

# ***Redes sociais, mobilização e segurança pública:***

*Evolução da rede de atores da  
segurança pública no processo preparatório da  
1ª Conferência Nacional de Segurança Pública*

Thais Regina Pavez  
Demétrio G.C. de Toledo  
Renata R. Gonçalves

Ministério da Justiça - 2009

## **Expediente**

### **Presidente da República**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

### **Ministro da Justiça**

*Tarso Genro*

### **Secretário Nacional de Segurança Pública**

*Ricardo Brisolla Balestreri*

### **Diretor do Departamento Penitenciário Nacional**

*Airton Michels*

### **Coordenação Executiva:**

*Coordenadora Geral: Regina Miki*

*Secretaria Executiva: Fernanda dos Anjos*

*Secretaria Executiva Adjunta: Mariana Carvalho*

*Coordenadora de Capacitação: Beatriz Cruz*

*Coordenador de Comunicação: Marcelo de Paiva*

*Coordenador de Infraestrutura: Antonio Gianichini*

*Coordenadora de Infraestrutura da Etapa Nacional: Anelize Schuler*

*Coordenador de Metodologia: Fábio Deboni*

*Coordenador de Mobilização: Guilherme Leonardi*

*Coordenador de Projetos Especiais: Fernando Antunes*

*Assessora Especial da Coordenação Executiva: Luciane Patrício*

*Assessora de Assuntos do Sistema Penitenciário: Márcia de Alencar*

### **Equipe da 1ª Conseg:**

*Adriana Faria, Alberto Kopittke, Alessandro Mendes, Alex Dias, Amanda Ayres, Ana Carla Maurício, André Arruda, Ângela Simão, Atahualpa Coelho, Cíntia Luz, Clarissa Jokowski, Cláudia Gouveia, Daisy Cordeiro, Daniel Avelino, Daniella Cronemberger, Denis Torres, Élida Miranda, Fernanda Barreto, Gisele Barbieri, Gisele Peres, Hellen Falone, Heloísa Greco, Henrique Dantas, Leandro Celes, Leidiane Lima, Maria Gabriela Peixoto, Maria Thereza Teixeira, Mariana Levy, Mateus Utzig, Priscilla Oliveira, Rafael Santos, Regina Lopes, Renata Florentino, Rodrigo Xavier, Rosier Custódio, Sady Fauth, Sheila Almeida, Socorro Vasconcelos, Thales de Moraes, Verônica dos Anjos, Verônica Lins e Wagner Moura.*

### **Capa e Diagramação**

*Renato Gonçalves Pedreira Júnior*

**Tiragem:** 2.000 exemplares

**PRODOC BRA/08/015:** "Construção, Implementação e Avaliação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública".

Redes sociais, mobilização e segurança pública: Evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Coordenação Geral da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública  
Ministério da Justiça – Ano I. Brasília, DF.

Todos os direitos reservados ao

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (MJ)**

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede

Brasília, DF – Brasil – CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-9570

Impresso no Brasil

## **Apresentação**

O Ministério da Justiça, dentro de uma nova cultura de segurança pública, realizou a 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública. Experiência inédita, a 1ª. CONSEG é um marco histórico para a abertura do setor à participação social e para a mobilização de centenas de milhares de pessoas dos três segmentos – Sociedade Civil, Trabalhadores da área e Poder Público, num momento simbólico de diálogo e interação nunca antes ocorrido.

Para avaliar os efeitos do fortalecimento da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país durante todo o processo da 1ª. CONSEG – os seus espaços preparatórios, etapas, ações paralelas etc., realizou-se uma importante pesquisa no âmbito da gestão da Conferência. Fazendo uso de metodologia sofisticada e diferenciada, trata-se de um estudo sobre a transformação da rede de determinados atores envolvidos com a temática da segurança pública no Brasil, identificando mudanças no padrão relacional desses atores antes e depois do início do processo preparatório da 1º Conferência Nacional de Segurança Pública e na configuração do campo e desenho da Política Nacional de Segurança Pública.

Os resultados são surpreendentes, como o empoderamento dos atores envolvidos, o avanço no processo de institucionalização do campo da segurança pública e o maior diálogo e reconhecimento entre os segmentos. Há um adensamento de relações que pode ser visto como uma vitória do processo da 1ª. CONSEG e, em especial, como uma conquista para todos aqueles que acreditam num modo mais eficiente e simultâneo de garantir segurança pública e construir a cidadania.

A pesquisa “Redes sociais, mobilização e segurança pública: Evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública” demonstra a importância da 1ª. CONSEG para a consolidação de espaços democráticos totalmente favoráveis à interação entre os atores e ao fortalecimento de articulações e mobilizações de rede sociais num setor tão complexo e historicamente fechado como a segurança pública brasileira.

*Ministério da Justiça*



# Índice

<b>Apresentação.....</b>	03
<b>Sumário Executivo.....</b>	07
<b>Introdução.....</b>	08
<b>1. Aspectos conceituais e metodológicos do estudo .....</b>	13
<b>2. Metodologia de avaliação de redes sociais de políticas públicas .....</b>	17
<b>3. Eventos e atores envolvidos no campo da segurança pública (T1 e T2)....</b>	21
<b>4. Avaliação da evolução da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública (T1 e T2).....</b>	35
4.1. Análise comparada dos indicadores sobre características gerais da rede (T1 e T2).....	36
4.2. Análise da evolução do padrão de centralidades na rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública (T1 e T2) .....	64
<b>5. Discussão dos principais resultados do estudo e desafios futuros .....</b>	73
<b>Bibliografia.....</b>	77
<b>Anexo Metodológico.....</b>	81
a. Procedimentos preparatórios para a análise .....	85



## Sumário Executivo

O principal **objetivo** deste estudo foi **avaliar os efeitos do fortalecimento da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública** no país no processo de institucionalização do setor de segurança pública facilitados pelo **processo preparatório da 1ª Conseg** e na consolidação da segurança pública como política de Estado.

Os principais resultados apontados pelo estudo são:

- **Avanço** no processo de **institucionalização** do campo da segurança pública;
- **Empoderamento** de um núcleo central na estrutura de atores envolvidos com a temática de segurança pública com **representação equitativa** de todos os **segmentos** e de entidades nacionais/federais;
- **Envolvimento** de atores de **distintos segmentos** na definição e debate das **diretrizes nacionais da política de segurança pública**;
- **Temáticas e propostas** específicas que tinham força no plano local passaram a ganhar **destaque no debate nacional**;
- **Fortalecimento do papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp** como **coordenadora e indutora** de processos da política de segurança pública no país;
- Diversos **atores** ganharam visibilidade e **participação no âmbito nacional** em especial entidades representantes do segmento dos **trabalhadores da área de segurança pública**;
- Em ambos os períodos observamos **acentuado protagonismo da sociedade civil** em grande parte dos eventos e na rede de atores.

Os resultados apresentados nesse estudo também trazem **desafios** para as **próximas conferências** e para a **implementação das diretrizes** nacionais de segurança pública, entre eles:

- **Expansão** da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública;
- **Dinamização** permanente da rede;
- **Difusão** do padrão de interação entre segmentos.



## Introdução

O processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) estabeleceu um marco em termos de participação dos segmentos envolvidos nas distintas etapas da política de segurança pública no país. Um dos objetivos não só da Conseg, mas também da etapa preparatória e posterior à conferência, é estabelecer espaços públicos que propiciem o encontro e reconhecimento entre os distintos atores envolvidos com a temática de segurança pública no país e, com isso, oferecer um conjunto de condições para a formação e fortalecimento dos canais de diálogo, ou seja, das redes desses atores.

Dentre os recursos institucionais disponíveis, os vínculos entre atores (indivíduos ou entidades) dos distintos segmentos envolvidos em uma determinada temática de políticas públicas devem ser dimensionados, já que as relações sociais atuam como verdadeiros canais de transmissão e acesso a recursos materiais e imateriais (a exemplo de informações e poder de influência) e possibilitam a coordenação de atividades, negociação e resolução de conflitos, articulação e formação de parcerias entre atores de um mesmo segmento (por exemplo, entre distintos órgãos gestores da segurança pública) e também entre atores de distintos segmentos (por exemplo, entre atores da sociedade civil e representantes dos trabalhadores).

A perspectiva das redes sociais como recurso institucional ressalta a importância dos vínculos para obter acesso aos recursos inseridos numa dada rede de relações (Lin, 2001; Burt, 1992). Por esse motivo, o fortalecimento das redes sociais vem sendo incorporados aos objetivos de análise e avaliação das políticas e de ações do poder público (Arriagada, Miranda e Pavez, 2004).

Uma metodologia de avaliação dos efeitos do processo preparatório para a 1ª Conseg deve contemplar tanto a análise da rede social dos atores envolvidos com a temática de segurança pública como os principais eventos ocorridos nesse campo.

A análise de redes sociais aplicada à avaliação de políticas públicas permite identificar e conhecer aspectos do padrão de interação entre atores sociais e verificar mudanças ao longo do tempo. Possibilita também detalhar aspectos da realidade social relacionados à institucionalização de um setor de política pública, à construção sociopolítica de diretrizes nacionais e ao funcionamento do Estado e das políticas públicas. Essa ferramenta analítica permite a análise de redes sem imposição de uma estrutura pré-estabelecida aos atores sociais, permitindo novos olhares sobre um determinado fenômeno.

Paralelamente ao uso da análise das redes sociais, é necessário identificar os eventos ocorridos no campo da política para compreender os antecedentes

e as dinâmicas das relações entre os atores envolvidos com essa temática. Os eventos e os projetos ou temáticas abordados nesses eventos ajudam a estruturar relações ou vínculos concretos. Por isso, é de suma importância identificar onde ocorre o contato social, e portanto, onde as redes são dinamizadas. Nesses espaços, os atores se conhecem ou se reencontram, reivindicam, discutem, explicitam suas posições em relação a determinadas temáticas/projetos, negociam, votam e, enfim, podem estabelecer vínculos.

Portanto, por meio da análise de redes e dos eventos podemos identificar e interpretar o “acúmulo” relacional nesse campo e, a partir daí, examinar transformações na rede social.

No campo da política de segurança pública no Brasil, destaca-se atualmente a iniciativa do Ministério da Justiça de realizar a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Tal experiência relaciona-se com o Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), os quais marcam uma nova etapa no enfrentamento da questão da política de segurança pública no país, tendo como objetivo a articulação de políticas de segurança com ações sociais, priorizando ações preventivas, sem perder de vista as ações repressivas qualificadas, e a mobilização dos diversos atores direta e indiretamente envolvidos com a política de segurança pública na elaboração e execução das políticas.

De maneira mais ampla, esse movimento insere-se em um contexto que vem sendo marcado por significativas transformações cujo ponto de inflexão, simbólico, mas também legal e político, é a Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos ao longo da década de 1990, sobretudo aquelas associadas à descentralização das políticas públicas no bojo da luta pela redemocratização nos anos 1970 e 1980. A partir da década de 1980, diversas iniciativas foram promovidas por governos locais no sentido de se estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade, a fim de superar o padrão de provisão estatal e a centralização na tomada de decisões e ampliar o envolvimento de atores na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas<sup>1</sup>.

Nesse contexto, ganharam ênfase propostas de descentralização associadas à participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, as quais envolveriam aspectos positivos como: a formulação de novas e melhores soluções para diferentes problemas; resultados mais justos; diluição de interesses individuais; publicização de discussões e; ainda, a possibilidade de geração de decisões mais legítimas<sup>2</sup>. A participação da sociedade civil e dos operadores dos respectivos setores de políticas públicas passa a ser fomentada pelo próprio desenho da política pública por meio de diferentes formas de mo-

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

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



bilização que passaram a ser incorporadas nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, como conselhos, fóruns e conferências, constituindo-se espaços institucionalizados de discussão de propostas e deliberação de diretrizes mediante a eleição de representantes e delegados.

No que diz respeito à análise desses processos, de maneira geral, embora as políticas públicas constituam-se como processos contínuos, a literatura costuma dividir a análise do ciclo de uma política em quatro fases principais: agenda, formulação, implementação e avaliação. Sobre as duas primeiras fases, a literatura aponta para a relevância dos processos de tomada de decisão, sobretudo aqueles que envolvem a pluralização de participantes no processo decisório e sua interação. A importância da interação entre diferentes atores é destacada como um fator explicativo da racionalidade existente nas decisões e, portanto, altamente significativa para o entendimento do desenho e dos resultados da implementação das políticas públicas<sup>3</sup>.

Ao longo das últimas décadas, esses processos têm produzido diferentes resultados nas políticas públicas e assim, visto que no campo da segurança pública a incorporação de processos participativos em nível nacional é inédita e sobremaneira inovadora, destaca-se a relevância da elaboração do presente estudo.

Em síntese, esta metodologia permite:

- Construir a rede de atores envolvidos com determinada temática de políticas públicas
- Recompor a rede em distintos momentos no tempo
- Identificar e avaliar mudanças nas características da rede (centralidade dos atores, coesão, etc)
- Realizar um estudo dinâmico a partir da contextualização histórica da análise da rede, por meio da identificação de eventos associados a um determinado campo de política pública
- Criar indicadores e parâmetros para monitorar e avaliar resultados que permitam um acompanhamento temporal.

Os objetivos do presente estudo consistem em:

Verificar os efeitos da mobilização dos atores que compõem o campo da política de segurança pública e suas consequências sobre o padrão de interação entre os atores que compõem tal campo

<sup>3</sup> LINDBLOM, C. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.



Construir um conjunto de indicadores que apontem os efeitos sobre a estrutura relacional e as modificações nas características e na configuração da rede em torno dos seus atores após o início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg

Analizar o alcance das ações e estratégias adotadas pela coordenação da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública para promover maior interação e diálogo entre os diversos atores envolvidos

Avaliar os efeitos do fortalecimento da rede de atores no processo de institucionalização do setor de segurança pública facilitados pelo processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg e na consolidação da segurança pública como política de Estado

A primeira seção discute aspectos conceituais e metodológicos do estudo. São abordados os fundamentos teóricos da análise de redes sociais e sua relação com os eventos do campo da segurança pública para compreender as mudanças ocorridas nesse campo e na rede de atores antes e depois do início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg.

A segunda seção analisa o padrão de eventos (seminários, encontros, congressos, mobilizações, eventos críticos, dentre outros) antes e depois do início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg, observando tipo, intensidade de ocorrência e a participação e interação dos segmentos nesses eventos.

Na terceira seção, analisamos a rede dos atores envolvidos com a temática de segurança pública em que comparamos os padrões de interação social, observando: mudanças no grau de coesão geral da rede, ou seja, se houve efeito na formação de novos vínculos e na aderência entre as distintas entidades que compõem a rede; a variação do padrão de interação entre entidades do mesmo segmento, ou com outros segmentos, ou seja, se houve mudança na homogeneidade e/ou heterogeneidade de contato entre as entidades da rede, modificações na composição da rede segundo características ou atributos das entidades em interação relevantes para a análise e controle dos resultados (segmento, região/localidade, participação na Comissão Organizadora Nacional, dentre outras). Por fim, avaliamos a transformação na composição das entidades mais proeminentes ou centrais do ponto de vista relacional, principalmente segundo a participação dos segmentos das entidades nas posições que revelam mais vantagens relacionais.



Por fim, apresentamos uma síntese dos principais resultados do estudo de avaliação e as conclusões finais. Essa seção é complementada por uma discussão dos principais desafios para as futuras ações de mobilização e consolidação da rede de atores do campo da segurança pública.

No Anexo, detalhamos a Metodologia utilizada neste estudo.

## 1. Aspectos conceituais e metodológicos do estudo

A estrutura social, definida pela presença de padrões de relações sociais, pode ser estudada com o uso da metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS) a partir de dados obtidos por meio de pesquisa empírica, e suas características podem ser medidas por meio de “indicadores relacionais”, que constituem expressões dos vínculos existentes entre atores sociais. As propriedades (coesão, poder, posição social, prestígio) e formações sociais (redes, grupos) são definidas em termos relacionais, o que facilita a observação e o estudo dos padrões de interação. Nesse sentido, a utilização do termo “redes” não é metafórica, pois possibilita o seu estudo num plano menos abstrato. Uma das vantagens do uso dessa metodologia é que a estrutura social ou relacional pode ser definida a partir de resultados empíricos e não de uma estrutura formal e normativa ou pré-estabelecida. A análise de redes, portanto, permite o estudo das *relações entre atores sociais*, que são irredutíveis a propriedades individuais dos agentes, permitindo observar a estrutura e a dinâmica dos processos sociais.

Na metodologia de análise de redes, os vínculos sociais constituem verdadeiros canais de transmissão de recursos materiais e imateriais – informações, influência e bens, entre outros – e de articulação e mobilização social, o que permite uma avaliação mais ampliada dos efeitos decorrentes da transformação de padrões relacionais (cf. Wasserman e Faust, 1994; Emirbayer, 1997; Mische, 2003).

Para a construção da rede, utilizam-se “dados relacionais”, que são expressões dos vínculos existentes entre os agentes sociais. Esses dados podem ser elaborados a partir de informações coletadas em diversas fontes (questionários, entrevistas, imprensa, registros de participantes em eventos públicos, dentre outras) e organizam-se numa matriz para sua representação e análise. Os dados de atributos – da unidade que constitui a rede. – apenas complementam essas informações.

A metodologia de análise de redes encontra seus antecedentes técnicos e teóricos e sua linguagem conceitual nas linhas de pesquisa desenvolvidas a partir da década de 1930 no campo da antropologia, nos estudos realizados pelas escolas de Harvard e de Manchester, e na psicologia social, nos estudos que levaram ao desenvolvimento da sociometria. Em ambos os casos as redes eram egocentradas, com os vínculos sociais diretos do indivíduo representados por sociogramas<sup>1</sup>. Os primeiros foram influenciados pelo trabalho do antropólogo Radcliffe-Brown, que se preocupou com a importância das relações sociais nas sociedades industrializadas, elaborando trabalhos no plano teórico sobre o que chamou de teia (*web*) de relações constitutivas da sociedade. Em Harvard, foram

<sup>1</sup> A análise das redes egocentradas, ou redes pessoais, é realizada a partir dos vínculos do indivíduo ego com outros *alters de ego* e os vínculos entre estes (Scott, 1992; Wasserman e Faust, 1994).

feitas experiências para observar os padrões de relacionamento interpessoal e a formação de subgrupos (cliques), como as da fábrica de Hawthorne, por Mayo e Warner. Em Manchester, escola especialmente influenciada por Radcliffe-Brown, foram realizados trabalhos orientados para o estudo do papel do conflito e da mudança como elementos da estrutura social, como os de Nadel e Mitchell sobre a estrutura social e as relações sociais, em que os autores desenvolveram critérios de análise de redes sociais como os de reciprocidade, densidade, intensidade dos vínculos, dentre outros.

