



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

DESEMPENHO E ASSIMETRIAS DA PRODUÇÃO SOCIAL NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ: ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSEP/PA

João Augusto Farias Dos Santos, Mário Vasconcellos Sobrinho

[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação

DESEMPENHO E ASSIMETRIAS DA PRODUÇÃO SOCIAL NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ: ESTRUTURA, COMPOSIÇÃO E QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NO CONSEP/PA

RESUMO

A pesquisa objetivou analisar a participação das organizações da sociedade civil (OSC) nos espaços públicos formais e sua incidência na construção reorientada de políticas públicas de segurança pública. Metodologicamente, escolhemos o método de estudo de caso; de forma específica definimos o caso do Conselho estadual de segurança pública e a política de segurança pública constituída no Estado do Pará. O problema da pesquisa foi pensado como um mapa ou uma bússola teórica para responder a questões/categorias teóricas da Esfera Pública: (1) Estrutura, (2) Composição e (3) a Qualidade da participação social; A pesquisa conclui que a incidência das decisões pelas OSC é afetada em diferentes dimensões (político, social, técnico e humanas) com limitada representatividade e afeita a aspectos ideológicos que impõem uma sociedade padrão com direitos que privilegia parâmetros decisórios excludentes que, na prática, dificultam a defesa pública das demandas sociais que acabam por operar o “medo” nas instâncias de serviços públicos e controle social do Estado. Portanto, na área da segurança pública há uma incidência das OSC “endêmica à democracia”.

Palavras-chaves: Participação Social. Gestão Social. Organizações Sociais. Esfera de Segurança Pública.

1 INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil implementada pela Constituição Federal de 1988 possibilitou o diálogo e aprofundamento democrático em diferentes esferas públicas como saúde, educação, assistência social, o que referendou a participação das organizações sociais na condução administrativa do Brasil por meio de espaços criados pelo Estado (ou não) na elaboração, deliberação, implementação e fiscalização de políticas públicas (AIRES, 2018).

No entanto, essa realidade de cogestão, coparticipação, é recente na área da segurança pública, dado o perfil histórico autoritário para a produção de políticas públicas com incremento da participação social, uma vez que até a Constituição Federal de 1988, a área da segurança pública permaneceu atrelada ao conceito de segurança interna e integrou o modelo de “Segurança Nacional” que supervisionava a “ordem política e social” do país (DELUCHEY, 2003).

Para tanto, estabeleceu uma rígida vigilância social onde as funções da polícia brasileira que abrangiam tanto infrações comuns de segurança pública quanto em nome da ordem política e social, a repressão aos opositores do regime militar e à população mais pobre, ambos considerados uma ameaça em potencial para o regime e defesa da segurança interna. Fator inibidor de manifestações sociais (DELUCHEY, 2003).

Entretanto, busca-se teoricamente neste contexto compreender as assimetrias históricas e o papel das organizações sociais na concepção da estrutura, composição e qualidade da participação social diante do aprofundamento democrático da esfera pública de segurança do Pará e dos níveis de inter-relações constituídas com o governo para assim aferir a incidência de desempenho das OSC no processo de produção social.

Assim, como pressuposto democrático, o novo ordenamento constitucional na área da segurança pública, através do art.144, eleva a participação social ao status de princípio constitucional da administração pública e torna precípua sua ação (C.F., 1988).

No entanto, somente em 2018 é criada a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) previstas através da Lei nº 13.675 de 2018, que inova na área da segurança pública e efetiva o papel da sociedade como articuladora, e dá arquitetura uniforme ao setor em âmbito nacional, prevendo o compartilhamento de dados, operações e colaborações nas estruturas federal, estadual e municipal com a finalidade de preservar a ordem pública e salvaguardar as pessoas, a vida, a propriedade, a liberdade (PNSPDS, 2018).

Na prática, a incidência de organizações sociais nos conselhos estaduais gestores de segurança pública pelo país com significativa expressão social, demonstram que apenas dois deles: os conselhos do Estado Pará e do Rio Grande do Sul previam já na sua formação inicial uma participação expressiva da sociedade civil na sua composição; fato que coloca o caso do Estado do Pará com 25 anos de produção social na vanguarda do processo de institucionalização dos conselhos gestores de segurança pública no Brasil (LYRA, 2008).

Para tal, o texto está dividido nesta introdução, na metodologia que define o Conselho de Segurança Pública do Estado do Pará como objeto da esfera pública desta análise, ao considerar a política de segurança que cria e reorienta como primazia a participação social e os direitos humanos na formulação, na análise e na aplicação das políticas públicas na área da segurança pública no estudo de caso do Pará. Além de outras três partes que visam identificar a estrutura, a composição e qualidade das participações no processo de produção social do CONSEP/PA.

Nesse sentido, a primeira parte visa identificar como está constituída a participação social em sua estrutura, ao qual apresenta como resultado uma dicotomia entre discursos e contextos enquanto reprodução de um modelo de gestão social e que revelam uma ação prática que enfrenta contradições, limites e um ritmo desigual em relação a seu avanço nas várias dimensões que a compõem.

