviços externos e internos que forem provocados pela Diretoria.

Art. 19 – Compete ao Tesoureiro:

I - Responder pelo controle financeiro e patrimonial do CONSEP, confeccionar notas de empenho, realizar pagamentos e liquidações das despesas, e elaborar balancetes;

II - Conferir mensalmente os saldos de caixa e disponibilidade bancária, lavrando o Termo de Conferência, o qual assinará, e preparar a prestação de conta;

III - Em conjunto com o Presidente do Consep, promover a abertura e/ou atualização de conta bancária especial, emitir e endossar cheques, assinar recibos e demais documentos correlatos.

Art. 20 – As demais normas de funcionamento da Diretoria serão definidas em seu regimento interno.

SEÇÃO IV

DA ELEIÇÃO E POSSE

Art. 21 – A eleição para preenchimento dos cargos eletivos do Consep deverá ocorrer com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do término do mandato, o

qual se encerrará no último dia do mês de dezembro do segundo ano de sua vigência.

Art. 22 – Caberá ao Presidente da Assembléia fazer publicar, por meio da imprensa escrita local, o edital de convocação para a eleição, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias de sua realização.

Art. 23 – Antes do início da votação, na data de sua realização, serão fornecidas à Assembléia a relação das chapas concorrentes.

Art. 24 – Terminada a votação será feita a apuração.

Art. 25 – A posse dos novos membros ocorrerá na primeira quinzena do mês de janeiro do ano subsequente à eleição.

SEÇÃO V

DO PATRIMÔNIO E RECURSOS

Art. 26 – O patrimônio do Consep será constituído de:

- I - Bens e direitos adquiridos ou incorporados na forma da lei;
- II - Doações, legados e heranças que lhe forem destinados.

Art. 27 – Constituem recursos do Consep:

- I - Dotações orçamentárias;
- II - Contribuições, auxílios, ou subvenções da União, do Estado ou do Município;
- III - Donativos ou transferências de entidades, empresas, pessoas físicas ou jurídicas;
- IV - Os provenientes de atividades ou campanhas realizadas;
- V - Os provenientes de condenações criminais, transação e suspensão de processos.

Art. 28 – Os recursos a que se refere o artigo anterior serão depositados na conta bancária já mencionada neste Estatuto, movimentada, exclusivamente, por cheque bancário nominal ao favorecido, firmado conjuntamente pelos Presidente e Tesoureiro do Consep ou por seus substitutos legais.

Parágrafo único: Os recursos financeiros e patrimoniais do Conselho serão utilizados exclusivamente para atender demandas de segurança pública, com vistas a maior eficiência, presteza e controle de suas ações em defesa da Comunidade local.

Art. 29 – Em caso de dissolução do Consep, seu patrimônio terá destino determinado pela Assembléia Geral realizada para este fim, para entidades relacionadas à segurança pública.

SEÇÃO VI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 30 – Dentro do prazo de 90 (noventa dias), a contar da data da aprovação deste Estatuto, os órgãos da administração do Consep deverão apresentar seus respectivos regimentos internos, para exame e aprovação pela Assembléia Geral.

Art. 31 – A cessão de uso de bens imóveis e/ou móveis, tais como viaturas, equipamentos e outros materiais ao Estado, destinados à instituições beneficiárias deste Consep, sujeitar-se-ão às prescrições administrativas vigentes nestas instituições, inclusive, mudança de padrões

Art. 32 – É vedado o envolvimento do Consep em assuntos de natureza religiosa ou político-partidária.

Art. 33 – Os Membros do Consep não perceberão remuneração pelo exercício de seus mandatos.

Art. 34 - Os membros do Consep não responderão solidária nem subsidiariamente por atos da Diretoria ou obrigações por ela assumidas, nem pelas obrigações sociais.

Art. 35 - O mandato dos membros do Consep será de 02 (dois) anos, permitida uma recondução no mesmo cargo.

Art. 36 – O Conselho será extinto:

I - Pela perda de sua finalidade;

II - Pela impossibilidade de se manter;

III – Por decisão da Assembléia Geral.

Art. 37 – Os casos omissos serão encaminhados para decisão da Assembléia Geral.

Lavras/MG, 06 de abril de 2005.

PRESIDENTE