Os estudos da sociometria derivam da busca por técnicas de visualização dos vínculos sociais no campo da psicologia e constituem o principal apporte para a metodologia de análise de redes. Jacob Moreno, em seus estudos sobre a relação entre bem-estar e configurações sociais, foi o criador do sociograma: um diagrama de pontos e linhas usado para representar relações entre pessoas. Posteriormente, Kurt Lewin propôs o uso da teoria dos grafos (estudo matemático dos padrões estruturais por meio de pontos e linhas) para formalizar as representações das configurações sociais. A teoria dos grafos permitiu a tradução de uma matriz de dados relacionais em uma linguagem formal para descrever e analisar as redes e suas características, sendo o ponto inicial para a maior parte das idéias fundamentais e medidas da metodologia de análise de redes sociais.

A partir da década de 1960, em Harvard, as redes sociais foram transformadas em ferramentas de análise estrutural. A criação e a aplicação de modelos algébricos e estatísticos de análise e o desenvolvimento de programas computacionais específicos para a análise de redes (p.ex. *Gradap*, *Netdraw*, *Ucinet*) permitiram visualizar e operar redes maiores, a exemplo da análise de cluster, ou de agrupamento, para identificar a formação de grupos, e do escalonamento multidimensional (MDS), que possibilita representar redes mais complexas e reconhecer a distribuição espacial dos atores e seus vínculos, dentre outros (Marques, 2000; Scott, 1991).

No uso da metodologia de análise de redes encontram-se vários desafios para o pesquisador na definição da estratégia de estudo, entre estes, a especificação das “fronteiras da rede” e a representação de suas transformações. Conforme a definição de Wasserman e Faust (1994), uma rede social é um conjunto finito de agentes e as relações definidas entre eles, sendo que o desafio da delimitação de suas fronteiras está em como definir esse universo de atores e relações que serão analisados, uma vez que um conjunto de relações sociais encontra-se imbricado em sistemas maiores de interação social e muitas vezes não apresenta fronteiras claras ou pré-definidas.

Para especificar as fronteiras da rede, deve-se considerar que seu “recorte” dependerá do que o pesquisador avalia ser significante na situação que está sendo estudada. No estudo de redes parciais – por oposição às totais, que têm os



limites claros, p.ex. redes organizacionais – uma técnica que se tem mostrado útil para entrever os limites da rede é a chamada “bola de neve” (*snowball*)<sup>2</sup>. Por meio desta técnica, a coleta de informação inicia-se a partir de um grupo de referência a que se solicita nomear outros atores e citar seus vínculos. Os indivíduos entrevistados são informantes que têm um conhecimento importante não só sobre seus próprios vínculos, mas também sobre as interações presentes em diferentes áreas da rede, sobre vínculos existentes entre terceiros. Com isso, vão sendo agregados à lista novos atores e relações a cada rodada de entrevistas e a própria relação social vai servindo de conexão para definir a rede. Desse modo, é possível perceber que estão sendo atingidas as fronteiras da rede quando a quantidade de novos nomes e vínculos começa a diminuir de forma substantiva.

A respeito do desafio de analisar as transformações de uma rede social, Emirbayer (1997) destaca que apesar do uso da análise de redes permitir a observação de suas características estruturais (elementos mais estáticos), há dificuldades na análise da dinâmica, dos processos que transformam uma dada rede ao longo do tempo. Uma das estratégias utilizadas pelos analistas de redes para enfrentar este problema é o estudo longitudinal de uma rede por meio do registro dos vínculos numa sucessão de tempos diferentes, de modo a obter várias “fotografias” da rede que podem ser retratadas em momentos diferentes, permitindo a observação das diferenças entre os quadros. Essa estratégia será usada neste estudo para observar como os vínculos mudaram por influência da ação da política de governo.

Como já destacado, as medidas da metodologia de análise de redes embasam-se, principalmente, na linguagem da teoria dos grafos, que estuda conjuntos de elementos e suas relações (os primeiros representados por pontos e as segundas, por linhas). Assim, uma matriz que descreve os vínculos entre um grupo de pessoas pode ser convertida num gráfico de pontos conectados por linhas, representados num sociograma.

As medidas sociométricas podem ser divididas entre aquelas que descrevem as características mais gerais de uma rede social (distância, coesão, densidade etc) e as que identificam e quantificam a posição dos atores em um dado cenário relacional, chamadas de medidas de centralidade, sendo as mais usadas as de proximidade, informação e intermediação. O conceito de distância foi elaborado a partir dos conceitos de passo (*walk*) – seqüência de linhas num gráfico – e caminho (*path*) – passos em que cada linha e ponto são diferentes – na rede social. Assim, a distância de um caminho (*length*) é medida pelo número de linhas que compõem o trajeto e a distância entre dois pontos, medida pelo caminho mais curto que os conecta, chamada de geodésica.

---

<sup>2</sup> Em Scott (1992) e Hanemann (2001) encontra-se uma descrição detalhada do uso desta técnica em análise de redes sociais.

O tamanho da rede corresponde à quantidade de vínculos existentes no total da rede, e a densidade, aos vínculos presentes em relação ao número de todas as conexões que podem ser estabelecidas entre o total de atores da rede (Scott, 1992). A centralidade de grau (*degree centrality*) calcula o número de vínculos adjacentes para cada ator da rede. Os atores centrais, segundo o parâmetro de intermediação (*betweenness centrality*), desenvolvem um papel de “ponte” devido ao fato de se encontrarem entre outros atores – no meio de suas geodésicas – e dessa forma poderem conectar pedaços inteiros da rede, podendo atuar como porteiros (*broker* ou *gate-keeper*); essa posição lhe outorga um potencial controle sobre os fluxos de bem materiais ou imateriais – por exemplo, informação – que circulam pelos vínculos sociais (Scott, 1992).

Diferentemente da medida de centralidade de intermediação, a medida de centralidade de informação (*information centrality*) considera que certos caminhos (geodésicas) podem ser escolhidos preferencialmente para transmitir informação, pois alguns dos atores que os integram possuem um alto número de vínculos, ou seja, são mais centrais que outros segundo o tamanho de sua vizinhança (*neighborhood*). Portanto, caminhos que contêm esses atores expansivos possuem maiores probabilidades de serem usados como caminhos de transmissão do que outras geodésicas. Assim, esta medida calcula a participação dos atores nesses caminhos (Wasserman e Faust, 1994). A medida de centralidade de proximidade (*closeness centrality*) determina quão perto um ator encontra-se em relação aos outros atores da rede. Esta é calculada pela função inversa das distâncias geodésicas entre ego e todos os outros atores da rede, pois quanto menor for a distância, mais próximo o ator encontra-se do restante dos atores. Um ator considerado central, segundo esta medida, pode rapidamente entrar em contato com todos os outros, mostrando-se eficiente em comunicar informações (Wasserman e Faust, 1994).

## 2. Metodologia de avaliação de redes sociais de políticas públicas

A seguir, apresentamos a metodologia de coleta de dados para construção da estrutura da rede no período anterior ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública (T1) e ao final deste processo (T2).

Nesta seção, faremos uma descrição detalhada dos procedimentos de coleta de dados, abordando cada um de seus aspectos fundamentais: a seleção dos informantes; a construção e aplicação do instrumento de coleta de dados (questionário); os principais tipos de informações obtidas; e o alcance dessas informações (a que se referem e o que explicam). Os procedimentos de coleta de dados para construção da estrutura da rede no período posterior (T2) ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública foram, rigorosamente, os mesmos do período T1 (antes do início do processo), para tornar possível a comparação entre os dois períodos.

O primeiro e fundamental passo no processo de coleta de dados consiste na seleção dos informantes. Os modos de seleção de uma amostra são inúmeros: amostragem probabilística simples, amostragem probabilística estratificada, seleção por relevância ou escopo, para citar apenas as mais conhecidas e utilizadas. Está claro que a escolha de um ou outro modo de seleção de uma amostra está diretamente ligada ao problema de investigação, ao tipo de informação que se deseja obter e às técnicas de análise de dados que serão empregadas. A análise de redes sociais não é diferente, tendo, portanto, particularidades no que diz respeito aos modos de seleção da amostra.

Quanto à técnica de escolha dos informantes, as seleções por relevância ou por escopo são em geral mais adequadas à análise de redes sociais, salvo no caso de redes egocentradas<sup>1</sup>, que permitem amostragens probabilísticas para a coleta e comparação de redes de um indivíduo qualquer, escolhido aleatoriamente do universo de interesse da pesquisa, e a subsequente generalização das características dos indivíduos da amostra para toda a população, segundo os parâmetros definidos na amostra.

A seleção por relevância ou escopo visa a construir um *painel de informantes com conhecimentos altamente relevantes para o problema de investigação* (Weiss, 1995). Trata-se não de escolher informantes selecionados aleatoriamente a partir de uma população, mas da escolha de indivíduos que possam fornecer uma visão ampla e variada sobre as pessoas e instituições envolvidas no processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg. O objetivo não é coletar informações de todos os indivíduos, nem de uma amostra estatisticamente representativa a partir da qual

<sup>1</sup> Redes egocentradas, ou redes pessoais, são redes construídas a partir dos vínculos do indivíduo *ego* com outros *alters de ego* e os vínculos entre estes (Scott, 1992; Wasserman e Faust, 1999).

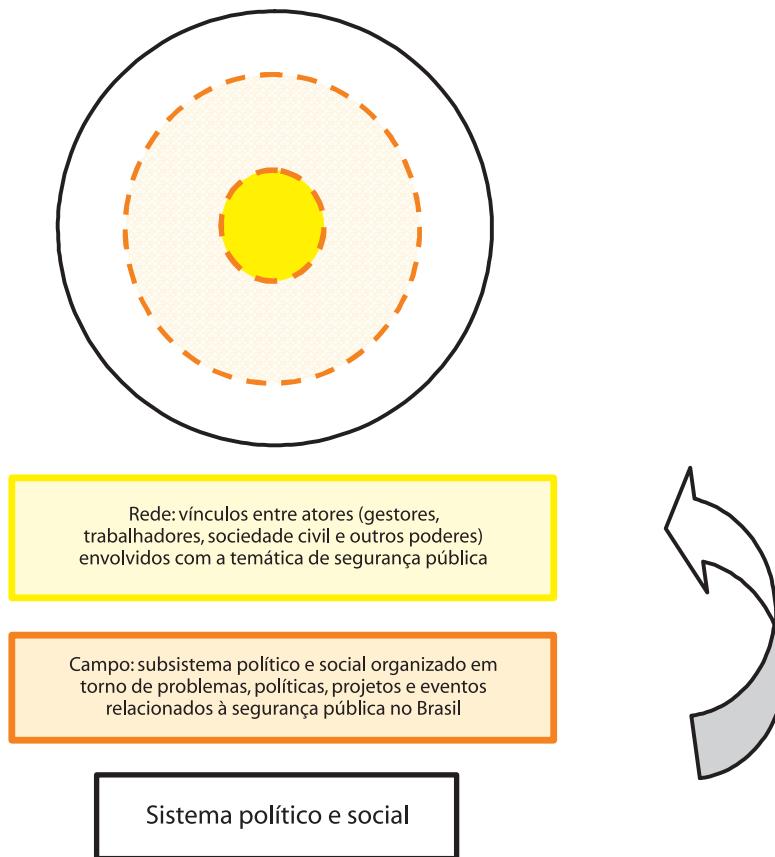
é possível generalizar os dados para o total da população, mas sim de obter um quadro que apresente uma visão geral das relações mais importantes entre os atores mobilizados ao longo do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg.

Essa técnica casa-se muito bem com o problema de investigação (a construção das redes do campo da segurança pública), com o tipo de informação que queremos obter (dados sobre vínculos entre indivíduos e entre instituições) e com as técnicas empregadas para a análise desses dados (a análise de redes sociais). Além disso, essa técnica de amostragem oferece uma solução metodológica e prática para a coleta de dados relacionais dos atores envolvidos no processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública, uma vez que permite levantar informações sobre todo o campo (desde que a escolha dos informantes tenha sido bem feita), sem que seja necessário entrevistar a totalidade dos envolvidos, e fornece um critério para indicar o momento de parar de realizar entrevistas – o que ocorre quando os retornos, em termos de informações, começam a ser decrescentes, isto é, quando cada entrevista adicional acrescenta menos informação (ou informação redundante) em relação às anteriores.

Antes de entrar na descrição dos procedimentos de coleta de dados, no entanto, é necessário esclarecer alguns pontos relevantes sobre a metodologia empregada para a construção e análise das redes sociais. O primeiro diz respeito à distinção entre o *campo* da segurança pública e as *redes mobilizadas* ao longo do processo preparatório. Os indivíduos e instituições das redes mobilizadas são parte do campo da segurança pública, mas o campo da segurança pública é muito maior do que as redes que foram captadas nesta pesquisa. As redes são um subconjunto, por assim dizer, do campo. Não se deve, portanto, tomar a parte pelo todo, em outras palavras, as redes pelo campo.

O objeto desta pesquisa não é o campo da temática da segurança, mas o padrão de relações entre pessoas e instituições que fazem parte das redes mobilizadas para a construção e participação na 1<sup>a</sup> Conseg. Essas redes captam aspectos específicos de partes do campo; são objetos empíricos que iluminam este ou aquele aspecto de interesse analítico, ao passo que o campo é mais corretamente definido como unidade teórica que organiza e contextualiza as redes. Os campos são compostos por múltiplas redes mais ou menos sobrepostas e conectadas e dotadas de várias dimensões (relações institucionais, pessoais, familiares, de amizade etc.).

A análise de redes seleciona algumas poucas dimensões teórica e empiricamente relevantes para construir uma interpretação de processos forçosamente parciais e limitados do campo. A figura a seguir ilustra a relação entre rede, campo e o sistema político e social nacional.

**Figura 1: Rede, campo e sistema político e social**

O problema da diferenciação entre campo e rede levanta a questão da definição das fronteiras das redes. Há dois modos de se delimitar as fronteiras de uma rede: o nominalista e o realista. O primeiro parte de uma definição externa e *a priori* da rede e de seus membros, delimitando suas fronteiras ou, em outras palavras, definindo quem está dentro e quem está fora da rede. O segundo vale-se das definições e categorias classificatórias dos próprios membros da rede para estabelecer seus limites e o pertencimento ou não a ela. A estratégia realista tem a vantagem de não limitar as redes a uma definição arbitrária do pesquisador, estendendo-a até os limites que seus próprios membros colocam ou definem como relevante, e por isso foi adotada para a construção das redes mobilizadas ao longo do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg.

Por último, cabe discutir brevemente a natureza dos vínculos entre os atores das redes mobilizadas ao longo do processo preparatório da 1ª Conseg. Os vínculos entre as entidades foram construídos a partir dos vínculos entre pessoas da seguinte forma: vínculos entre pessoas eram transformados em vínculos entre as instituições das quais esses indivíduos eram membros. Os vínculos dessas redes estão no âmbito da esfera da política pública, portanto, as conexões que se estabelecem estão associadas à mobilização de interesses, posicionamento em questões específicas ligadas à temática de segurança pública, elaboração e implementação de políticas e programas de segurança pública, produção de análises e estudos científicos e relações institucionais e políticas, entre outras. As redes captam, portanto, a estrutura de relações entre as entidades do campo da segurança pública, identificando possíveis canais de comunicação, coordenação e influência entre as entidades.

### 3. Eventos e atores envolvidos no campo da segurança pública (T1 e T2)

Esta seção incorpora à análise da evolução da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país as informações sobre os eventos relacionados a esse campo. Como mencionado, ao analisar a dimensão dos eventos, buscamos localizar no tempo os principais 'espaços' ou oportunidades de interação, encontro, relacionamento, troca, manifestação de conflitos, disputa ou pactuação entre os atores e entidades participantes e em relação aos principais projetos e temáticas abordadas. Desse modo, essa dimensão traz à análise das redes do campo da política de segurança pública o aspecto de sua dinâmica e suas transformações.

A importância do estudo sistemático de eventos, definidos como espaços ou *locus* de interação entre indivíduos/entidades, radica na possibilidade de incorporar a dimensão temporal na análise de um cenário social, permitido mostrar como atores (indivíduos/entidades) e projetos/temáticas se articulam ao longo de uma série de eventos. Como apontam Mische e Pattison (2000), a incorporação de eventos permite verificar como a estrutura de relações entre atores e projetos se modificam em função da co-presença de cada um desses elementos em eventos específicos, o que possibilita a realização de uma análise da dinâmica de composição de arenas específicas de interação, observado suas mudanças. Além disso, os projetos ou temáticas abordadas em eventos ajudam a estruturar relações ou vínculos concretos; dependendo do maior ou menor grau de sobreposição de seus projetos/temáticas e da interação nesses espaços, os atores (indivíduos/entidades) podem estabelecer vínculos com outros dentro ou fora do seu setor e/ou segmento (Mische e Pattison, 2000).

Em relação à dinâmica temporal, o alargamento do período de análise sobre determinados processos é relevante porque permite destacar os meios pelos quais resultados institucionais prévios podem conduzir ou constranger iniciativas posteriores de inovação institucional (Pierson, 2004). A trajetória das políticas, ou das instituições, é marcada, segundo essa perspectiva, pelos efeitos institucionais ocorridos no passado.

Destaca-se aqui o papel dos atores e das redes relacionais que estes conformam em determinado contexto institucional, uma vez que a influência das instituições sobre as percepções, preferências e capacidades dos atores é matizada pelas formas como estes interagem e respondem aos marcos institucionais nos quais se inserem (Zurbriggen, 2006). Nesse sentido, as redes relacionais e os padrões de interação pré-existentes entre os atores, além de influenciar o curso das políticas públicas, por exemplo, sofrem influências e se modificam ao longo dos processos ocorridos ao longo do tempo.



Na primeira etapa da pesquisa, a coleta de informações sobre os principais eventos relacionados à temática da segurança pública no T1 possibilitou a construção de um panorama dos principais eventos que os entrevistados ou suas entidades participaram ou consideram relevantes no período anterior ao início do processo preparatório da 1ª Conseg.

Buscamos identificar tanto eventos ‘especializados’, isto é, aqueles com participação de atores e entidades de uma única área (encontros de peritos criminais, por exemplo), como eventos ‘inrasegmentos’, representativos de um segmento, mas com abrangência de diferentes entidades (por exemplo, mobilizações da sociedade civil) e, ainda, eventos ‘multisetoriais ou intersegmentos’, que contam com a participação de atores e entidades de segmentos diversos.