Entretanto, intrinsecamente, é possível compreender dinâmicas e assimetrias, ao distinguir os projetos políticos do Estado, da Sociedade Civil, no qual o primeiro apresenta uma confluência perversa em relação ao projeto da sociedade civil que, apesar de desejarem uma sociedade civil ativa e propositiva, produzem uma sociedade civil instrumentalizada, em alguns momentos, diante do processo de suas decisões, e para alcance da ampliação de seus debates, (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016); Principalmente, na institucionalização da dimensão política que é ingrediente intrinsecamente constitutivo da construção e aprofundamento da democracia nesses espaços (DAGNINO, 2004).

Na segunda parte nosso objetivo é compreender aspectos ideológicos e democráticos que caracterizam e fundam a esfera pública de segurança pública do Pará em sua composição. Nesse âmbito, a análise demonstra que há dificuldades de ampliação e diversificação das discussões e de garantia legítima da presença de outros grupos de forma regionalizada, as quais estão associadas ao tipo de controle e disseminação da informação e a normas e editais de acesso rígidas.

Para tanto, a composição incide na ação prática das organizações sociais em relação à capacidade das entidades sociais de influenciar nas decisões do Estado e do fortalecimento da gestão social na perspectiva de “uma mudança de racionalidade do governo”, em vias a um projeto político que possibilite uma visão de gestão mais participativa e democrática (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016).

Por fim, a terceira parte visa identificar os impactos ideológicos e sociais da qualidade dos debates. Diante disso, evidencia-se a importância da implementação de um valor político nas bases das discussões para repensar a razão instrumental das comunicações acessadas no CONSEP/PA, um valor político genuinamente democrático e uma razão comunicativa que possibilite a ampliação do diálogo e seu entendimento com foco no acesso à informação como princípio de desempenho de participação social.

Contudo, como guia teórico ao desvelar a instrumentalização das comunicações no sentido do agir e em favor de uma ação comunicativa, a literatura nos mostra que só pode surgir em espaços em que há uma livre formação da opinião pública e da vontade geral. Nesse sentido, torna-se uma demanda prioritária do Estado e da Administração Pública, sendo necessário a implementação de novos contornos gerenciais e novas referências de ação (HABERMAS, 1989).

2 METODOLOGIA

Para efeito desta análise, utilizaremos a categoria teórica da gestão social “Esfera Pública”, que se refere ao espaço de desenvolvimento da gestão social, tratada como uma categoria intermediária entre as categorias teóricas Interesse Bem Compreendido (IBC) e Emancipação, pois constitui o lócus e condição essencial de seu desenvolvimento da gestão social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).

Nesse âmbito, o objeto da esfera pública em análise definido é o Conselho de Segurança do Estado do Pará, sendo a primeira etapa da pesquisa a respeito do estudo de caso que é concebido como processo metodológico, que busca responder questões teóricas e empíricas e se utiliza do conceito de “casing”, o qual considera que “os casos são feitos”, em que os pesquisadores neste quadrante veem os casos como construtos teóricos específicos que se aglutinam no curso da pesquisa, sendo gradualmente impostas evidências empíricas à medida que tomam forma no decorrer da pesquisa (RAGIN, 1992).

A interação, nesse caso, entre ideias e evidências resulta em um processo de refinamento do caso concebido como uma construção teórica; sendo assim, o resultado final da pesquisa empírica é um caso teórico novo ou refinado (MICHEL WIEVIORKA, 1992).

Para isso, na primeira fase, buscou-se a organização e mapeamento dos dados, considerada como pré-análise dos dados. Nesta fase, foi realizada a leitura flutuante de 415 ementários das resoluções deliberadas pelo CONSEP em 25 anos de produção social, com o objetivo de constituir o corpus da pesquisa e base para demais fases. “O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1977, p. 96).

2.1 MAPA CONCEITUAL

Quadro 1 - Objetivos: Identificar incidências das organizações sociais na Estrutura, Composição e Qualidade da Participação social.

CÓDIGOS	PROPRIEDADES	SIGNIFICADOS
Cód. 01. Estrutura (quais condições de participação):	<ul style="list-style-type: none">▪ Acesso ao CONSEP/Pa.▪ Dificuldades de Acesso ao CONSEP/Pa.	A Participação, ergue-se num projeto político que inclua espaços de decisões ou governos a pensar novas formas de interação entre sociedade, estado e mercado, frente ao movimento democrático de oposição a um estado classista, que possibilite construir contornos mais nítidos nas fissuras da administração pública e na crise de legitimidade.

		Ergue-se, a necessidade de uma esfera pública não burguesa e não-estatal, criando-se a possibilidade de participação, negociação e deliberação (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016).
Cód.02. Composição (quem participa):	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atores Sociais (Ativos). ▪ Atores Sociais (Passivos). 	As racionalidades, propõem-se a critérios de entendimento do debate racional ao equilíbrio e subordinação das bases éticas e na compressão do diálogo, visto que, ela acontece quando essa participação se efetiva e adquire informações para compreender as questões envolvidas e influenciar as decisões (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).
Cód.03. Qualidade das participações (como participa):	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inovação Pública ▪ Reconhecimento de (Atores Sociais) ▪ Críticas Advindas (das advindas das organizações sociais). 	A qualidade da participação, ergue-se pelo fato de querer participar, não representa ter condições de acesso, ter qualidade para exercer a participação, sendo a delegação de responsabilidades pela representação ou por deliberação, um fator preponderante desse processo. Neste sentido, coexistem problemas que afetam a “ação racional substantiva” na democracia (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).

Fonte: Elaboração própria.