O início do que aqui denominamos T2 é marcado pelas reuniões do Fórum Preparatório para a realização da 1ª Conseg, a partir de julho de 2008, e o lançamento da 1ª Conseg, em dezembro do mesmo ano, envolvendo cerca de 250 entidades convidadas. Trata-se de um importante marco institucional, a partir do qual são empregados esforços de mobilização por parte do Ministério da Justiça em torno da realização da 1ª Conseg. Para alcançar os objetivos esperados para a conferência, foram criados diversos fóruns e instâncias de participação, reunindo grupos de indivíduos com atuação no campo da política de segurança pública. Conforme relatado em diversas entrevistas, “*de junho de 2008 para cá, o que foi feito em termos de segurança pública esteve ligado à Conseg*”.

Assim, além do relato dos entrevistados, para o T2 consideramos relevante analisar os eventos registrados pelos mobilizadores nos estados e disponibilizados na agenda da 1ª Conseg<sup>1</sup>. Tais eventos representam uma aproximação da totalidade dos eventos ocorridos entre julho de 2008 e agosto de 2009, nos oferecendo, portanto, um panorama geral do calendário de eventos realizados no âmbito da conferência. Apresentamos a seguir o quadro de eventos de T1, construído a partir de dados primários inéditos. Cabe destacar, novamente, que não se trata de um levantamento exaustivo, mas de um panorama representativo dos principais eventos ocorridos no campo da segurança pública segundo os entrevistados para o estudo.

<sup>1</sup> Disponibilizados no endereço eletrônico: [http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_events&Itemid=57](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_events&Itemid=57).  
Quadro 1: Eventos citados no T1

**Quadro 1: Eventos citados no T1**

EVENTO	CATEGORIA	ABRANGÊNCIA	SEGMENTOS ENVOLVIDOS	ANO
DPRF sai da DNER e passa para o MJ	ACONTECIMENTOS	N	T	1991
Congressos Nacionais da Associação Brasileira de Criminalística	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	1991
Ingresso de muitos agentes no quadro após anos sem concurso	ACONTECIMENTOS	N	T	1994
Criação do Instituto SP contra a Violência	CREAÇÃO DE INSTITUIÇÕES	N	SC	1997
Campanha Sou da Paz	DEBATE NACIONAL	N	SC	1997
Seminário São Paulo sem Medo	EVENTOS PRESENCIAIS	L	SC	1997
1ª Conferência de Segurança Pública	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC	1997
Círculo de debates - PNSP I e PNSP II	ACONTECIMENTOS	N	SC	2000
Criação do Disque -Denúncia	CREAÇÃO DE INSTITUIÇÕES	N	SC	2000
Campanha "Basta! Eu quero Paz"	DEBATE NACIONAL	N	SC	2000
Conferências Nacionais de Direitos Humanos	EVENTOS PRESENCIAIS	N	G/ SC	2000
Contato com o Instituto Sou da Paz	ACONTECIMENTOS	N	SC	2001
Importância das greves policiais no Governo FHC	ACONTECIMENTOS	N	T	2001
Encontro de policias	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2001
Fórum Metropolitano de Segurança Pública	CREAÇÃO DE INSTITUIÇÕES	L	SC/ G	2001
Debate sobre o Estatuto do Desarmamento	DEBATE NACIONAL	N	SC/ T	2001
Curso de Aprimoramento da Prática Policial Cidadã (CAPPC )	EVENTOS PRESENCIAIS	L	SC/ T	2001
Conferência de Segurança Pública de Goiás	EVENTOS PRESENCIAIS	L	T/ G	2001
Plano Nacional de Segurança Pública do Instituto Cidadania	ACONTECIMENTOS	N	SC/ T	2002
ENEMES - Encontros Nacionais de Entidades de Oficiais Militares Estaduais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2002
Congresso Internacional de Prevenção Criminal , Segurança Pública e Administração da Justiça	EVENTOS PRESENCIAIS	I	T	2003
Congressos pela Paz e Cultura da Paz	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC	2003
Concurso de pesquisa em justiça criminal e segurança pública ANPOCS	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC/ G	2003
Seminários Previdência Social da Polícia Militar /Parába	EVENTOS PRESENCIAIS	L	T/ G	2003
Palestras e debates sobre o tema da segurança pública	EVENTOS PRESENCIAIS	L	SC	2004, esporádicos
Caravana Comunidade Segura	DEBATE NACIONAL	N	SC/ T/ G	2004, anual
Congressos pela Paz e Cultura da Paz	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC	2005
Referendum do Desarmamento	DEBATE NACIONAL	N	G/ SC/ T	2005
Socorro dos vitimados e organização social em torno da chacina da baixa fulminense	ACONTECIMENTOS	N	SC/ G	2005
Campanha da Fraternidade: "Solidariedade e Paz"	DEBATE NACIONAL	N	SC/ T/ G	2005
Forums de Cultura da Paz	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC/ T	2003
Forums de Cultura da Paz	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC/ T	2005
Seminário "A Polícia que Queremos"	EVENTOS PRESENCIAIS	L	SC/ T	2006
Campanha do Desarmamento	DEBATE NACIONAL	N	SC	2006
Forum da Cidadania contra a Violência	EVENTOS PRESENCIAIS	L	SC	2006
Comissão - Projeto Lei Orgânica da Polícia Civil	CREAÇÃO DE INSTITUIÇÕES	N	T	2006
Formação da 1ª turma de Guardas Municipais Feminina de Osasco	EVENTOS PRESENCIAIS	L	T	2006
Mobilização pela aprovação da PEE 549/06	ACONTECIMENTOS	N	T	2007
Congresso Nacional de Oficiais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2007
Curso de Formação da Guarda Municipal de Itapevi , SP	EVENTOS PRESENCIAIS	L	T	2007
FonNaCATE - Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2007
Encontros temáticos (GGIs , polícias comunitárias e outros de setores específicos )	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2007
Jogos Panamericanos	ACONTECIMENTOS	N	G	2007
Lançamento Pronasci	ACONTECIMENTOS	N	G	2007
Discussão sobre o SUSP no governo Lula	ACONTECIMENTOS	N	G/ SC	2007
Fórum Conselho Nacional de Guardas Municipais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T/ G/ SC	2007
Colóquios do PRONASCI	EVENTOS PRESENCIAIS	N	G/ SC/ T	2007
1º Encontro do Fórum Nacional de Segurança Pública em Minas Gerais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC/ T/ G	2007
1º Encontro do Fórum Nacional de Segurança Pública em Minas Gerais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC/ T/ G	2007
Forum Nacional de Segurança Pública	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC/ T/ G	2007
Curso de especialização Renaesp	EVENTOS PRESENCIAIS	L	G/ T	2007
Seminário sobre Tráfico de Pessoas	EVENTOS PRESENCIAIS	L	T/ G	2007
Fórum de Segurança Pública Municipal de Osasco	EVENTOS PRESENCIAIS	L	G/ T	2008
Congressos pela Paz e Cultura da Paz	EVENTOS PRESENCIAIS	N	SC	2008
Forum Conselho Nacional de Guardas Municipais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T/ G/ SC	2008
Eventos específicos sobre segurança portuária , meio ambiente, combate à corrupção	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2008
Congresso Nacional de Oficiais	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	2008
Eventos específicos e seminários técnicos	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	década de 2000
Debates promovidos pelo Sinprosc	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	década de 2000
Feiras da área de segurança pública	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	década de 2000
Círculos de debate na área de segurança - polícias	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T/ SC	década de 2000
Reuniões da INTERPOL / Ministros de Justiça do MERCOSUL / Rede INFOSEG	EVENTOS PRESENCIAIS	I	G	década de 2000
Conferências IACP ( Associação Internacional dos Chefes de Polícia )/ Feiras Interseg	EVENTOS PRESENCIAIS	I	G	Anual
Reuniões do Conselho de Comandantes Gerais das PM e Corpos de Bombeiros Militares do BR	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	Anual
Assembleias do Conselho de Representantes dos SINPRF	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	Anual
Congresso Anual de Delegados da Polícia Civil	EVENTOS PRESENCIAIS	N	T	Anual

Fonte: T1 - Elaboração própria, a partir de dados coletados em entrevistas. Legenda: N = Nacional; L = Local; T = Trabalhadores da área de segurança pública; SC = Sociedade Civil; G = Geitóres.

### a. Eventos no campo da segurança pública no T1

A análise dos eventos desse período contribui para a compreensão do movimento e da dinâmica das redes sociais retratadas no campo da segurança pública, uma vez que esse período anterior ao início do processo preparatório da 1ª Conseg foi se transformando ao longo do tempo. Essas transformações

incluem ora momentos de intensificação de mobilização, ora de arrefecimento do debate sobre segurança pública.

Inicialmente, os eventos do T1 foram organizados por data, a partir de uma sistematização que permite situá-los no tempo, bem como iluminar quais foram os períodos mais intensos ou simbólicos que propiciaram encontros e reuniões de indivíduos de diferentes setores e entidades.

Além da classificação temporal, os eventos do T1 foram sistematizados em quatro categorias que nos permitem vislumbrar as formas de organização e relações entre os atores/entidades. Os diversos tipos de eventos foram agrupados em alguma das categorias descritivas, que expressam e destacam o tipo e a dimensão do evento:

- Se estes se relacionam a **acontecimentos** marcantes no campo da política de modo mais amplo (*politics*) que trouxeram à tona o encontro, mobilização ou debate em torno da temática da segurança pública – como um acontecimento dramático ou crise; bem como acontecimentos relacionados à mobilização de alguma corporação ou segmento em específico – como a iniciativa de greve de determinada corporação; ou, ainda, acontecimentos relacionados à política pública (*policy*) – como o lançamento de um programa de governo na área;
- Se estes se relacionam à **criação de novas instituições**, ou mesmo recriação, junção ou desmembramento de instituições existentes, ocorridas a partir de encontros de atores ou debates;
- Se estes relacionam a uma dimensão de **debate nacional**, em que diferentes atores e entidades participaram ou acompanharam debates, consultas, campanhas ou caravanas, por exemplo, que mobilizaram a opinião pública em geral;
- Se estes dizem respeito a **eventos presenciais** propriamente ditos, o que abrange uma gama de tipos de encontros, tais como assembleias, conferências, congressos, reuniões de conselhos, cursos de formação, debates, feiras, fóruns, seminários e outros encontros.

No universo dos eventos registrados, estes abrangem o período temporal que se inicia a partir da década de 1990, não tendo sido mencionado nenhum evento significativo ocorrido anteriormente. Para Soares (2007), “*antes das movimentações tímidas, porém inaugurais, do governo FHC, o campo da segurança pública, no âmbito da União, marcar-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade a práticas tradicionais, adaptando-as ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988*” (Soares, 2007: 87).

Entretanto, no âmbito local, antes de 1990 já se registravam as primeiras experiências de democratização das políticas de segurança pública na criação dos

Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), sendo o Conselho de Londrina (PR), criado em abril de 1982, o pioneiro do país. Atualmente, os conselhos estão institucionalizados em diversos estados brasileiros, como em São Paulo, desde 1985, que conta com 84 conselhos na capital, 40 na região metropolitana e 660 no interior e litoral, totalizando 784 conselhos (Koppitke e Torelli, 2008).

Os eventos ocorridos no T1 se situam em quatro grandes marcos temporais, que podem ser assim agrupados: década de 1990, início dos anos 2000, primeiro mandato do Governo Lula e segundo mandato do Governo Lula. Há ainda eventos anuais, que representam encontros presenciais intrasegmentos de instituições existentes – relacionados, sobretudo, a segmentos específicos, como as conferências da Associação Internacional dos Chefes de Polícia, as reuniões do Conselho de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, as assembleias do Conselho de Representantes dos Sindicatos da Polícia Rodoviária Federal (SINPRF) e o congresso Anual de Delegados da Polícia Civil.

No início da década de 1990, destacam-se alguns acontecimentos e eventos presenciais relacionados ao segmento dos trabalhadores e, de modo geral, a ausência do segmento dos gestores nos eventos mencionados. Já em relação ao segmento da sociedade civil, os eventos ocorridos no ano de 1997 sugerem um momento de conjuntura crítica com a realização de diversos eventos presenciais – de âmbito nacional e local (especialmente ocorridos no Sudeste), envolvendo diversos atores da sociedade civil e grande mídia em torno de debates públicos e criação de instituições. Data desse período a criação do Instituto São Paulo Contra a Violência, por exemplo, como resultado do seminário "São Paulo Sem Medo", realizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP), Fundação Roberto Marinho e Rede Globo de Televisão. Conforme registrado pelo próprio histórico institucional no site da entidade:

"O seminário reuniu especialistas e representantes de organizações governamentais e não governamentais que apontaram a necessidade de políticas, programas e ações mais eficazes para reduzir a violência e aumentar a segurança dos cidadãos em São Paulo. (...) A partir do estímulo oferecido pelo seminário, lideranças do setor privado, sociedade civil, instituições financeiras, e meios de comunicação criaram o Instituto São Paulo Contra a Violência para desenvolvimento de projetos de redução da violência no Estado de São Paulo".

No início dos anos 2000, período que engloba o segundo mandato do Governo FHC, destacam-se alguns eventos presenciais e acontecimentos relacionados a segmentos específicos, como a importância das greves policiais, por exemplo; e acontecimentos, debates nacionais e criação de instituições em torno de propostas alternativas (criação do Instituto Sou da Paz, do Fórum Metropolitano de Segurança Pública), formuladas sobretudo pela sociedade civil, relacionadas à política pública de segurança pública, como o Plano Nacional de Segurança Pública do Instituto Cidadania em 2002, o debate sobre o Estatuto

do Desarmamento e a criação do Disque-Denúncia no ano 2000. À frente desses eventos, destaca-se o protagonismo da sociedade civil. Em relação à participação do segmento dos gestores, a interação se dá, sobretudo, por meio da temática dos direitos humanos ou, no caso da segurança pública, por meio dos governos locais.

No âmbito dos governos subnacionais, a partir do ano 2000 consolida-se uma experiência no município de Diadema considerada inovadora na política de segurança pública. Nesse ano, a administração municipal recém-eleita criou a Secretaria Municipal de Defesa Social, que formulou a Política Municipal de Segurança. Além da Secretaria de Defesa Social, foram criados o Fundo Municipal de Segurança e o Conselho Municipal de Segurança. No bojo da nova política municipal, foi realizado o mapeamento da criminalidade no município e iniciou-se um conjunto de ações, baseado no exercício do diálogo com os diversos setores da sociedade civil para a implementação dessas ações. Assim, observa-se a intensa atividade relacional no âmbito local na interação de atores da sociedade civil e gestores da segurança pública, na consolidação de projetos específicos, no surgimento de novas instituições e elaboração de propostas de políticas públicas e na criação de programas inovadores no campo da segurança pública.

De modo geral, nesse período é tímida a proposição de debates e políticas de segurança pública por parte do governo federal. Segundo Soares (2007), a ocorrência de um acontecimento de comoção nacional, o seqüestro do ônibus 174 em junho de 2000, no Rio de Janeiro, teria 'agilizado' a tomada de decisão do governo em relação à *"agenda nacional para a segurança, pelo menos do ponto de vista dos compromissos da União"*, com a elaboração de um primeiro plano de segurança pública para o país, porém sem que, como aponta esse autor, esse documento se consolidasse como uma política para o setor. No entanto, Soares (2007) destaca que o período Fernando Henrique Cardoso marcou uma 'virada positiva', na medida em que conferiu à questão da segurança um *status político superior*, reconhecendo sua importância, a gravidade da situação e a necessidade de que o governo federal assuma responsabilidades nessa matéria.

No período que se inicia a partir do primeiro mandato do Governo Lula, os eventos são citados com maior freqüência – tanto em relação ao segmento dos trabalhadores, como eventos em que este segmento interagiu com a sociedade civil em eventos presenciais – como a realização dos Fóruns de Cultura da Paz e do Seminário "A Polícia que Queremos", por exemplo. O tema da segurança pública passa a ser pautado com maior destaque em relação ao governo anterior, destacando-se a realização do Referendum do Desarmamento em 2005, que gerou intenso debate nacional entre segmentos com diferentes projetos, o que pode ser ilustrado pela Campanha do Desarmamento.

Nesse período, outras mobilizações se articulam com a Campanha do Desarmamento, a exemplo da Campanha da Fraternidade no mesmo ano que teve como lema a "Solidariedade e Paz" organizada pela CNBB, e a Caravana Comunidade Segura organizada pela ONG carioca Viva Rio. Com o debate sobre o Estatuto do Desarmamento, a Campanha de Entrega Voluntária de Armas e a convocação do Referendo do Desarmamento, organizou-se a partir de março de 2005 a Rede Desarma que congrega 38 organizações da sociedade.

Destaca-se também o socorro aos vitimados e a organização social em torno da chacina da Baixa Fluminense no Rio de Janeiro. O acontecimento desencadeou uma série de eventos que envolveram a sociedade civil (Viva Rio, SOS Queimados, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Nova Iguaçu, dentre outros), que se articulou com moradores, com as prefeituras de Queimados e Nova Iguaçu e a Polícia Militar. Realizaram-se encontros com o Ministério Público Estadual, reuniões na Secretaria Estadual dos Direitos Humanos e na Secretaria Especial dos Direitos Humanos. A sociedade civil também se articulou com entidades acadêmicas locais (Laboratório de Análises da Violência da UERJ, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESEC da Universidade Cândido Mendes) na elaboração de um estudo, publicado em 2005, intitulado "Impunidade na Baixada Fluminense". Dessa forma, nesse período destaca-se a intensa interação em nível local da sociedade civil, de gestores e trabalhadores da segurança pública.

Os eventos ocorridos mais recentemente, no segundo mandato do Governo Lula, indicam que, a partir desse período, ocorre uma expressiva mudança no padrão de realização dos eventos em termos de abrangência e segmentos envolvidos. Estes passam a ser mais frequentes – conforme os relatos dos entrevistados – e, especialmente, passam a se caracterizar por maior interação intersegmentos, indicando que este período pode ter gerado importantes vínculos nas redes sociais dos indivíduos/instituições.

Merecem destaque a criação do Fórum da Cidadania Contra a Violência, em 2006, como uma resposta aos ataques do tráfico organizado no estado de São Paulo, e a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). As duas instituições têm por objetivo colaborar no aperfeiçoamento das políticas, instituições, práticas e serviços de segurança pública e reúnem amplo conjunto de representantes da sociedade civil, universidade e centros de pesquisa. O FBSP reúne ainda policiais federais, civis e militares, e gestores estaduais e municipais comprometidos com reformas e inovações na segurança pública. Ambas têm propostas para melhoria da segurança pública e procuram colaborar com o governo federal e os governos estaduais e municipais na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas de controle e prevenção do crime e da violência.

O ano de 2007 abarca uma série de eventos presenciais, de âmbito nacional, dos quais participaram sociedade civil, gestores (destacando-se o peso das iniciativas e a participação do governo federal) e trabalhadores (que continuam também mencionando a relevância de eventos intrasegmento). Destaca-se a articulação entre gestores e trabalhadores por meio de cursos e seminários e, envolvendo todos os segmentos, os encontros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nesse período recente, a atuação do governo federal é marcada também por um movimento de coordenação federativa no campo da segurança pública, a partir do lançamento de um programa nacional que articula programas de segurança pública com políticas sociais desenvolvidas pelo governo federal, a implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada e a proposição e debate sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime.