Então, tecnicamente, para aplicação da segunda etapa (fase das entrevistas) e da terceira etapa (fase de análise de conteúdo) as propriedades foram correlacionadas às características teóricas encontradas a partir dos objetivos teóricos, com base nos dados obtidos no corpus da pesquisa documental, sendo possível construir seus respectivos significados. Nesse âmbito, se constituíram os subcódigos a partir do corpus referente à exploração da transcrição dos documentos e da exploração oral material das transcrições das entrevistas que foram metodologicamente descritas como propriedades analíticas dos códigos iniciais.

Nesta fase, foram criadas perguntas abertas direcionadas a seis conselheiros do CONSEP/PA, sendo três conselheiros da gestão atual e outros três conselheiros de gestões anteriores, selecionados a partir do critério da importância de atuação no conselho gestor. Realizadas as entrevistas, os dados foram tratados em forma de eixos temáticos (ou categorização) que viabilizaram a compreensão a respeito dos significados de gestão social e suas atribuições ao conselho gestor.

Para análise de dados, nesta fase, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo definida como “um conjunto de técnicas de análises das comunicações”, ao qual o pesquisador buscará inferências e técnicas que comprovem as questões voltadas para a formação das ações de gestão social (BARDIN, 1997, p. 31).

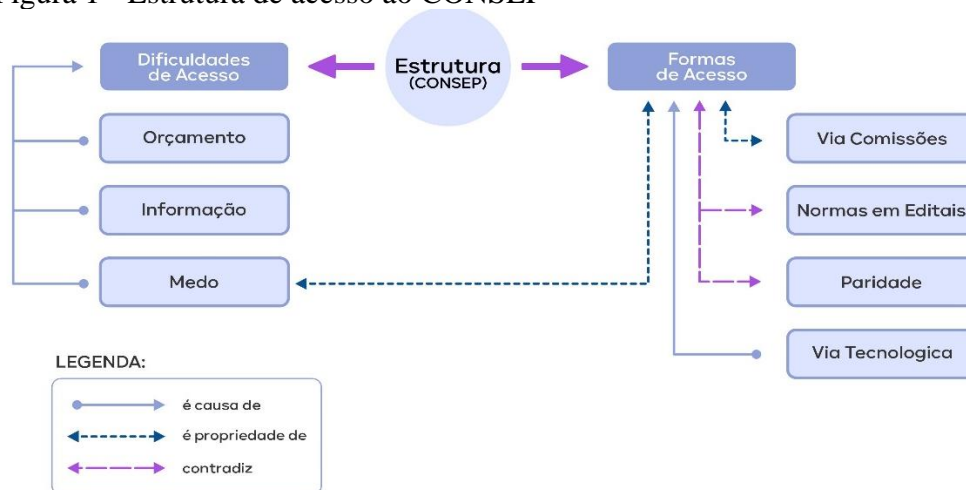
3 ESTRUTURA

O termo estrutura, no contexto da gestão social, baseia-se conceitualmente num projeto político que inclua espaços de decisões ou governos a pensar em novas formas de interação entre Sociedade e Estado, frente ao movimento democrático de oposição a um Estado classista que possibilite construir contornos mais nítidos nas fissuras da administração pública e na crise pela legitimidade (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016).

No entanto, a literatura apresenta limites enquanto princípios e exigências aos conselhos gestores nos diferentes setores sociais instituídos no Brasil da necessidade de participação social, da cogestão, da paridade entre sociedade-Estado como pilares para a formação dos conselhos. Aspectos centrais, que traduzem e revelam as desigualdades e as relações de poder entre Sociedade civil e Estado (AVRITZER, 2012; MONTAMBEAULT, 2018).

Não obstante, a paridade representa um peso dado a posições políticas, sociais e ideológicas dos indivíduos e grupos dentro desses espaços públicos que a depender da estrutura estatuída, possuem maior ou menor poder de argumentação e influência. Contudo, pela natureza centrada de poder do Estado, nessas relações, impõem vantagens aos conselheiros representantes do governo que possuam maior informação, capacidade profissional e controle sobre a agenda dos conselhos gestores (TATAGIBA, 2002).

Figura 1 - Estrutura de acesso ao CONSEP




















Fonte: Elaboração própria, (Atlas.ti).

O caso do Pará demonstra que pela força da lei de criação do conselho de segurança o acesso da sociedade civil é limitado por editais públicos rígidos e pela adoção de um modelo de gestão centrado na ampliação da participação do governo. Há, nesta esfera

pública limitada participação da força social organizada, limitada a três representações consideras oficiais e legítimas (SDDH, CEDEMPA, CEDECA-EMAÚS) do ponto de vista crítico-analítico da sociedade civil, sendo a OAB avaliada como parceira da sociedade civil.

Nesse sentido, partindo do pressuposto de que há incidências da sociedade civil na implementação de políticas públicas na esfera pública de segurança, é possível constatar uma lógica de reprodução de desigualdades na representação social dentro dos conselhos, mas também nas dinâmicas internas dessas instituições participativas, corroborando com que diz Montambeault (2018, p. 268).

¹Quadro 2 - Estrutura e Composição do CONSEP/PA.

(07) MEMBROS NATOS		(06) OUTROS MEMBROS DO GOVERNO	
	Secretário de Segurança e Defesa Social		Dois deputados integrantes da Assembleia Legislativa do Estado.
	Comandante-Geral de Polícia Militar do Estado.		Um representante do Ministério Público Estadual, desde que manifeste o interesse do órgão.
	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar.		Um representante do Poder judiciário, desde que manifeste o interesse do Poder.
	Delgado-Geral da Polícia Civil do Estado.		Um representante de entidade de classe dos órgãos que compõem o SIEDS, escolhido por rodizio entre as associações representativas por resolução do CONSEP.
	Diretor-Superintendente do Departamento de Trânsito do Estado do Pará.		
	Secretário de Administração Penitenciário SEAP.		Defensor Geral da Defensoria Pública.
	Diretor-Geral do Centro de Perícias Científicas Renato Chaves.		Secretário de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER.
(04) MEMBROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL			
	Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará – OAB/PA.		
	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos -SDDH.		
	Centro de defesa da Criança e do Adolescente EMAÚS – CEDESA/EMAÚS.		
	Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos – SDDH.		

Fonte: <http://www.segup.pa.gov.br/historico>

Na prática, a não-paridade somada a fatores administrativos e normativos intrínsecos ao processo de participação representam barreiras de acesso ao debate da segurança pública, que implicam em barreiras via a não previsão de orçamento e informação qualificada ao qual afetam diretamente a qualidade do debate e revelam ainda

¹ A figura 1 e quadro 2, da estrutura do CONSEP/PA, demonstra que a participação social é limitada quando não prevê, via normas e canais institucionais, uma participação ampliada, que associativamente impõem participações populares reduzidas engendradas a assimetrias estruturais (físicas, logísticas, normativas e tecnológicas), que afetam o desempenho dos conselheiros frente ao acesso à informação e construção dos debates.

o medo do debate público como uma “assimetria ideológica” e apontam variáveis que inviabilizam a expansão de novos grupos e representam limites ao avanço social por vias democráticas da institucionalização do conselho gestor.

Empiricamente, a produção social do CONSEP/PA constitui-se “engessada” sob o reflexo do formato da institucionalização política gestada em sua concepção inicial em 1996 e implementada pela política pública na área de segurança pública no Pará nesses 25 anos de atuação. Resultantes, da influência de parâmetros nacionais “centrados no poder do Estado” e sob égide da política pública de segurança local redefinidos por uma legislação que instituiu neste processo a ampliação da participação do governo nas relações sociais como mecanismo de manutenção das forças policiais no desenvolvimento das decisões do conselho gestor de segurança do Pará.

Contudo, o caso do Pará, apesar de inovar frente aos demais Estados, apresenta desigualdades nas dimensões políticas e sociais, nas quais a paridade dos assentos apresenta-se como um fator central das dicotomias estruturais e ideológicas no projeto político de gestão e no processo da ação prática dentro do conselho de segurança do Pará.

Entretanto, a natureza paritária, os mecanismos de representação e de *accountability*, representam limites para o enfrentamento das assimetrias e qualidade das participações. Para tanto, criam-se práticas institucionalizadas que incidem em estruturas desiguais nas relações de poder entre Estado e Sociedade Civil. Nesse sentido, a literatura demonstra que a capacidade da produção social depende fortemente da capacidade dos atores sociais de influenciar o Estado e da vontade dos atores políticos de escutar e adotar as proposições emanadas da sociedade civil na formulação de políticas públicas (AVRITZER, 2012).

No entanto, especificamente sob este aspecto paritário, a setorial da segurança pública é reflexo da ausência de uma cultura de integração da política nacional e local, o que afeta a arquitetura e institucionalização da participação na área da segurança pública com efeitos no aprofundamento da qualidade da democracia brasileira. Há, nesses espaços um processo de politização limitada a capacidade real de atuação dos conselhos gestores e dos seus conselheiros para definição e implementação das políticas públicas em todos os níveis de governo (MONTAMBEAULT, 2018).

Para além disso, a não-inclusão de agentes de mercado na estrutura do conselho gestor do Pará representam o afastamento das demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro, se considerarmos a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas, no sentido de ampliar o

envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, ao valorizar projetos políticos que envolvam a organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não-lucrativos (SILVA et al., 2009).

Portanto, essa lógica, dada a representação social, representa aspectos que inviabilizam a participação social e produzem um Estado cujas práticas resistem aos impulsos sociais participativos e que reproduzem sistemas de cunho autoritário no campo das relações sociais e das representações culturais e simbólicas.

Tais práticas de acordo com a literatura representam uma confluência perversa, construída de visões excludentes da sociedade e da política, criada pela tensão e conflito que moldam as discussões e a ação prática dos debates. Conforme, o maior ou menor grau de interesses entre projetos políticos que permeiam as relações e debates entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, que inferem na eficácia democratizante que geram contradições, limites e desigualdades (DAGNINO, 2004; FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016).

Na prática, diminui a força de intervenção das organizações sociais diante de uma diversidade de temas que reforçam a ideia de inviabilidade da participação social em esferas públicas onde se reproduz uma confluência perversa em que o Estado resiste aos impulsos participativos (MONTAMBEUALT, 2018; AFRITZER, 2012; TATAGIBA, 2002).