### **b. Eventos no campo da segurança pública no T2**

O período abarcado pelo T2 se inicia a partir de julho de 2008, com a instalação do Fórum Preparatório para a realização da 1<sup>a</sup> Conseg. Deste marco em diante, os principais eventos realizados relacionados ao campo da segurança pública ocorreram no âmbito da preparação da conferência ou já sob a perspectiva de sua realização.

Com base nas experiências de participação social de outras conferências de políticas públicas no país, a 1<sup>a</sup> Conseg passa a ser incorporada como um importante instrumento de participação e mobilização social no âmbito da política de segurança pública, buscando a participação do poder público, dos trabalhadores e da sociedade civil ao longo do processo, com a reunião de milhares de participantes na etapa nacional.

**Figura 2: Cronograma de atividades julho de 2008 a agosto de 2009.**

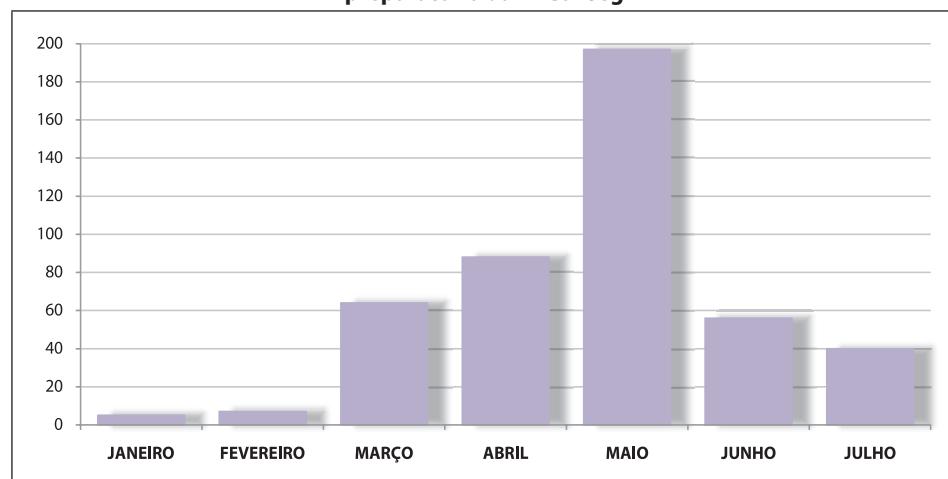
2008			2009					
julho	setembro	dezembro	março	abril	maio	junho	julho	agosto
Instalação do Fórum Preparatório	Instalação da CON.	Instalação das COEs			Etapas municipais eletivas e preparatórias	Etapas Estaduais		
			Conferências Municipais	Conferências Estaduais	Conferência Virtual, Conferências Municipais Preparatórias, Conferências Livres, Seminários Temáticos, Projetos Especiais			
							Etapas Nacionais	

A metodologia de preparação da 1<sup>a</sup> Conseg tinha por objetivo “contribuir para tornar suas etapas acessíveis de encontro, interação, articulação,

*debates, proposição de idéias e formação de pessoas".* Para tanto, previa uma gama de eventos a serem realizados entre julho de 2008 e agosto de 2009. Tais eventos deveriam marcar a criação das comissões organizadoras – nacional, estaduais e municipais – além das etapas eletivas e preparatórias nos estados e municípios.

Conforme previsto, no ano de 2009, já após o lançamento da conferência, os eventos nacionais, estaduais e municipais começam a acontecer e se intensificam a partir de março, com o maior número de eventos ocorridos em maio, conforme se observa na figura a seguir.

**Figura 3: Número de eventos por mês, ocorridos em 2009, no âmbito do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg**



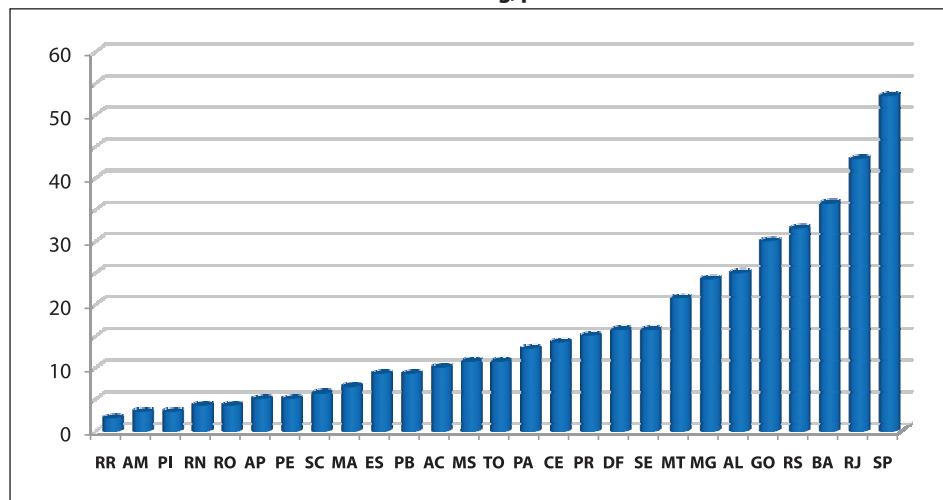
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em endereço eletrônico ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)) sobre a agenda dos eventos relacionados à Conseg.

Destacamos aqui uma importante dimensão que diz respeito à forma federalista de organização do Estado brasileiro e a um aspecto estrutural, que se revela nas expressivas heterogeneidades e desigualdades existentes. Nesse sentido, uma vasta literatura sobre descentralização e políticas públicas aponta para a diversidade de resultados de processos induzidos por parte do governo federal, com resultados diferentes tanto entre políticas como entre Unidades da Federação. Em linhas gerais, as características populacionais e suas dinâmicas demográficas, o grau de desenvolvimento econômico, as capacidades fiscais e, ainda, o histórico de participação e mobilização dos atores mostram-se sobremaneira diferenciados ao longo do extenso território brasileiro.

Assim, no plano local ou regional, a resposta ao processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg também se dá de modo diferenciado nas regiões do país. Embora no T2 tenham ocorrido eventos em todas as Unidades da Federação – especialmente porque, dentre os eventos que precederam a conferência, estavam previstas conferências municipais e estaduais eletivas que deveriam escolher os cerca de

dois mil representantes com poder de voto para deliberar as propostas durante a etapa nacional – há significativas diferenças em relação à quantidade de eventos realizados, como pode ser observado na figura a seguir:

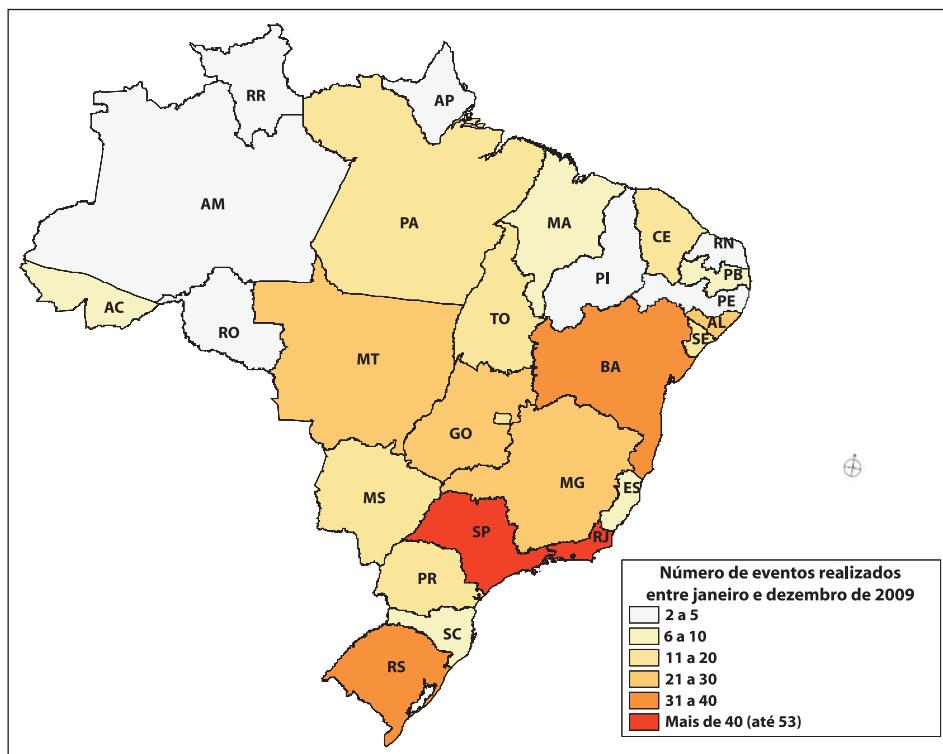
**Figura 4: Distribuição percentual dos eventos relacionados ao processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg, por UF**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em endereço eletrônico ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)) sobre a agenda dos eventos relacionados à Conseg.

Em outras palavras, o processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg apresentou significativa variação no que tange às possibilidades de encontro, interação e debate entre atores/entidades acerca das temáticas que envolvem o campo da segurança pública. Essa variação pode ser observada espacialmente na figura a seguir, e revela que os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, no sudeste, concentraram o maior número de eventos ao longo de 2009, seguidos por Bahia (Nordeste), Rio Grande do Sul (Sul) e Goiás (Centro-Oeste). A espacialização dos eventos nos estados pode revelar como, por exemplo, o peso da trajetória passada, entendido pelo conceito de *path dependency*, pode influenciar determinados processos comuns (a preparação da 1<sup>a</sup> Conseg), que são modificados por propriedades de natureza institucional herdadas do passado em cada contexto local (Hall e Taylor, 2003) – tais como: grau de mobilização e padrão de ativismo, experiência em processos participativos, níveis de institucionalização de agenda e debate acerca de determinados temas – produzindo resultados diferenciados. Nos eventos ocorridos no T1, assim como veremos na análise das redes sociais, destaca-se a forte presença de entidades dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e a ocorrência de eventos relevantes nas décadas passadas.

**Figura 5: Número de eventos ocorridos ao longo do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg, por UF**



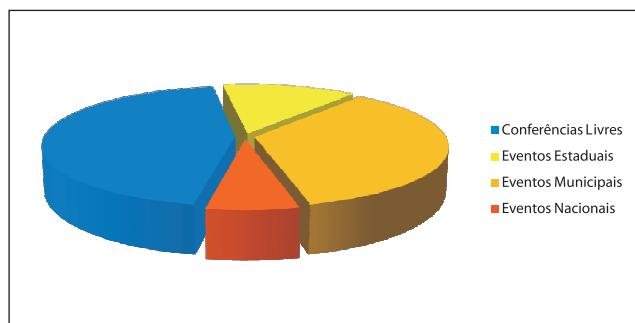
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em endereço eletrônico ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)) sobre a agenda dos eventos relacionados à Conseg.

Os tipos de eventos também revelam as diferenças de mobilização nos estados. Além das reuniões da CON (foram dez reuniões realizadas entre setembro de 2008 a agosto de 2009, incluindo reuniões realizadas durante o Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e as reuniões extraordinárias realizadas nos dias da etapa nacional da 1<sup>a</sup> Conseg), dos eventos nacionais e das etapas eletivas em todos os estados e municípios selecionados, também estavam previstas conferências de caráter preparatório (conferências livres, virtuais, dentre outras), com a finalidade de ampliar o debate em torno da segurança pública e da 1<sup>a</sup> Conseg.

A Conferência Livre foi o tipo de evento que ocorreu em maior número ao longo do processo. Definidas como instrumentos de participação para ampliar e estimular a construção de espaços de discussão e debate entre os diversos setores da sociedade, foram pensadas como um instrumento que confere aos atores do campo da segurança pública a responsabilidade pela organização de espaços de participação, podendo ser realizadas em qualquer local, por livre iniciativa.

<b>Tipos de eventos</b>	<b>% de eventos realizados</b>
Conferências Livres	44,9
Eventos Estaduais	13,1
Eventos Municipais	35,4
Eventos Nacionais	6,6
<b>Total geral</b>	<b>100,0</b>

**Figura 6. Distribuição dos tipos de eventos realizados no T2**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em endereço eletrônico ([www.conseg.gov.br](http://www.conseg.gov.br)) sobre a agenda dos eventos relacionados à Conseg.

O espaço de participação institucionalizado pela 1ª Conseg em torno do debate sobre as temáticas da segurança pública passou a ser ocupado por diversas entidades e possibilitou a entrada de novos atores em cena, preenchendo reconhecida lacuna no campo da segurança pública. Assim, como afirmou um dos entrevistados, “a Conseg abriu um conjunto diversificado de participação que possibilitou a criação de agendas novas”, articuladas e interrelacionadas em âmbito nacional, vislumbrando-se, ainda, possibilidades de institucionalização de espaços e fóruns permanentes de debate e participação neste campo de política pública.

Nas centenas de conferências livres organizadas até julho de 2009, pode-se destacar a multiplicidade de temas debatidos e segmentos que tomaram a iniciativa de organização, tanto de eventos intrasegmentos, como conferências livres chamadas em conjunto, eventos que reuniram mais de um segmento. Dentre esses eventos, podem-se destacar conferências livres de diversas entidades do segmento dos gestores, trabalhadores e sociedade civil, tais como, por exemplo: corpo de bombeiros, polícias federal, rodoviária federal, militar e civil, defensoria pública, conselhos de segurança, universidades, colégios, movimentos de mulheres, penitenciárias, movimentos sociais, poder judiciário, comissões organizadoras estaduais. Houve inclusive interação inter-setorial no caso das conferências que juntaram os movimentos de saúde, gênero e educação.

No estado do Ceará, por exemplo, onde se realizaram diversas conferências livres, foram vários os temas debatidos e os segmentos organizadores: Conferência Livre do Corpo de Bombeiros, Conferência Livre da Guarda Municipal de Fortaleza, Conferência Livre do Sistema Penitenciário, Conferência Livre da Coordenadoria das Mulheres, Conferência Livre do Movimento Hip Hop Organizado MH2O, Conferência Livre da Educação SER II, Conferência Livre da Coordenadoria da Juventude, Conferência Livre da Polícia Militar, Conferência Livre dos Defensores Públicos, Conferência Livre dos Policiais Civis, Conferência Livre do Poder Judiciário.

Diversos atores que no T1 tinham pouca visibilidade e participação no âmbito nacional, como notadamente o segmento dos trabalhadores (guardas municipais, agentes penitenciários ou peritos criminais, por exemplo), aproveitaram a oportunidade possibilitada ao longo do processo preparatório da conferência, ocupando um espaço relevante na realização dos eventos. Segundo relato das entrevistas, também atores dos demais poderes, como do Sistema de Justiça (promotores, defensores públicos e juízes), desenvolveram estratégias específicas de mobilização, organizando conferências livres por iniciativa própria e se aproximando do processo. O governo federal também realizou uma conferência livre, além de quatro reuniões com sua delegação. Nesse processo, os relatos apontam que algumas relações com outros ministérios e secretarias nacionais, embora já existissem, se estreitaram ao longo do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg.

### c. Arenas, eventos e formação de agenda

A discussão mais ampla sobre a formação de agenda e políticas públicas busca avançar na identificação de mecanismos inseridos nos processos sociais, institucionais e políticos que explicitem *como* e *porque* surgem novos temas na agenda e novos arranjos institucionais não só em nível nacional, mas também subnacional. Trata-se de estabelecer como a esfera de interações locais e os projetos mobilizados por distintos atores se conectam com a dinâmica mais ampla do debate público. Como aponta Fuks (1998), a própria idéia de um sistema de arenas sugere que a "ação e debate públicos" existem na medida em que ocorrem em arenas específicas, as quais estão interligadas e atuam umas sobre as outras.

Na análise do T1 é possível identificar que, em um período mais amplo, os eventos são percebidos como mais esparsos no tempo, sendo destacados eventos que constituem importantes "*turning points*" (Abbott, 2001) ou momentos de conjunturas críticas (Pierson, 2004), possibilitando substantivas mudanças institucionais ou nos recursos à disposição dos atores e influenciando, portanto, a trajetória do campo da segurança pública.

De modo geral, no T1, destaca-se o protagonismo da sociedade civil à frente de grande parte dos eventos em torno de debates públicos e da criação de instituições. A participação e interação do segmento dos gestores se dá, sobretudo, por meio da temática dos direitos humanos ou, no caso da segurança pública, por meio dos governos locais. Como mencionado, a partir do ano 2000 observa-se intensa atividade relacional no âmbito local na interação de atores da sociedade civil e gestores da segurança pública, na consolidação de projetos específicos, no surgimento de novas instituições, na elaboração de propostas de políticas públicas e na criação de programas inovadores no campo da segurança pública.

Se, de modo geral, no T1 é mais tímida a proposição de debates e políticas de segurança pública por parte do governo federal, o tema passa a ganhar maior espaço na agenda governamental no período que se inicia a partir de 2003, quando os eventos são citados com maior freqüência e diversas mobilizações se articulam. Na transição do T1 para o T2 ocorre uma expressiva mudança no padrão de realização dos eventos em termos de abrangência e segmentos envolvidos. Os eventos passam a ser mais frequentes e a se caracterizar por maior interação intersegmentos, indicando, como mencionado, que este período pode ter gerado importantes vínculos nas redes sociais dos indivíduos/instituições.

No período recente, a atuação do governo federal é marcada também por um movimento de coordenação federativa no campo da segurança pública. Essa atuação culmina com a proposição e a coordenação do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg. Com a proposição de diversos fóruns e instâncias institucionalizadas de participação relacionadas ao campo da segurança pública, abrem-se novas frentes e redes de diálogo tanto com atores já atuantes no campo, como com atores que não estavam fortemente conectados a uma rede interrelacionada nacionalmente.

Nesse processo, é possível identificar atores visíveis e invisíveis – e atores que passam a ter visibilidade – no processo de debate e elaboração de alternativas de políticas públicas (Kingdon, 1995). Devemos ter em mente que grupos de pressão estão sempre buscando colocar seu tema na agenda e, para isso, buscam ocupar alguma arena, o que facilita depois o acesso a outras arenas (Fuks, 2000).

Como vimos, a análise dos eventos nos mostra que as interações entre distintos atores nas arenas locais ajudam a compreender mudanças ocorridas no campo da política de segurança pública. É possível notar como temáticas e propostas específicas que tinham força no plano local passaram a ganhar destaque no debate nacional e, posteriormente, foram incorporados à agenda do governo federal. Por outro lado, a iniciativa da realização da Conseg se traduz em um importante marco de institucionalização para a política de segurança pública. Nesse processo, nota-se claramente uma maior convergência das agendas e maior interação entre atores e entidades relacionadas ao campo da política de segurança pública.

## 4. Avaliação da evolução da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública (T1 e T2)

O estudo da evolução da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública foi realizado a partir de uma estratégia de análise que compara os padrões de interação social, observando:

- Mudança no grau de coesão geral da rede, ou seja, se houve efeito na formação de novos vínculos e na aderência entre as distintas entidades que compõem a rede;
- Variação do padrão de interação entre entidades do mesmo segmento (intrasegmento), ou com outros segmentos (intersegmento), ou seja, se houve mudança na homogeneidade e/ou heterogeneidade de contato entre as entidades da rede;
- Modificação na composição da rede segundo características ou atributos das entidades em interação relevantes para a análise e controle dos resultados (segmento, região/localidade, participação na Comissão Organizadora Nacional, dentre outras);
- Transformação na composição das entidades mais proeminentes ou centrais do ponto de vista relacional, em especial segundo a participação dos segmentos das entidades nas posições que revelam mais vantagens relacionais que se traduzem em acesso a recursos materiais e imateriais (a exemplo de informação, poder de articulação, mediação, dentre outros).

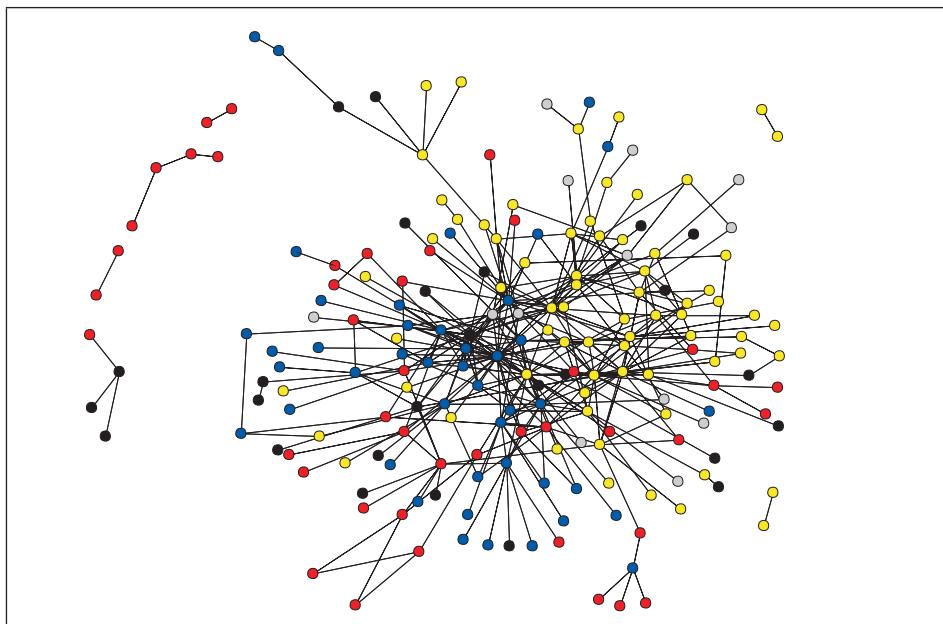
As entidades foram classificadas em segmentos, seguindo o desenho da 1<sup>a</sup> Conseg para a composição nos níveis nacional, estadual e municipal: trabalhadores da área de segurança pública, gestores, sociedade civil e demais poderes. Para o estudo, adotamos uma categoria residual, denominada “outros”, que inclui entidades que não estão diretamente envolvidas com o campo da segurança pública.

É importante observar que os próprios dados aqui apresentados serviram de parâmetro para o estabelecimento da comparação da rede de atores no período anterior e posterior ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg. Desse modo, a significância dos resultados das medidas, portanto, das diferenças encontradas entre um período e outro, tem como parâmetro a relação entre os próprios valores das medidas resultantes da análise e não parâmetros pré-estabelecidos ou absolutos.

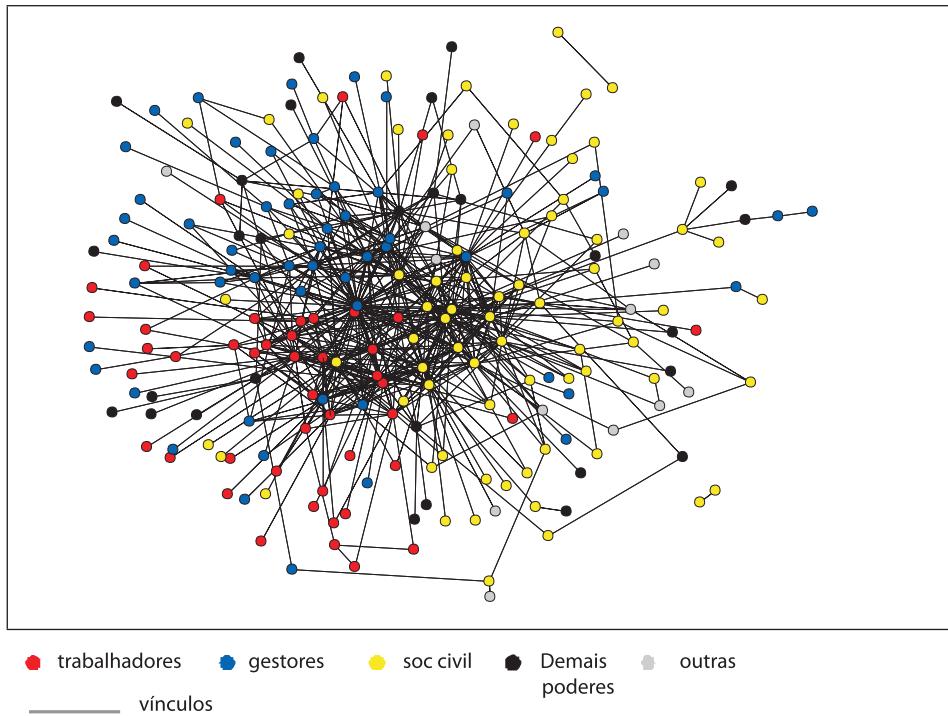
## 4.1. Análise comparada dos indicadores sobre características gerais da rede (T1 e T2)

A rede de entidades envolvidas com a temática da segurança pública no país no período anterior (T1) e posterior (T2) ao início do processo de mobilização para a 1<sup>a</sup> Conseg está representada na Figura 6. As linhas representam os vínculos entre os atores, que por sua vez são representados por pontos. As cores desses pontos representam os segmentos das entidades (trabalhadores, gestores da segurança pública, sociedade civil, demais poderes e outros)<sup>1</sup>.

**Figura 6: Rede de entidades envolvidas na temática de segurança Pública no país, segundo segmentos – T1 e T2**



<sup>1</sup> A extensão das linhas não corresponde à proximidade entre os atores, podendo ser alterada para melhorar a compreensão gráfica do sociograma. Assim também, a localização dos pontos não corresponde à distância entre os atores



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Em ambos os períodos a rede apresenta uma região mais densa, na área central, e uma região com menor sobreposição de linhas e conexões entre os pontos em direção à borda da rede. Nessa área há também maior presença de entidades pendentes (ligadas a apenas uma entidade), ou seja, dependentes dos vínculos de outras entidades para se manterem integradas à rede.

Entretanto, houve uma modificação significativa de T1 para T2 na área mais densa da rede, em que se encontram as entidades mais ativas do ponto de vista relacional, ou seja, com maior número de vínculos. Como se observa, houve um aumento da sobreposição de vínculos nessa área e, com isso, um fortalecimento da rede, pois as relações entre entidades se tornaram menos vulneráveis a mudanças de governo e saída de atores importantes, já que em uma rede mais densa a ausência de um ator pode ser compensada por conexões ou caminhos alternativos, o que confere maior estabilidade à rede.

Quase todas as entidades integraram-se à rede em T2, à exceção de dois pequenos componentes à direita do sociograma (Figura 6), entidades da sociedade civil que também estavam desconectadas no período anterior. Em alguns casos, as entidades próximas “à borda” da rede integram ou estão

vinculadas a uma especificidade (por exemplo, formando um subgrupo de entidades regionais) ou são “pendentes” de outra entidade de maior relevância no campo ou do ponto de vista relacional. Destaca-se, principalmente, a integração em T2 de 12 entidades (à esquerda do sociograma do T1) que representam entidades relevantes do segmento de trabalhadores, em função das categorias específicas que representam, inclusive membros da CON.. Portanto, a mudança na integração das outras sub-regiões da rede é significativa qualitativamente, isto é, em termos da relevância das entidades que foram integradas à rede.

A comparação dos gráficos e das medidas que avaliam o grau geral de coesão na rede (Tabela 1) de T1 para T2 revela maior densidade, ou intensificação dos vínculos, em relação ao momento anterior ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg, T1, que envolveu a implementação de estratégias de mobilização das entidades envolvidas com a temática de segurança pública no país.

**Tabela 1**  
**Características gerais da rede - T1 e T2**

Medidas de coesão	T1	T2
Nº de indivíduos	368	428
Nº de entidades	196	215
Nº de vínculos	742	1304
Densidade	0,0194 (DP=0,1366)	0,0283 (DP=0,1625)
Distância média	3,654	3,127

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A comparação do total de entidades com o total de vínculos de um período a outro (T1 a T2) mostra uma diferença significativa em relação ao aumento do numero de vínculos: ao passo que o aumento do numero de entidades de T1 para T2 foi de 10%, o aumento do numero de vínculos foi de 60%. A densidade média da rede, a proporção de vínculos efetivos em relação aos vínculos possíveis<sup>2</sup>, aumentou em quase 70% e, com isso, as entidades passaram a percorrer em média uma distância menor para alcançar outras entidades da rede.

O resultado revela que o efeito do processo de mobilização produziu um forte adensamento das conexões entre entidades que já estavam presentes no período anterior ao processo preparatório (T1). Assim, após o início da mobilização, a rede teria se tornado mais coesa, com “novos caminhos” entre as entidades.

<sup>2</sup> Essa medida compara o total de vínculos efetivos com o total de vínculos possíveis, isto é, com o número de vínculos que haveria na rede se todos os atores fossem vinculados a todos os atores da rede.



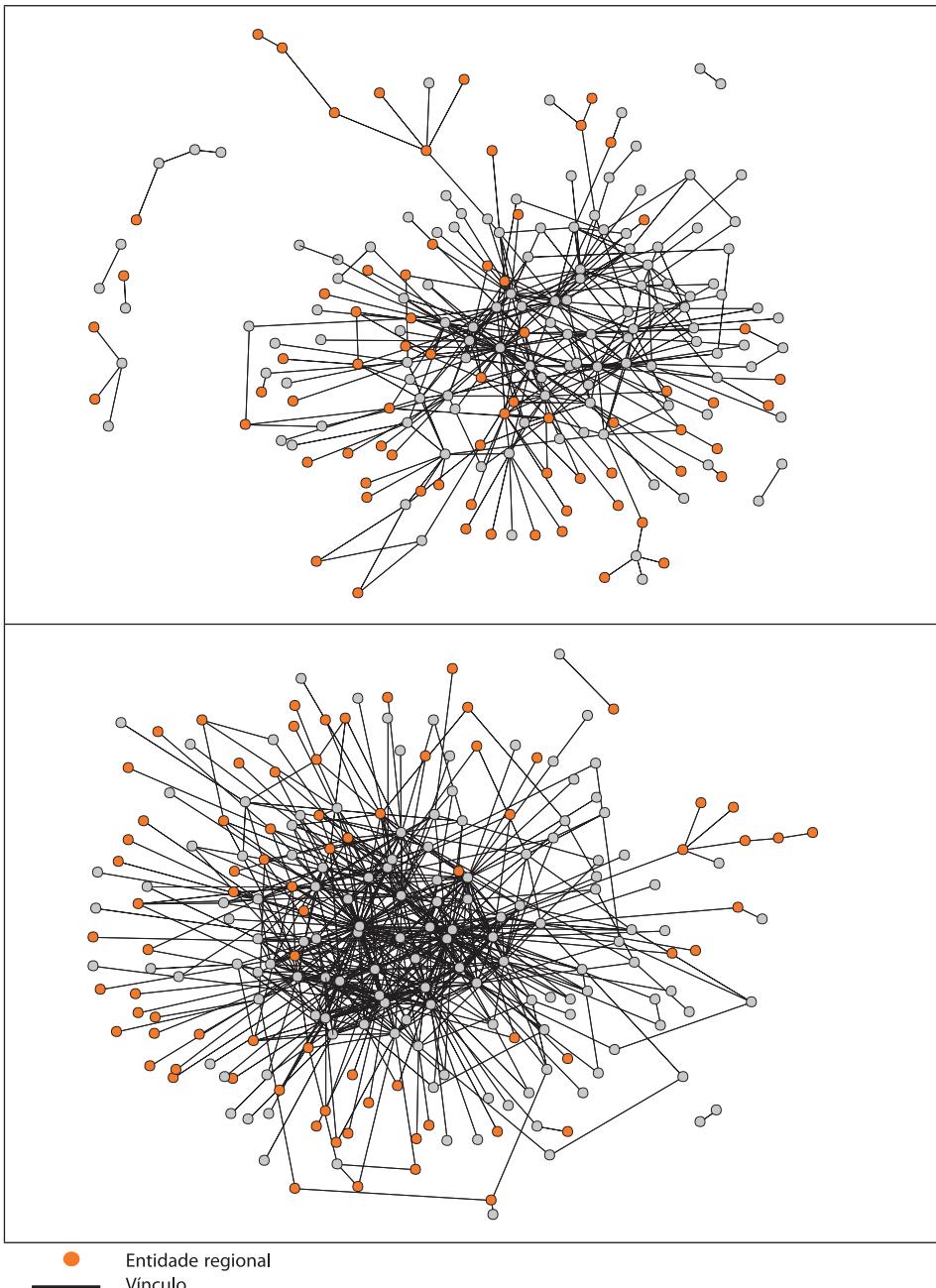
Cabe destacar que a análise histórica dos eventos apresentada na seção anterior mostrou que as diferenças entre as redes de T1 e T2 refletem o resultado da mudança ocorrida na composição e no padrão relacional no cenário social de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país nos últimos vinte anos. Muitos desses eventos articularam entidades da sociedade civil, gestores da segurança pública e trabalhadores em torno de assuntos relacionados a direitos humanos, desarmamento etc., promovendo um aumento do grau de conexão entre essas entidades. Nesse sentido, muitos entrevistados ressaltaram a intensificação, em T2, do contato com outros atores que já conheciam no período anterior ao início do processo preparatório para a conferência. Nas palavras de um informante da sociedade civil: "*Houve adensamento, um reconhecimento mais detalhado do campo*".

Os resultados trazem desafios para os desdobramentos do processo de mobilização dos atores envolvidos com a temática da segurança pública, entre os quais, a ampliação do número de entidades participantes, em termos de representação dos estados e entidades que não se envolveram no processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg. Nas palavras de um representante da sociedade civil: "*A Conseg ainda não mudou muito substancialmente o campo. Jogou luz para dentro, mas não jogou luz para fora*". Nesse sentido, devemos considerar também os resultados da análise de eventos do T2, que mostraram que houve envolvimento de todos os estados no processo preparatório, mas com diferentes graus de participação.

A dimensão regional (estadual e municipal) revelou-se importante para descrever como a rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública estava organizada em ambos os períodos e as mudanças ocorridas após o início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg. Na Figura 7, a seguir, distinguimos a variação da localização das entidades na rede segundo os seguintes eixos: local/subnacional e nacional/federal.

Em ambos os períodos, as entidades regionais ocupam principalmente a área mais distante do centro, integrando nichos específicos de acordo com o estado aos quais pertencem. Nesses nichos observam-se muitos vínculos entre entidades de distintos segmentos, mostrando nesses casos que o fator regional incide fortemente no estabelecimento dos vínculos.

**Figura 7: Rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública com entidades regionais destacadas - T1 e T2**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

No T1, observamos que o eixo nacional/federal em torno do qual se agrupam associações nacionais, órgãos do governo federal, redes e organizações da sociedade civil de alcance nacional, representantes do poder legislativo e judiciário, entre outros, encontrava-se mais diluído entre o centro da rede e a área mais externa: entidades locais/subnacionais encontravam-se tanto na área central quanto nas regiões mais distantes do centro. Entretanto, no T2, o eixo local/subnacional se desloca e consolida na área externa da rede. O centro da rede passa a ser constituído, principalmente, por entidades nacionais/federais de cada um dos segmentos, destacando-se, por exemplo, a incorporação de associações nacionais dos trabalhadores. As entidades locais/subnacionais mais próximas da região central da rede são, principalmente, de representantes dos gestores da segurança pública.

Os resultados mostram, no âmbito nacional, a constituição de um núcleo de entidades que coordenaram o processo preparatório da conferência pelo governo federal e por representantes de todos os segmentos na Comissão Organizadora Nacional. Esse núcleo federal/nacional pode vir a desempenhar o papel de coordenação e implementação das diretrizes nacionais da política de segurança pública. Com efeito, após a 1ª Conseg, esse núcleo começou a realizar a transição do Conselho Nacional de Segurança Pública para o novo modelo.

Na análise da distribuição do número de entidades segundo segmento (Tabela 2), verificamos que, em termos de presença de entidades, não houve mudanças intensas de um tempo para outro.

**Tabela 2**

**Distribuição das entidades no total de entidades da rede, segundo segmento**

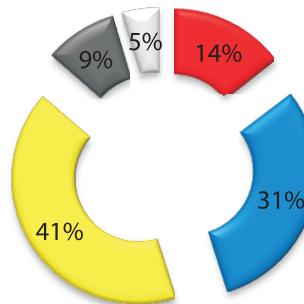
**T1 e T2**

		<b>T1</b>	<b>%</b>	<b>T2</b>	<b>%</b>
Número de entidades	Trabalhadores	43	21,94	46	20,81
	Gestores	44	22,45	55	24,89
	Sociedade Civil	70	35,71	73	33,03
	Demais Poderes	26	13,27	28	12,67
	Outros	13	6,63	13	5,88
		Total	196	100	215
					100

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

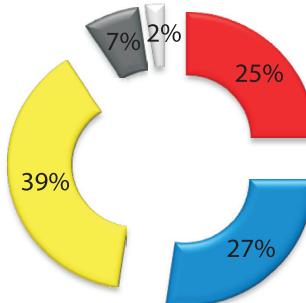
Considerando os resultados comparados das características gerais da rede, passamos a analisar a variação no “peso relacional” do segmento(Gráfico 1 e 2), ou seja, o total de vínculos por segmento no total de vínculos da rede, em que registramos a mudança mais importante na análise dos aspectos gerais da estrutura.