Quadro 3 - Dificuldade de Acesso ao CONSEP/PA²

Dificuldades	Resultados
1) Acesso de outras entidades	As normas atuais de acesso por edital são consideradas pelas organizações sociais de alto nível de exigências, são burocráticas e não correspondem à realidade de acesso dos movimentos sociais ao qual impactam no desempenho dos debates e composição das discussões.
2) Acesso de outros municípios	Há limitações de locomoções das entidades e acesso via internet principalmente dos movimentos sociais do campo e da zona rural, fatores limitantes da participação social que estão relacionados a assimetrias estruturais físicas, orçamentárias e tecnológica.
3) Acesso a informações	Há limitada atualização de informações no site https://www.segup.pa.gov.br/ sobre a atuação do CONSEP/PA, assim como a ausência de fortalecimento de outros CONSEGs (Conselhos comunitários de Segurança) que de forma associada, limitam o acesso à informação, fato que ajudaria o fortalecimento e integração do diálogo entre entidades dos 144 municípios no Pará.

Fonte: Elaboração própria.

² No caso do Pará, a institucionalização de comissões especiais, comissões técnicas e ou grupos de trabalhos são consideradas alternativas de acesso às discussões e informação qualificada que representam portas e ou caminhos para dialogar com outros grupos. Nelas, as organizações sociais são convidadas a compor esses espaços de forma institucionalizada, sendo disponibilizadas condições físicas e financeiras para acessar temáticas e grupos, mas com ressalvas.

Quadro 4 - Barreiras de Acesso ao CONSEP/PA³

Dificuldades identificadas	Barreiras de Acesso
1) Via composição	A lei que cria o CONSEP afeta diretamente a composição, o debate, a expansão e o acesso de novos grupos e outros movimentos sociais o que também reflete na composição dos comitês e grupos de trabalhos.
2) Via estrutura física	É considerada boa ou excelente pelos conselheiros das organizações sociais, desde que acessada as acomodações físicas do prédio sede do CONSEP/PA, sem previsão orçamentaria, por exemplo, para uso externo de internet fora dessa estrutura.
3) Via comissões	É considerada uma boa alternativa de inclusão de novos debates e acesso de novos grupos ou movimentos sociais sem assento no CONSEP, mas impactada pela baixa representatividade e extensão das temáticas.
4) Via debate	Dependem dos tipos de discussão (se favorável ou contra o governo) e do perfil do conselheiro das organizações sociais em relação a seu desempenho para imprimir os debates dado os limites estruturais e ideológicos. Exemplo: Grupos religiosos de matrizes africanas que após várias mortes de seus líderes nos últimos 05 anos conseguiram articular uma audiência e constituíram um comitê permanente de análises e encaminhamentos dos casos de violência contra esta população.
5) Via tecnologia	Considerada limitada ao uso na estrutura física das acomodações do conselho. Não havendo, por exemplo, previsão de sistemas integrados de comunicações e informação, agravado com a pandemia (2020-2021).

Fonte: Elaboração própria, 2021.

4 COMPOSIÇÃO

A composição é elemento base para análise das racionalidades da categoria teórica esfera pública, nela se constitui o lócus e condição essencial de desenvolvimentos das categorias complementares da democracia deliberativa, dialogicidade e intersubjetividade. Neste sentido, propõem-se critérios de entendimento do debate racional e o equilíbrio e subordinação das bases éticas e na compressão do diálogo, visto que ele acontece quando essa participação se efetiva e adquire informações para compreender as questões envolvidas e influenciar as decisões (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).

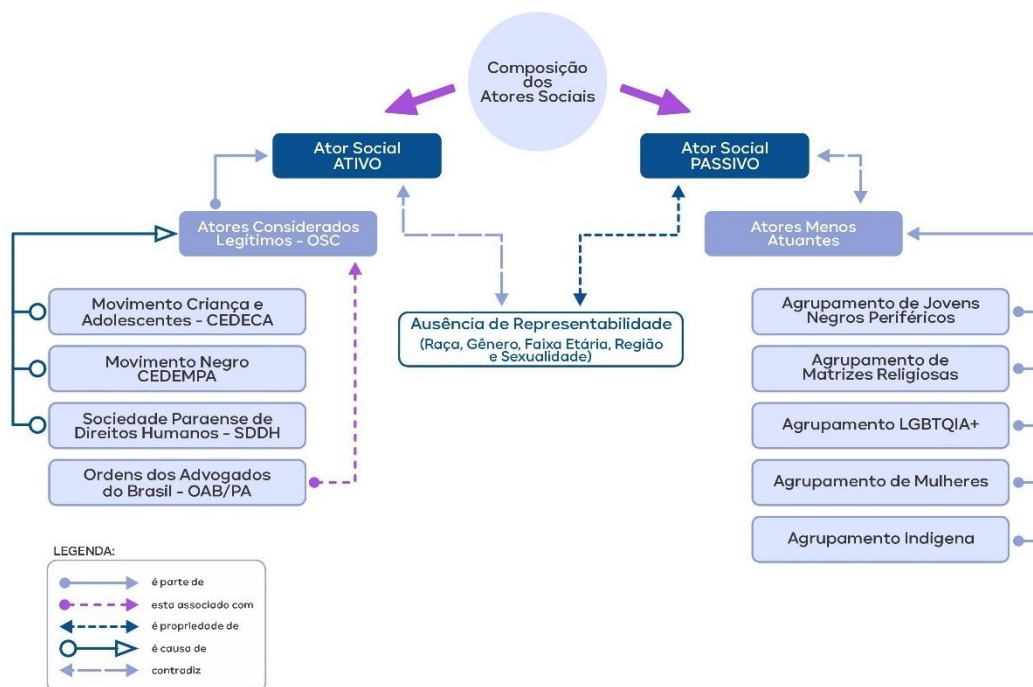
A esfera pública nesse contexto da gestão social busca aproximar a população da política que a partir dela os indivíduos passam a ter condições de reivindicar seus interesses individuais e coletivos, a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro. Nesse sentido, a gestão social e a institucionalização política desses espaços se

³ Nesse mesmo sentido, não são orçadas também demandas logísticas para o deslocamento das representações a outros municípios, fator de forte impacto da garantia da participação social de forma regionalizada. Neste âmbito, o grupo local com maior dificuldade de acesso ao conselho são os grupos de movimentos sociais do campo e da zona rural.

desenvolve à medida que se desenvolve as esferas públicas (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).