### Distribuição de vínculos na rede, segundo segmento - T1



■ Trabalhadores ■ Gestores ■ Sociedade Civil ■ Demais Poderes ■ Outros

### Distribuição de vínculos na rede, segundo segmento - T2



■ Trabalhadores ■ Gestores ■ Sociedade Civil ■ Demais Poderes ■ Outros

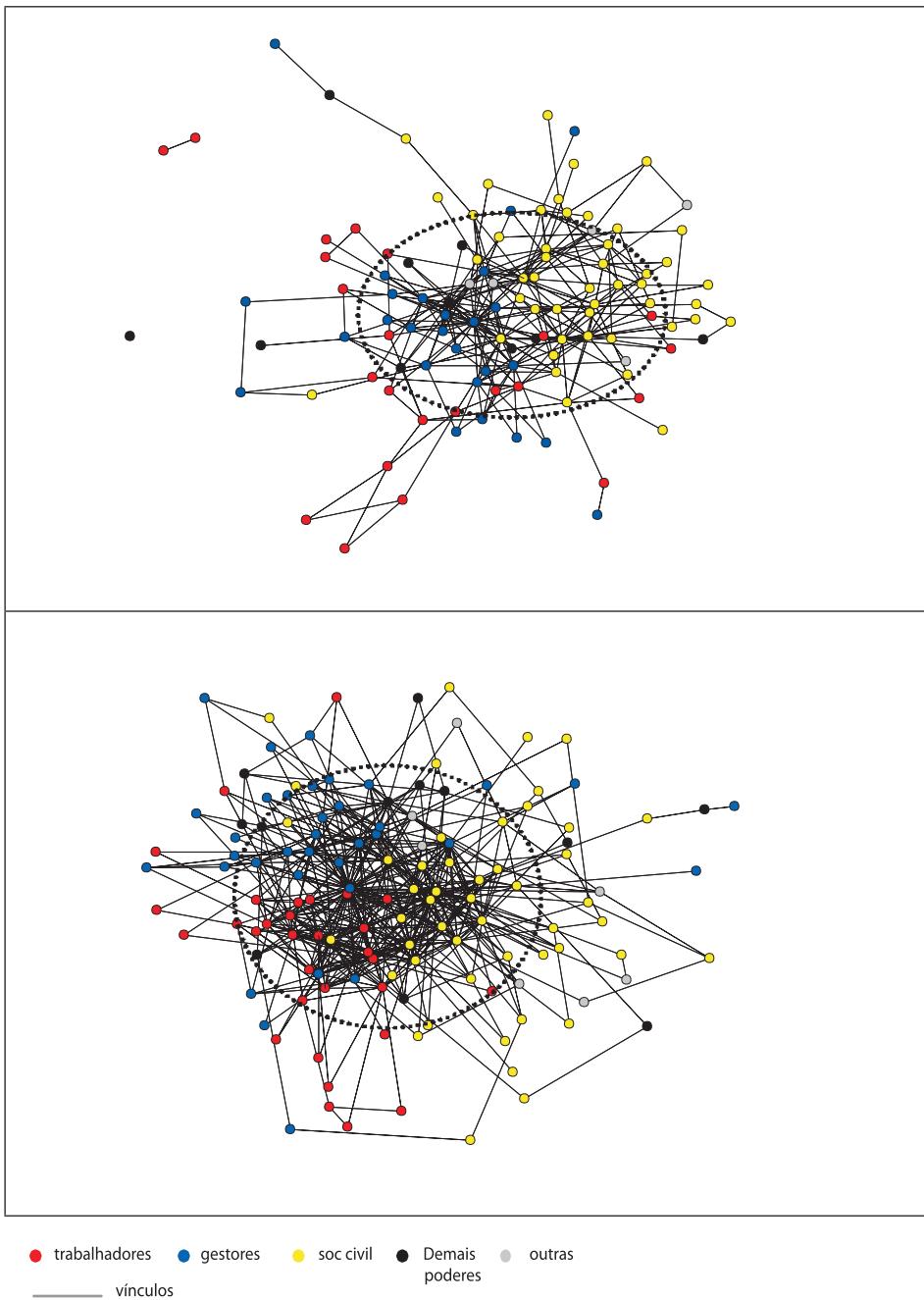
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Os gráficos demonstram uma importante variação na distribuição do peso relacional de cada segmento no total da rede. O total de vínculos, que aumentou intensamente no período posterior ao início da mobilização preparatória da 1ª Conseg, passou a ser distribuído de modo mais equitativo entre os segmentos. Destaca-se a importante ampliação da proporção de vínculos obtidos pelos trabalhadores da segurança pública. A participação do segmento em relação a todos os outros segmentos, ou seja, o aumento da participação relativa dos trabalhadores não “onerou” o peso relacional de outro segmento. Houve uma realocação do peso relacional de todos os segmentos que contribuiu para a distribuição mais uniforme do total de vínculos na rede.

Essa variação é um indicador do aumento da participação efetiva dos trabalhadores na discussão sobre segurança pública no país. Participação em termos de estabelecimento de canais de contato, de articulação e de partilhar espaços de interação com outros atores na rede.

Para a descrição mais detalhada da participação na rede segundo o segmento das entidades, observamos as transformações na área mais densa da rede, em que há uma intensa sobreposição de vínculos, na Figura 8 em que foram ocultados os vínculos pendentes. Com isso, foi possível delimitar a região mais coesa da rede que forma um único componente ou “pedaço” conectado entre si em ambos os tempos.

**Figura 8: Rede de entidades envolvidas na temática de segurança Pública no país, segundo segmentos, sem vínculos pendentes — T1 e T2**



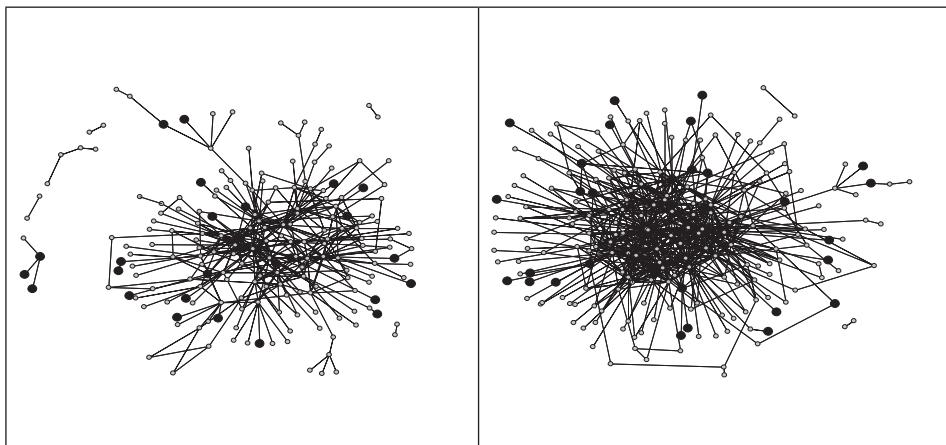
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

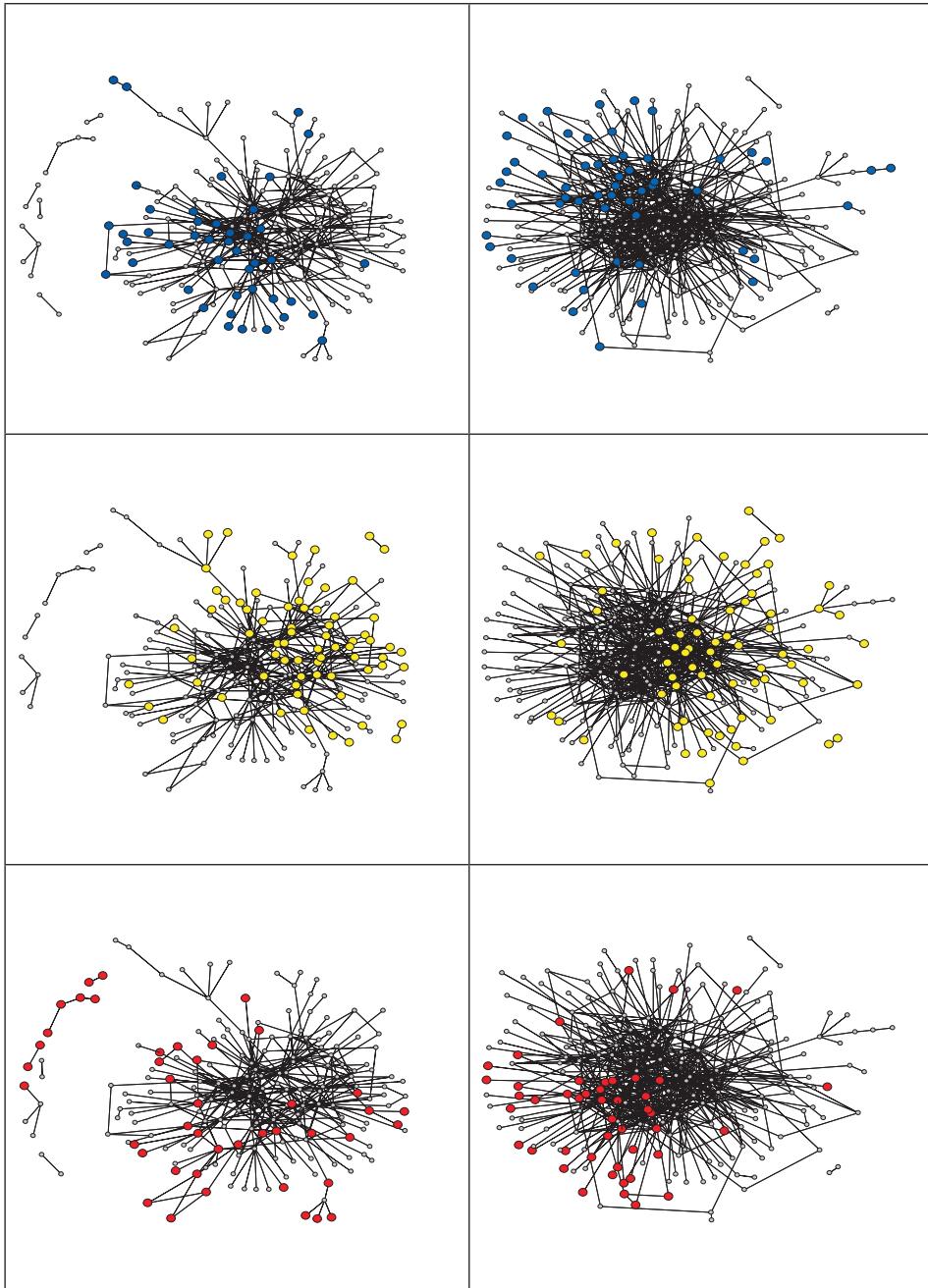
A observação da figura corrobora a intensa mudança na área mais coesa da rede. Após o início do processo preparatório para a conferência, houve uma intensificação dos vínculos e, portanto, um fortalecimento da rede, ou seja, da estrutura de relações entre entidades reunidas em torno a essa temática. Isso significa que a rede se tornou mais robusta, menos vulnerável à remoção de certos pontos. Essa mudança na característica geral da rede pode favorecer a estabilidade e regularidade dessa estrutura relacional ao longo do tempo, facilitando processos de institucionalização da segurança pública como política de Estado.

A comparação dos sociogramas permite sustentar também que houve uma mudança em termos da participação das entidades segundo segmento na área mais central em que a atividade relacional é mais intensa (destaca em elipse). Como podemos ver, no T1, no centro mais denso havia uma forte presença de entidades da sociedade civil e gestores. Entretanto, no T2, verifica-se a intensificação dos vínculos entre as entidades e a presença mais equitativa dos segmentos dos trabalhadores, gestores e sociedade civil na área mais coesa da rede, em parte associada ao processo de integração dos trabalhadores nesse espaço relacional. Podemos dizer que houve um “movimento centrípeto” das entidades de trabalhadores, ou seja, houve uma aproximação ou convergência dessas entidades para o centro.

A mudança na localização ou “movimento” na rede das entidades segundo segmento pode ser observada mais detalhadamente nos sociogramas a seguir, em que destacamos as entidades segundo segmento no conjunto da rede.

**Figura 9: Sociogramas da rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública com segmento destacados – T1 e T2**





● trabalhadores   ● gestores   ● soc civil   ● Demais poderes   ● outras

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Ao comparar os sociogramas segundo cada segmento, observamos os seguintes aspectos<sup>3</sup>:

- Movimento de integração e convergência para o centro das entidades representantes dos trabalhadores

As entidades de trabalhadores tendem a convergir para a área mais densa da rede após o início do processo preparatório para a conferência. Observamos que houve um processo de consolidação do espaço ocupado pelas entidades desse segmento no total da rede. No T1, as entidades reuniam-se em pequenos grupos, estavam conectadas a entidades de outros segmentos que se localizavam na área mais central da rede, ou localizavam-se em nichos regionais (estaduais ou municipais). De modo geral, estavam espalhadas em uma área mais afastada da área central. Essa configuração revelava certa fragmentação no padrão relacional no interior desse segmento. Entretanto, no período seguinte, as entidades agregaram-se em uma área delimitada “habitada” pelas entidades desse segmento no centro à esquerda da rede.

- Aproximação das entidades de gestores de segurança pública, principalmente às entidades desse segmento localizadas na área central

No período posterior ao início do processo preparatório da conferência, houve uma aproximação de entidades em torno da área central em que localizavam entidades desse segmento já no período anterior, principalmente em torno da Senasp/MJ, e os contatos eram mais intensos. Além disso, observamos que a área “habitada” pelos gestores se espalhou levemente em torno da região em que existia menor sobreposição de vínculos, por isso, observamos entidades conectadas direta ou indiretamente a essa área, em especial entidades representantes de outros níveis federativos e regionais.

- Concentração das entidades da sociedade civil localizadas dentro e em torno da área da área mais central

Um conjunto de entidades da sociedade civil reuniu-se na região que já ocupava esse segmento no período anterior no centro à direita da rede em que havia maior intensidade de vínculos. Esse movimento de um período para outro fortaleceu a presença desse setor na região mais coesa da rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública no país.

- Movimento em direção oposta ao centro da rede

---

<sup>3</sup> As entidades da categoria “outros”, em cinza, encontram-se espalhadas pela rede em ambos os períodos sem padrão específico de vinculação, como era de se esperar, pois se trata de uma categoria residual.

As entidades dos demais poderes (legislativo e judiciário) apresentam em ambos os períodos um padrão de localização dispersa na rede que sugere uma proximidade com grupos muito diversos. Entretanto, no período posterior ao início do processo preparatório da Conferência observamos um movimento “centrífugo” das entidades desse segmento, ou seja, um movimento em direção à área externa ao centro e para as “bordas” da rede.

Por um lado, a mudança pode ser reflexo do grau de participação das entidades do judiciário e do legislativo no processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg. Por outro, esse resultado pode ser esperado uma vez que o centro da rede passa a ser ocupados pelas entidades que participaram da definição de diretrizes nacionais na 1<sup>a</sup> Conseg. Por isso, o fato das entidades dos demais poderes e do Ministério Público estarem mais próximos da borda não necessariamente significa “menor relevância” estrutural, mas que a rede de entidades envolvidas com segurança pública está se consolidando em torno de uma região fortemente conectada da qual participam entidades que podem vir a constituir a comunidade de formuladores da política

Em síntese, observamos padrão semelhante de “movimento” de concentração e aproximação entre os segmentos da sociedade civil e dos gestores, cujas entidades já ocupavam uma região delimitada no primeiro período que incluía a área central da estrutura relacional. Em seguida, destacamos o intenso movimento de convergência e ocupação do centro da rede por entidades do segmento dos trabalhadores que, no primeiro período, apresentavam um padrão de fragmentação e localização na área mais externa da rede em que há menor intensidade de vínculos e localizam-se nichos regionais ou locais. Por fim, o conjunto de entidades que representam os poderes judiciário e legislativo e o Ministério Público manteve o padrão disperso, entretanto, observamos um movimento em direção à área externa da rede.

Dito de outro modo, as mudanças na estrutura da rede e das entidades que a compõem parecem indicar um processo de institucionalização da política de segurança pública, mediante a consolidação de regiões específicas para cada segmento a partir do fortalecimento da rede, redesenhando o processo de formulação das políticas de segurança pública e criando espaços institucionais de interação permanentes entre as entidades envolvidas com a temática da segurança pública. Nesse sentido, pode ter ocorrido uma reformulação do papel do legislativo e do judiciário nas políticas de segurança pública.

A análise comparativa do padrão de interação entre entidades segundo segmento permite descrever como se deu a mudança na coesão da rede em

termos do padrão de vinculação interna e externa de cada segmento. Os dados revelam mudanças tanto na homogeneidade como na heterogeneidade de contato entre as entidades da rede. Observamos adensamento dos vínculos entre entidades do mesmo segmento e uma ampliação da proporção de relações entre segmentos distintos.

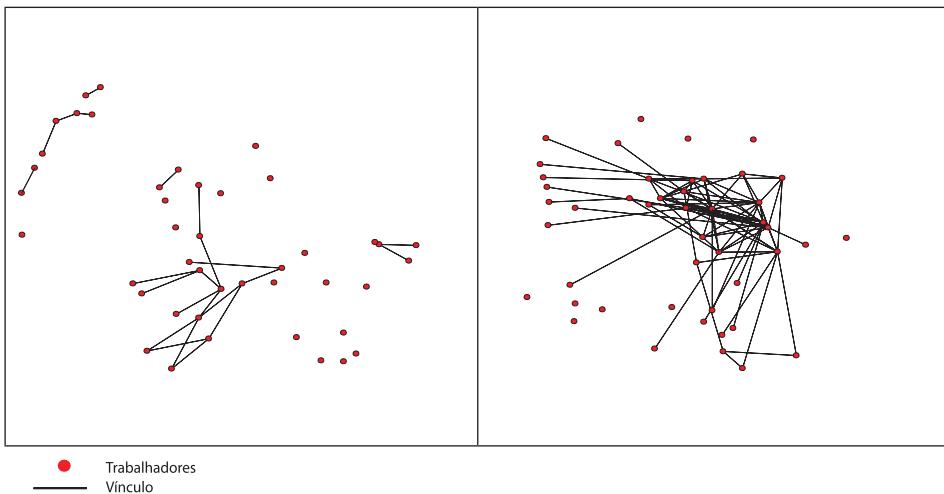
A comparação da densidade média do conjunto de entidades que integram cada segmento demonstra que houve um intenso adensamento dos vínculos entre o conjunto de entidades que representam os trabalhadores (Tabela 3). Na rede do período anterior ao início do processo preparatório para a conferência (T1), os trabalhadores apresentavam a proporção mais baixa de conexões estabelecidas entre entidades do mesmo segmento. De T1 para T2, essa proporção aumentou mais do que o dobro, ao passo que a mudança na densidade interna dos outros segmentos apresentou relativa estabilidade. A sociedade civil, que apresentava maior proporção de vínculos internos no T1 também aumentou a intensidade das conexões. Em decorrência dessas mudanças, o contato entre trabalhadores passou a ser o mais intenso em relação aos outros segmentos.

**Tabela 3**  
**Densidade dos vínculos entre atores do mesmo segmento**  
**T1 e T2**

	Trabalhadores		Gestores		Sociedade Civil		Demais Poderes	
	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2
Número de vínculos	46	164	108	156	190	282	24	32
Densidade (%)	0,0255 (3%)	0,0792 (8%)	0,0571 (6%)	0,0525 (5%)	0,0393 (4%)	0,0537 (5%)	0,0369 (4%)	0,0423 (4%)

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A fim de examinar mais detalhadamente a localização e padrão de vinculação das entidades na rede do T1 e T2, realizamos o seguinte exercício, deixamos apenas as entidades e seus vínculos por segmento. O resultado desse exercício é apresentado nas Figuras a seguir. Como era de se esperar, a retirada dos outros segmentos em cada sociograma desconecta vários pedaços ou “componentes” da rede.

**Figura 10: Sociograma do segmento dos trabalhadores – T1 e T2**

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A comparação dos sociogramas de entidades do segmento dos trabalhadores corrobora a mudança no padrão de conexão e localização dessas entidades. No T1, havia uma baixa freqüência de vínculos e caminhos que conectam as entidades entre si. No total, havia seis componentes (subconjuntos da rede). O alto número de componentes dessa rede – comparativamente aos sociogramas dos outros segmentos nesse período – revelava certa fragmentação interna desse grupo, como já tínhamos apontado na análise do conjunto da rede. Diferentemente, no T2, observamos a integração dessas entidades na formação de um só componente denso que reúne a maior parte das entidades que representam o segmento de trabalhadores na rede.

Na área em que a sobreposição de vínculos é maior, há presença principalmente de associações nacionais da polícia civil, militar, rodoviária, técnico-científica, dentre outras entidades, muitas membros da Comissão Organizadora Nacional. Além disso, na área com menos sobreposição de vínculos encontram-se entidades que representam associações regionais de trabalhadores (principalmente, estaduais). O resultado esperado de um processo de mobilização para construção da política de segurança pública de Estado e pactuação de diretrizes nacionais é a integração de entidades de representação nacional na área mais intensa da rede, ou seja, a coordenação e criação de vínculos entre essas entidades. Com isso, as entidades com representação regional e, portanto, que apresentam especificidades locais, tendem a se localizar na área

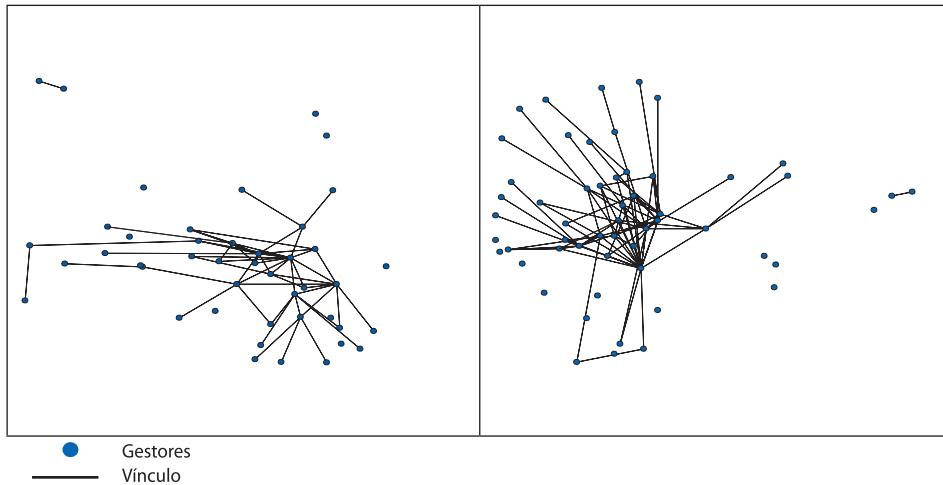
mais externa da rede, em nichos constituídos por outras entidades da mesma região ou estado próximos da fronteira da rede em estudo.

Entretanto, há entidades regionais que têm forte presença na área mais conectada da rede de trabalhadores. Nesse caso, destacamos que algumas dessas entidades conectam-se a mais de uma entidade de representação nacional, portanto, seu domínio de influência contém mais entidades centrais, diferentemente de outras entidades regionais que se conectam à área mais central exclusivamente pela entidade da mesma categoria de trabalhadores no nível nacional.

Uma diferença relevante de T1 para T2 diz respeito à presença de entidades representantes de praças das polícias militares na área mais central no segundo momento. No T2 observa-se a presença da entidade que representa os praças da polícia militar. Ao passo em que em T1 o “pedaço” mais conectado estava integrado por associações que representam a alta hierarquia das instituições, mais especificamente, de oficiais da polícia militar em distintos estados e oficiais do corpo de bombeiros. Nos eventos registrados no T1, verificamos, por exemplo, o caso de uma dessas entidades que em 2007 reuniu todas as entidades de oficiais do país - 27 entidades em 21 estados e, de acordo com o relato das entrevistas, a entidade “tem uma agenda nacional e um discurso único”.

Por fim, verificamos uma mudança no padrão de localização de regiões ou nichos muito específicos na rede. Esse padrão parecia estar associado à especialização das atividades exercidas por essas entidades e, portanto, de relações e de linguagem (técnico-científica, por exemplo). De fato, como observado, muitos dos eventos registrados nesse período organizam-se em torno de temas e áreas do conhecimento científico especializado. No relato de uma das entrevistas, o representante de uma dessas entidades refere-se a essa dinâmica relacional e de linguagem como “*Babel de nomenclatura dos operadores*”. Entretanto, no T2, houve uma integração de associações que representam entidades especializadas na região mais coesa da rede de trabalhadores.

**Figura 11: Sociograma do segmento dos gestores da segurança pública – T1 e T2**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

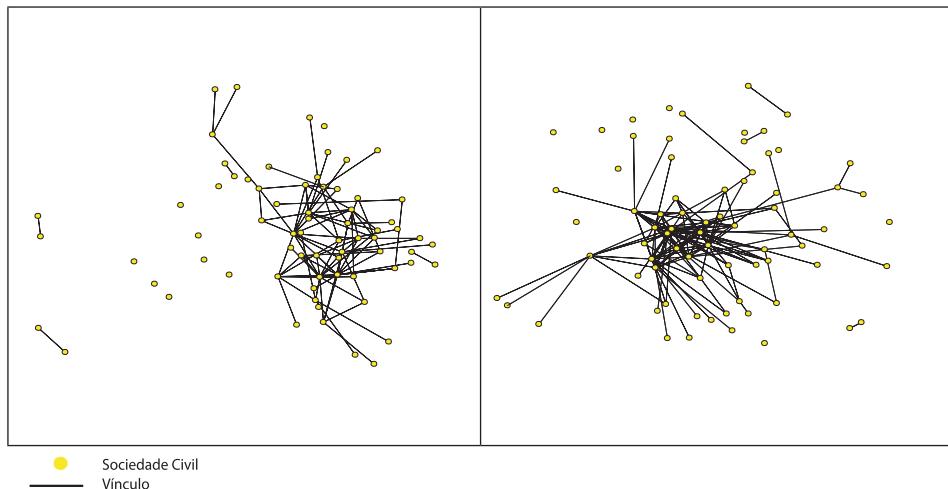
No caso do sociograma, que representa as entidades do segmento de gestores da segurança pública, observamos que houve uma reorganização das entidades, principalmente nas conexões entre as entidades dos distintos níveis da federação que elaboram e implementam políticas de segurança pública. Com efeito, de T1 para T2 observa-se que houve um adensamento de vínculos em torno da Senasp/MJ com entidades de gestores no nível estadual e federal. Esse efeito na rede parece mostrar um processo de consolidação da temática de segurança pública como setor específico de política pública.

No T1 a temática de segurança pública imbricava-se mais fortemente com direitos humanos como vimos na análise dos eventos. No T2, continuam sendo um tema fortemente correlato à segurança pública, entretanto, observamos um processo de adensamento das estruturas de gestão da política específicas do setor de segurança. Inclui-se no segundo período também outras entidades desse setor não representadas no T1, como o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN).

No âmbito federal, encontra-se o Ministério de Justiça, a própria Senasp e outros órgãos vinculados à temática da segurança, como o Departamento da Polícia Federal (DPF), o Departamento da Polícia Rodoviária Federal (DPRF), a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), dentre outros. Nos outros níveis de governo encontram-se governos estaduais e municipais, secretarias de segurança pública estaduais, Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais e Municipais, secretarias estaduais de segurança pública e secretarias de segurança municipais.

Em termos de estados representados não se registraram mudanças significativas. As entidades são, principalmente, dos seguintes estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Santa Catarina, Paraíba, Espírito Santo, Goiás e Paraná.

**Figura 12: Sociograma do segmento da sociedade civil – T1 e T2**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

No sociograma do segmento da sociedade civil observa-se, comparativamente aos demais, coesão interna em ambos os períodos de estudo, com intensa freqüência de vínculos e entidades conectadas entre si. No T2, entretanto, nota-se um adensamento, principalmente, da área mais central em que havia já no período anterior maior sobreposição de vínculos. Esse núcleo está constituído, em grande parte, por membros da Comissão Organizadora Nacional (CON).

Dentre as entidades que compõem esse segmento, encontram-se organizações não governamentais e redes de entidades envolvidas com a temática da segurança pública (Sou da Paz, Viva Rio, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Rede Desarma Brasil, Rede F4, dentre outros), instituições acadêmicas e de pesquisa, a exemplo do Núcleo de Estudos da Violência (NEV), o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC). Também há entidades religiosas (Grande Oriente do Brasil, CNBB, CONIC), de direitos humanos e movimentos sociais (FEDH, MNDH), de classe (OAB), dentre outras.

De modo geral, portanto, podemos dizer que a rede do segmento da sociedade civil indica que essas entidades apresentam um alto grau de conexão,

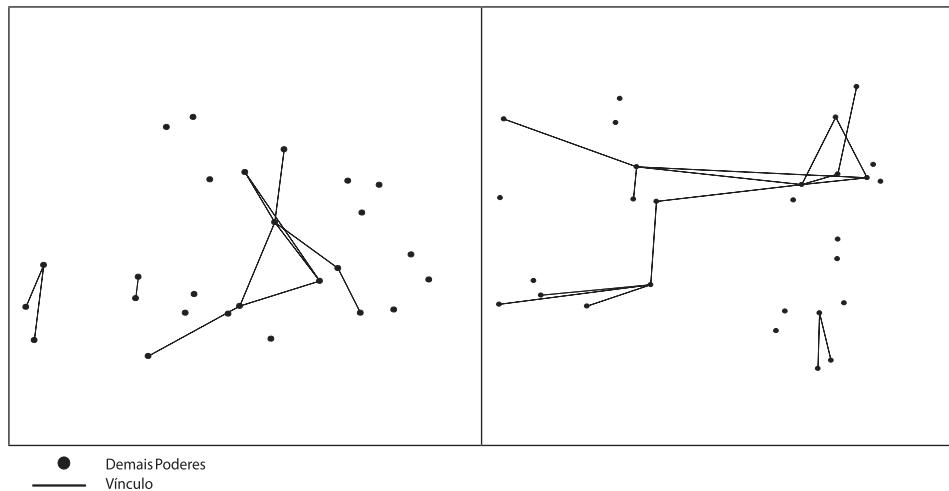
ou seja, há certa coesão interna ou intragrupal entre as entidades desse segmento. Como mencionado na análise de eventos históricos do presente relatório, em finais da década de 1990 e nos anos subsequentes, houve uma série de eventos, em que participaram entidades da sociedade civil, organizados em torno de um conjunto de tema/projetos, como justiça e direitos humanos, segurança pública e paz, desarmamento, dentre outros. Muitos desses eventos articularam não só entidades da sociedade civil, mas também gestores da segurança pública, promovendo um aumento do grau de conexão entre essas entidades.

A rede nos permite observar indiretamente, portanto, o resultado da mudança ocorrida na composição e padrão relacional no interior do segmento e no cenário social das entidades envolvidas com a temática de segurança pública no país nos últimos 20 anos. Nesse período nascem entidades e redes de entidades que ocupam uma posição proeminente nesse segmento e na rede do período em estudo.

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

Com efeito, na 1<sup>a</sup> Conseg os movimentos sociais participaram e reuniram-se em assembleia para reivindicar espaços de participação na formação do CONASP e aproximaram-se de entidades dos trabalhadores, a exemplo dos praças da Polícia Militar e dos investigadores da polícia civil.

**Figura 13: Sociograma do segmento dos demais poderes – T1 e T2**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Por fim, no sociograma das entidades de demais poderes (legislativo e judiciário) e Ministério Público, observa-se um padrão disperso na rede em ambos os períodos. Isso sugere como já apontamos anteriormente, que essas entidades apresentam proximidade com grupos ou entidades diversas e de outros segmentos. Encontram-se representados no subgráfico o Poder Legislativo federal e municipal, o Senado, Ministério Público em distintos estados, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça, dentre outros.

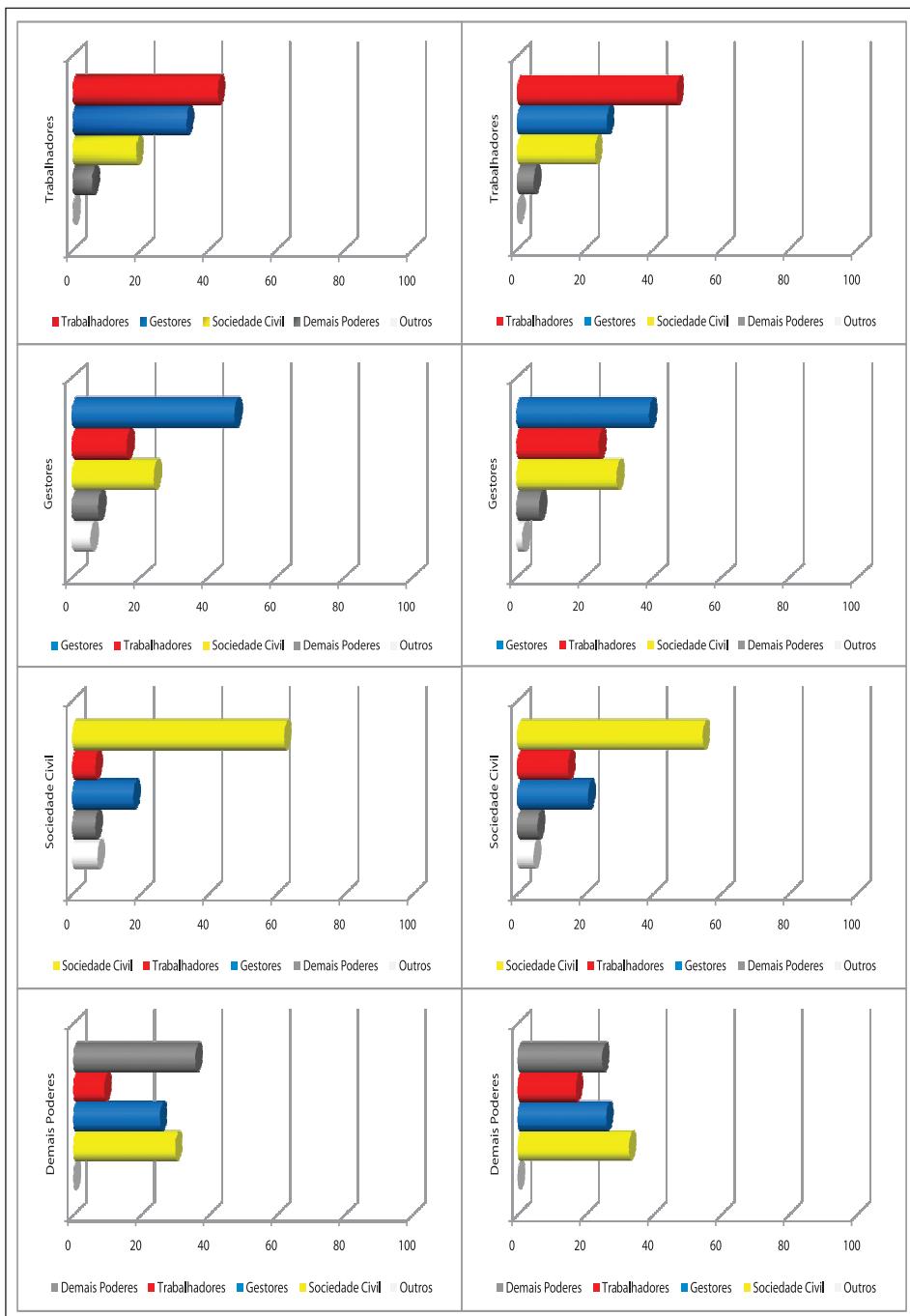
Destaca-se a posição de centralidade ocupada pelo conjunto de atores da Câmara dos Deputados, localizada na área mais central da rede e com maior intensidade de vínculos. Como veremos, nessa área, essa entidade conecta-se com entidades de outros segmentos em função das atividades decorrentes do processo de formulação e aprovação da legislatura. Muitos dos indivíduos integrantes dessas entidades que foram registrados na rede integraram, em determinado período, a Comissão de Segurança Pública do Congresso. Nessa instituição e nos eventos associados às suas atividades, ocorre uma intensa interação de atores de distintos segmentos que se associam a projetos mais ou menos específicos no campo da segurança pública.

Para complementar a análise do padrão de interação das entidades por segmento, comparamos a freqüência de contato intergrupal, cujos dados são apresentados nos gráficos da Figura 15, a seguir. A comparação permite estabelecer, por um lado, o grau de homogeneidade de contato no conjunto da rede, isto é, quão semelhantes são os contatos entre entidades de acordo com o

segmento a que pertencem. Por outro lado, estimar o grau de heterogeneidade de interação de cada segmento com entidades de segmentos distintos (Granovetter, 1973).

Na literatura de redes sociais, a heterogeneidade de contato está associada ao estabelecimento de “pontes” entre grupos sociais distintos. Idéia semelhante encontramos em Burt (1992) ao falar dos “buracos estruturais” (*structural holes*), ou seja, “a separação entre contatos não redundantes” ou lacunas de vínculos entre grupos. Os indivíduos ou entidades que “atravessam” esses buracos (*gatekeepers*) por meio de seus vínculos ganham uma vantagem competitiva em termos de acesso a recursos materiais e imateriais, por exemplo, de informações – uma vez que os vínculos podem funcionar como canais de transmissão e acesso a esses recursos –, e conseguem, muitas vezes, realizar papel de mediadores (articulação, mobilização, etc).

**Figura 14: Proporção de vínculos internos e externos de cada segmento**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

De modo geral, os gráficos mostram que em ambos os períodos cada segmento relaciona-se predominantemente com entidades do seu próprio segmento, com exceção dos demais poderes. Neste caso, o contato se dá principalmente com entidades da sociedade civil e, em seguida, com entidades de gestores da segurança pública, sendo que no segundo período verifica-se um aumento da proporção de vínculos com entidades do segmento dos trabalhadores. Essa heterogeneidade de contato está associada principalmente pelos vínculos da Câmara dos Deputados com entidades desses segmentos.