Entretanto, a composição desses espaços depende fortemente de aspectos políticos e ideológicos fundados em uma esfera pública democrática em bases não-instrumentalizada e não-utilitária. Não obstante, O CONSEP/PA apresenta ausência de uma composição social por representatividade que considere a raça, o gênero, a religião, a faixa etária e ou sexo como aspectos democratizantes de participação social, na qual sua composição é de maioria ativa composta por homens, adultos, brancos, cristãos e de orientação heterossexual, o que infere diretamente nas decisões e no agir comunicativo.

Figura 2 – Composição Social por Representatividade⁴



Fonte: Elaboração própria (Atlas.ti).

Nessa lógica, o agir comunicativo é afetado em bases éticas com relevância na composição social dos assentos em favor do equilíbrio mútuo enquanto mecanismo de coordenação das ações entre os indivíduos que se encontram em situação de ação ou de fala, no contexto da relação entre o “mundo da vida” e das pretensões por “validez em

⁴ A Figura 2 demonstra que o agir comunicativo das relações estabelecidas no processo dialógico de tomada de decisão coletiva do conselho gestor inferem na capacidade das organizações sociais em influenciar as decisões do Estado, pois, há um enfraquecimento da interação institucionalizada em favor de uma cultura dialógica racional em direção a mudanças de racionalidades do governo e construção de um ambiente mais equânime, o que afeta as decisões coletivas em seus pilares.

diferentes perspectivas de mundo”, potencializando os debates (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).

A literatura aponta para um processo democrático heterogêneo, no sentido que há uma disputa político-cultural em direção a dois projetos políticos distintos e antagônicos, um formatado na concepção neoliberal de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de responsabilidades sociais à sociedade civil; e outro participativo no sentido que ela opera (sociedade civil, participação e cidadania), o que conferem as jovens experiências deliberativas uma dimensão perversa acentuada pela nebulosidade que acerca das diferentes interações que orientam a participação, (DAGNINO, 2004).

Quadro 05 - Quem Participa?⁵

COMPOSIÇÃO ➡ Atores Sociais		
Atores Ativos (legítimas)	Atores Passivos (menos- engajadas)	Resultados
Centro de defesa da criança e do adolescente-CEDECA. Obs.: Reconhecida pelos movimentos sociais.	O segmento de jovens negros periféricos, incidem em menor frequência nos debates de jovens assassinados dentro das periferias dentro do movimento das crianças e adolescentes.	- Há ausência de representação (assento) de mulheres. - Há ausência de representação (assento) LGBTQIA+.
Centro de estudo e defesa do negro- CEDEMPA. Obs.: Reconhecida pelos movimentos sociais.	O segmento afro-religioso, incidem em menor frequência nos debates dentro do movimento negro, assim como a pauta de encarceramento de negros.	- Há ausência de representação (assento) de associações de pessoas privadas de liberdade e ou de seus familiares.
Sociedade paraense de defesa dos direitos humanos- SDDH. Obs.: Reconhecida pelos movimentos sociais.	A OAB e a SDDH são considerados guarda-chuva e engajadas nas lutas dos movimentos sociais e incidem com dificuldades quando buscam ampliar a participação das temáticas do agrupamento de mulheres, das questões agrárias, campo e rurais, LGBTQI+, indígenas e pessoas privadas de liberdade, justamente pela legitimidade da representatividade.	-Há ausência de representações por faixa etária (assento) de jovens.
Ordem dos Advogados/Sessão Pará- OAB/Sessão PARÁ. Obs.: Considerada aliada por sua atuação junto as organizações sociais.		- Há ausência de representações (assento) por territórios, de representações da zona rural, campo e florestas.
1º Gestão Executiva do CONSEP/Pa. (Gestão Inicial). Obs.: Considerada pelas organizações sociais como a gestão mais ativa em favor das demandas sociais.	Os demais grupos gestores do CONSEP/PA, são consideradas pouco engajadas no fortalecimento da participação social e corroboram com limitação para a construção de um ambiente e processo democrático.	- Há ausência e distribuição de representações (assento) por igualdade de gênero.

Fonte: Elaboração própria.

⁵ O Quadro 05 correlaciona os tipos de interações sociais existentes, considerando atores “ativos” e atores “passivos” na perspectiva das organizações sociais relacionadas à frequência na defesa e enfrentamento das pautas de segurança pública. Nelas, as representações sociais são qualificadas e diferem em suas representações como legítimas (relacionada a seu reconhecimento histórico de atuação ativa social nas discussões) e ou passivas (consideradas menos-engajadas, menos-atuantes do ponto de vista de acesso às pautas e força política diante das pautas de segurança).

Há uma disputa de significados para referências aparentemente comuns como participação, sociedade civil, cidadania, democracia, que abrigam significados e defesas distintas por cada projeto político, a depender do grupo ou pauta a ser defendida. Contudo, há um risco percebido no Pará sobre a participação social que impactaram as instâncias decisórias de gestão, defendidas de um lado por forças que sustentam o projeto político participativo democratizante, como a possibilidade desta esfera pública torna-se um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, ou contrário, acabar servindo ao projeto que é antagônico (DAGNINO, 2004).

5 QUALIDADE DAS PARTICIPAÇÕES

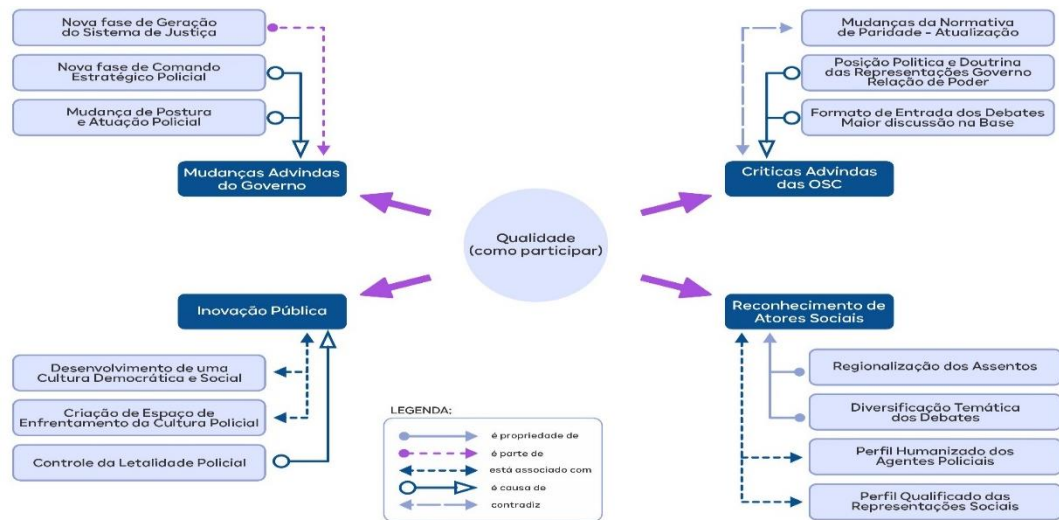
A Qualidade das participações baseia-se no fato de querer participar, sendo a delegação de responsabilidades pela representação ou por deliberação um fator prevacente desse processo. Nesse sentido, coexistem problemas que afetam a “ação racional substantiva” na democracia (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2015).

Por outro lado, a qualidade de participação envolve também o acesso à informação, então aqueles que participam devem ter acesso à informação. Se eles têm acesso a diferentes formas de informação, eles têm qualidade para participar. Assim, não basta ter representações aptas e diversificadas, eles têm que ter informação qualificada, tem que ter elementos para participar.

Entretanto, entre o projeto do Estado e da Sociedade civil apresenta-se uma crise discursiva que impacta seu desempenho, associado a problemas de diversificação temática diante dos debates e enfraquecimento de uma cultura de enfrentamento de realidades históricas, entre espaços urbano e rural.

A natureza desta crise discursiva está nas inter-relações estabelecidas entre as visões de mundo e projetos políticos que, mesmo apontando para direções opostas e antagônicas, em alguns momentos, reivindicam uma sociedade civil ativa e propositiva. No entanto, há a necessidade de reconhecer essas disputas de forma crítica, assim como a necessidade do reconhecimento pelas esferas públicas e do Estado da missão fundamental de governo que é promover o bem comum ou vontade geral (SARAIVA, 2010). Práticas que “se constrói no deslocamento semântico, nos deslocamentos de sentidos que são armas principais para práticas políticas que se constroem num terreno minado, onde qualquer passo nos leva ao campo adversário” (DAGNINO, 2004, p. 143).

Figura 3 - Qualidade das participações de acordo com a influência da(s) Entidade(s) Governamental(is)⁷



Fonte: Elaboração própria (Atlas.ti).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificar as condições de participação social no caso do Conselho gestor de Segurança Pública do Pará requer entender a natureza histórica centrada de poder do Estado na produção de políticas de segurança pública no Brasil. Desta forma, teoricamente, a produção social em condições ideais preconizadas enquanto reprodução de gestão social dependem das interrelações políticas estabelecidas, do tipo de comunicações intersubjetivas constituídas em cada debate e do valor dado na defesa das representações.

Assim, identificou-se empiricamente que as variáveis incidem diretamente na dimensão social do conselho gestor do Pará e afetam as condições de participação e de quem participa do processo e, de forma intrínseca, se relaciona a ação prática onde apresenta desigualdades, contradições e um ritmo desigual oriundas do formato

⁷ A **Figura 3** demonstra como principal desafio para a qualidade das participações a mudança normativa da lei que cria o conselho gestor e limita a participação associada a uma posição antagônica em alguns momentos que, a depender do tipo de gestão dos governos, formatam a entrada das informações dos debates governamentais com pouca possibilidade de discussão em suas bases, as quais espelham uma dimensão ideológica rígida a ser percebida e adequada aos pilares da participação social. Tal perversidade atravessa a dinâmica do avanço democrático, instaurados numa tensão e num dilema que ela coloca. Nesse sentido, as assimetrias relacionadas à qualidade das participações são resultado da formatação do projeto político implementado desde 1996 em seu processo de criação que “engessou” a participação das organizações sociais e “engendrou” como reflexo a ampliação dos assentos do governo com a implementação de uma cultura democrática perversa.

institucional da dimensão política, o que impactam diretamente na qualidade das participações no contexto da incidência das organizações sociais de como participar da construção de políticas públicas de segurança.

Ou seja, nas dimensões, há contradições ao reconhecer os limites políticos de ampliação dos diálogos e limites sociais de diversificação das discussões, aspectos centrais que afetam o agir comunicativo e limitam a viabilidade das participações em favor de uma transformação social que movimenta ações dos sujeitos para uma prática dialógica capaz de produzir uma crítica racionalizada da sociedade e, a emancipação social das armadilhas da ação racional instrumental.

Portanto, o CONSEP/PA é um “espaço em transformação” e um importante espaço de interlocução social, construído em prol de um “controle social” e vigilância das assimetrias entre governo e sociedade civil” para o enfrentamento dos problemas sociais, que reproduz uma política propositiva no sentido do fortalecimento de uma cultura democrática que possibilitou a ampliação do controle social antes restrito e simbolicamente considerado pelas OSC como “um baú fechado” à esfera governamental.

Como resultado empírico para a área da segurança pública, as mudanças apresentadas no caso do Pará imprimem uma produção social restritiva, mas que demonstra um aprofundamento em direção a uma mudança de visão institucional a temas relacionados a direitos humanos e ao enfrentamento institucional de abusos policiais e letalidade que necessitam de um aprofundamento no dia-a-dia da ação policial. Ganhos, relacionados à força implementada pelas organizações sociais em períodos em que a ação governamental diminuiu a centralidade e antagonismo e coadunou com os princípios participativos na interrelação entre governo e sociedade civil.

Contudo, faz-se necessário enfrentar as assimetrias estruturais em bases éticas relacionadas ao valor dado à participação social e às dificuldades de acesso de participação social por outras entidades sociais de forma regionalizada, atreladas à alta exigências para cumprimento de normas e editais públicos de acesso e a pouca previsão de orçamento logístico e informação qualificada. Além do reconhecimento do enfrentamento ideológico do estigma do “medo” atrelado ao debate sob a égide da discussão sobre segurança pública no Brasil.

Assim, podemos concluir que há incidências relativas à participação social da sociedade civil na esfera pública de segurança do Pará, mas com desigualdades de condições em relação a seu desenho, pois não atendem às expectativas formais, sociais e coletivas. Há, então, uma incidência endêmica à democracia.

REFERÊNCIAS

AMAZONIA REAL. **Intolerância e racismo religiosos matam sacerdote em Belém**. 2022. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/intolerancia-e-racismo-religiosos-matam-sacerdote-em-belem/>. Acesso em 08 abr. 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

_____. Fundamentos Teóricos da Gestão Social. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate** (ISSNe 2237-9029) v. 5, n. 1, p. 4-19, jan./jun. 2015.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DELUCHEY, Jean-François. Nouvelles approches de la sécurité urbaine au Brésil: L'exemple de Belém do Pará (Amazonie orientale). **Lusotopie**, n. 10, 2003, p. 351-364.

FREITAS, Allan Ferreira; FREITAS, Alair Ferreira; FERREIRA, Marco Aurélio. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cad. EBAPE. BR**, v.14, n° 2, Rio de Janeiro, Abr./jun.2016.

G1 PARÁ. **Quatro cidades do Pará concentram maior nº de mortes de jovens negros**. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/05/quatro-cidades-do-para-concentram-maior-n-de-mortes-de-jovens-negros.html>. Acesso em 08 abr. 2022.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1989.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa.html>. Acesso em 08 abr. 2022.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 141, p. 23-38, jan./mar., 1999.

MEDEIROS, Carolina Beltrão de. GALVÃO, Carlos Eduardo de Souza. CORREIA, Suzzane, GÓMES, Carla, CASTILHO, Leonardo. Inovação Social além Da Tecnologia Social: Constructos em Discussão. **RACE**, Joçaba, v.16, n.3, p.957-982, set./dez.2017.

MONTAMBEAULT, Françoise. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018.

PODER 360°. **Relatório registra 237 mortes violentas de pessoas LGBTs no Brasil em 2020**. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/relatorio-registra-237-mortes-violentas-de-pessoas-lgbts-no-brasil-em-2020/>. Acesso em 08 abr. 2022.

RAGIN, Charles C. Introduction: Cases of “What is a case?” In: RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard S. (Eds.). **What is a case?** New York: Cambridge University Press, 1992.

SARAVIA, E. J. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? **Revista ADM.MADE**, v. 14, n. 3, p. 1-8, outubro/dezembro 2010.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30 Abr./Jun. 1997.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo** - versão 2009. Brasília, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. **O Pará é o estado com o maior número de massacres no campo, segundo a CPT**. 2017. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/620768-O-Para-e-o-estado-com-o-maior-numero-de-massacres-no-campo--segundo-a-CPT.xhtml#:~:text=Par%C3%A1%20%C3%A9%20o%20estado%20que,massacres%20com%20125%20pessoas%20assassinadas>. Acesso em 08 abr. 2022.