O segmento com maior proporção de vínculos internos é a sociedade civil em ambos os períodos. A proporção relativa dos vínculos homogêneos, com outros do mesmo segmento, é elevadíssima em relação ao contato com outros segmentos, mostrando-se o segmento mais “endogâmico”. Entretanto, no T2, observa-se uma ligeira redução da endogamia e aumento dos vínculos com outros segmentos.

- Intensificação da interação dos trabalhadores com entidades da sociedade civil em nível nacional

O resultado da comparação da proporção de vínculos entre entidades do mesmo segmento corrobora os resultados apresentados previamente sobre o adensamento e maior integração interna entre entidades do segmento dos trabalhadores e, portanto, de mudança do padrão de relativa fragmentação observado no período anterior ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg.

Em termos de interação com outros segmentos, destacamos o aumento da proporção de vínculos com entidades da sociedade civil. Com efeito, essa interação deu-se entre membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) e em distintos eventos ou espaços de interação ocorridos ao longo do processo preparatório para a conferência.

Podemos dizer que essa transformação foi intensa já que no primeiro período era na interação entre esses dois segmentos em que identificamos mais lacunas de conexões. Nos relatos das entrevistas já tinha sido destacado, tanto por entrevistados de entidades da sociedade civil como de trabalhadores, que “*a sociedade civil não conhece as associações de trabalhadores*” e que um dos pontos mais importantes na composição da Comissão Organizadora Nacional (CON) tinha sido, justamente, trazer esse segmento para ser representado. A mudança no padrão de interação entre esses segmentos também foi percebida pelos próprios informantes.

Há, então, um aspecto importante na mudança da vinculação observada entre sociedade civil e trabalhadores é a interação entre entidades representantes dos trabalhadores em nível nacional com entidades da sociedade civil, principalmente, no âmbito da CON. O contato entre associações nacionais de trabalhadores e entidades da sociedade civil era muito baixo no período anterior ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg (T1).

Contudo, a partir da observação da rede e da análise dos eventos, havíamos registrado que aquelas entidades da sociedade civil mais ativa relationalmente apresentavam vínculos com a polícia militar e a polícia civil, sobretudo no estado em que atuam (como nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo). **Assim, podemos dizer que esse contato se dá no nível local - e, com efeito, os eventos do T1 já registravam atividades em que ambos os segmentos participam.**

- Intensificação do contato dos gestores com representantes da sociedade civil e criação de “novas pontes” com entidades dos trabalhadores

Já as entidades dos gestores da segurança pública apresentam uma elevada frequência de contato com entidades da sociedade civil que se intensificou ao longo do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg. Destacamos, por exemplo, como observado no processo preparatório e na própria Conseg, a intensificação do diálogo e, com isso, dos vínculos ou canais, por exemplo, da Senasp e outros gestores participantes da CON com movimentos sociais e representantes das redes de direitos humanos.

No T1, associamos a interação entre gestores e trabalhadores ao estabelecimento de *pontes* ao longo dos processos de mobilização ocorridos nesse período de estudo em torno das temáticas específicas de segurança pública. Dentre esses, a campanha do desarmamento e articulações e ações entre entidades da sociedade civil e o poder executivo em distintos níveis de governo. Como dito acima, inicialmente o contato se dava principalmente em níveis locais (municipal e estadual); a partir de 2002, o contato com órgãos do governo federal passa a ser intensificado. Além disso, há contato com entidades acadêmicas.

Nesse sentido, o contato do governo federal com outros segmentos vem se intensificando, sendo que o processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg estabeleceu um marco na criação de espaços para que seus próprios representantes e entidades de todos os segmentos “sentassem para discutir”.

Desse modo, os resultados parecem apontar para uma mudança no padrão relacional das entidades de cada segmento, destacando-se a integração interna dos trabalhadores e o “estabelecimento de pontes” desse segmento com entidades da sociedade civil e gestores da segurança pública e intensificação do contato entre gestores e a sociedade civil. Ressaltamos também uma mudança no nível de estabelecimento desses contatos que se dava principalmente, no âmbito local, entre entidades de trabalhadores e gestores municipais ou do próprio estado e a sociedade civil. O período preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg favoreceu o contato com entidades dos distintos segmentos de representação nacional e com o governo federal.

As reuniões da CON e o contato entre seus membros teriam facilitado a interação entre entidades de distintos segmentos no âmbito nacional. Registramos no segundo período distintos eventos organizados entre membros da CON. Para alguns dos informantes, os vínculos criados podem favorecer o

estabelecimento de parceria ou organização de projetos entre entidades de distintos segmentos. Essas mudanças foram também registradas pelos próprios atores: "Além de criar novas redes e agregar atores, o processo fortaleceu os vínculos já existentes" (representante da sociedade civil, membro da CON).

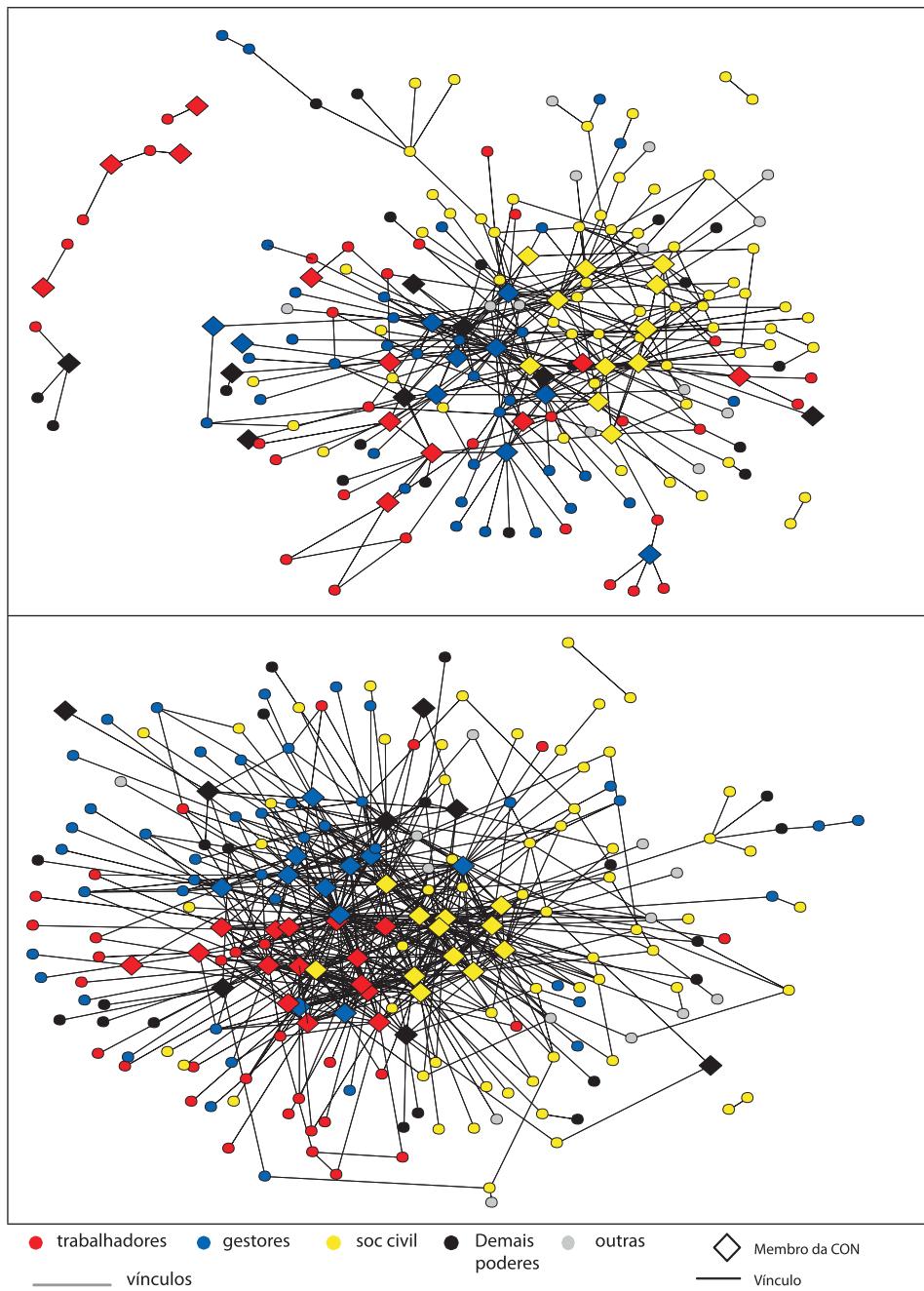
Também destacamos dentre os resultados das análises anteriores a integração do segmento dos trabalhadores à área mais densa da rede e a extensão de contatos desses com entidades de outros segmentos. No início do processo preparatório, registramos em entrevistas com representantes dos trabalhadores e com outros atores observações sobre a composição da comunidade de profissionais que desenha e formula as diretrizes e políticas de segurança pública. Para eles, o modelo vigente não integrava entidades do segmento dos trabalhadores; a essas cabia o processo de implementação da política. Nas palavras de um dos entrevistados, haveria um "*distanciamento dos operadores de segurança pública das políticas que são implementadas, eles não participam da definição*". Para alguns, "*os gestores cercam-se apenas de acadêmicos*".

O processo preparatório da Conseg permitiu incorporar representantes dos trabalhadores mediante a criação de espaços de discussão entre distintos atores. A consolidação desse segmento, como veremos adiante, permitiu que ocupassem espaço semelhante ao dos outros segmentos na rede. Além disso, foram incorporadas nessa área entidades que representavam distintas hierarquias e níveis de governo, como destaca um representante de uma das entidades de trabalhadores no nível local: "*As Guardas Municipais foram incorporadas na discussão da segurança pública*". A respeito da mobilização implementada para obter esse efeito na rede, devemos considerar tanto a ação do poder público federal quanto a das próprias entidades. Provavelmente essas ações se imbricaram ao longo do processo, no relato de um dos entrevistados da sociedade civil, membro da CON: "*Os atores que estão à margem começaram a fazer uma barulheira: guardas, municípios, agentes penitenciários (...) mais barulho do que a sociedade civil*".

Esses resultados também trazem desafios para as próximas conferências e para a implementação das diretrizes nacionais de segurança pública, entre eles, a questão de como ampliar esse padrão observado em alguns âmbitos locais de interação entre entidades de distintos segmentos (como no caso do Rio de Janeiro e São Paulo) e, mais recentemente, em nível nacional, para outros âmbitos locais e regionais que apresentam situações específicas e em que esses segmentos têm trajetórias de atuação distintas e menor interação entre eles. Cabe perguntar-se como a experiência de interação da CON e do processo de estabelecimento de consensos mais ou menos provisórios pode ser levada para o âmbito estadual e municipal.

Por fim, avaliamos a localização dos membros da CON na rede em ambos os períodos de estudo na Figura 15, a seguir:

**Figura 15: Rede de entidades envolvidas na temática de segurança Pública segundo segmento com membros da Comissão Organizadora Nacional –CON destacados – T1 e T2.**

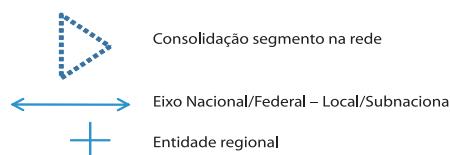
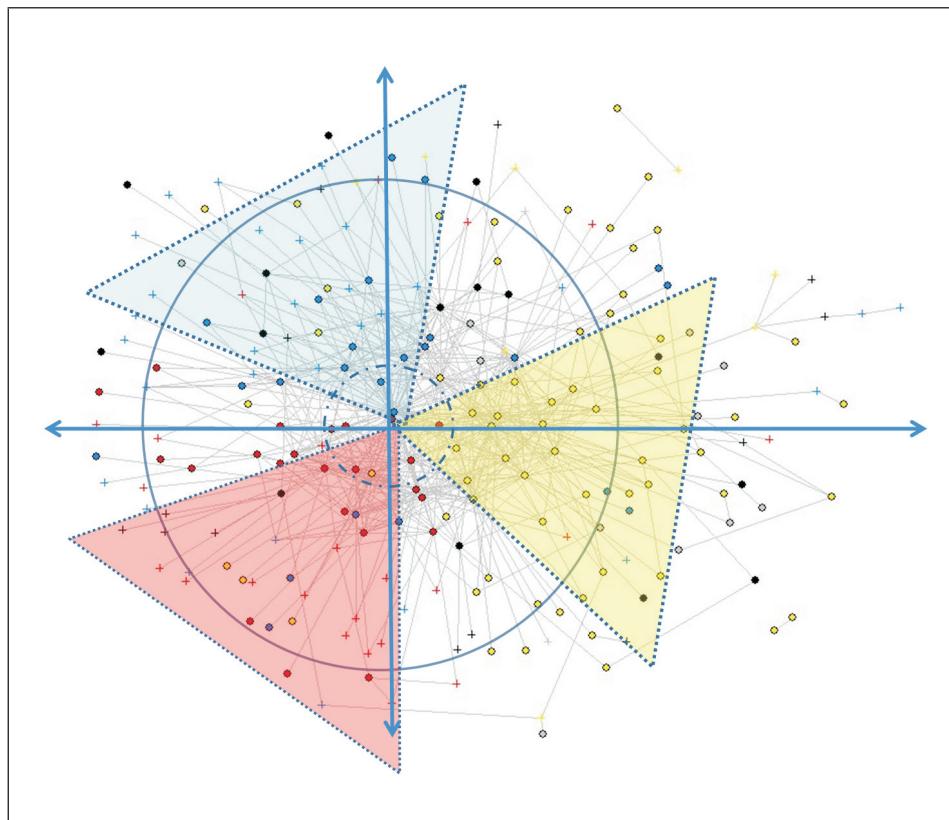


Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Comparando os sociogramas da rede em ambos os períodos, observa-se um intenso movimento de convergência ao centro das entidades que integram a CON. De um tempo para o outro, o “esforço de convergência” parece ter sido mais intenso entre os trabalhadores que, inclusive, no período anterior encontravam-se no início do processo preparatório em regiões distantes ao centro mais ativo em termos de vínculos. As entidades da sociedade civil e gestores agruparam-se intensamente no segundo período. O deslocamento das entidades do poder legislativo e judiciário foi distinto ao realizado pelos outros segmentos. Houve um distanciamento do centro, ficando na “*borda do núcleo duro*” em que se encontram reunidos os membros da CON dos outros segmentos.

Como já havíamos apontado anteriormente, as entidades da área mais central parecem ter se consolidado como um conjunto de “*policy makers*”. Podemos observar na figura a seguir uma síntese da estrutura geral da rede da análise apresentada até o momento.

**Figura 16: Síntese das posições das estruturas da rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública no período posterior ao início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg**



Como podemos ver, a estrutura no T2 apresenta um núcleo central, em que há uma intensidade de vínculos maior em relação à rede. Nessa área, encontram-se principalmente entidades nacionais/federais. Também se observa a presença de entidades locais dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro que, como vimos na análise dos eventos, exercearam importante papel na consolidação da discussão em nível local das temáticas de segurança pública.

Em direção às bordas da rede, há uma diminuição gradual da intensidade dos vínculos e aparecem os nichos locais (organizados principalmente por estados) constituídos por entidades de ação local, entidades municipais e estaduais.

O processo de convergência ou “centrípeto” já registrado no T1 no segmento da sociedade civil e dos gestores observa-se também no T2 no segmento dos trabalhadores. De modo geral, as entidades de representação nacional/federal encontram-se no ponto de convergência central e a maior parte das entidades de cada segmento organizam-se em torno desse ponto até chegar numa área intermediária, próxima da “borda”, em que esse padrão fica mais diluído em função dos nichos regionais.

Em termos de padrão de vinculação, observamos uma intensificação e diversificação dos vínculos que passou a se distribuir de modo mais equitativo no total da rede.

A seguir, apresentamos os resultados da análise das medidas de centralidade que procuram destacar a posição relativa de cada entidade que integra a rede em relação às entidades que ocupam posições centrais na estrutura relacional.

## **4.2. Análise da evolução do padrão de centralidades na rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública (T1 e T2)**

Apresentamos, nessa seção, uma análise comparativa da composição das entidades mais proeminentes ou centrais do ponto de vista relacional da rede de entidades envolvidas com a temática de segurança pública antes e depois do início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg. Em primeiro lugar, oferecemos uma análise do padrão de participação dos segmentos observando quais entidades ocupam as posições que revelam mais vantagens relacionais que se traduzem em acesso a recursos materiais e imateriais (informação, poder de articulação, mediação, dentre outros). A análise geral é feita associando as três medidas de centralidade: *grau* (número de contatos de um ator), *proximidade* (localização privilegiada na rede pela proximidade a outros atores) e *intermediação* (capacidade de servir como mediador ao estabelecer vínculos entre distintas áreas da rede).

Nos estudos sobre redes sociais, a centralidade surge como consequência dos padrões de relações estabelecidos entre os atores. A partir da análise de uma determinada rede, é possível identificar atores centrais e periféricos. Os atores centrais são aqueles que apresentam uma intensa rede de vínculos e podem,

em geral, atuar como mediadores entre distintas áreas da rede, entre atores que apresentam distintos atributos, articulando, mobilizando, agregando interesses etc. Os atores periféricos, diferentemente, ocupam nichos específicos e, portanto, bastante localizados. Em geral, são dependentes dos vínculos com outros atores, sobretudo com aqueles mais centrais. Mediante esses contatos, os atores periféricos conseguem alcançar outras regiões na rede (Hanneman, 2001; Scott, 1993).

O software UCINET gera valores de centralidades para todos os atores da rede. Dessa forma, é possível estabelecer um ordenamento de entidades de acordo com o valor dessa medida. Nesse relatório, privilegiamos a apresentação dos resultados segundo a ordenação dos segmentos (representado por entidades) e mudanças intensas no valor das medidas.

Os resultados da análise mostraram uma reorganização geral da rede em termos das entidades e dos segmentos envolvidos com a segurança pública. De modo geral, houve aumento do poder de centralidade das entidades, refletindo a intensificação dos contatos e aumento da coesão na rede. Em termos da distribuição das posições mais centrais segundo segmento, verificamos avanço de entidades que representam aos trabalhadores. Com isso, entidades envolvidas com o ciclo da política ganharam espaço e importante visibilidade no processo de preparação da 1<sup>a</sup> Conseg. Além disso, a Senasp intensificou sua posição e, portanto, seu papel de coordenação da política de segurança.

Comecemos pela análise da *centralidade de grau*, a qual se refere ao número de entidades a que uma entidade está diretamente conectada na rede. Quanto maior o *grau* de um ponto, maior a sua centralidade em uma rede.

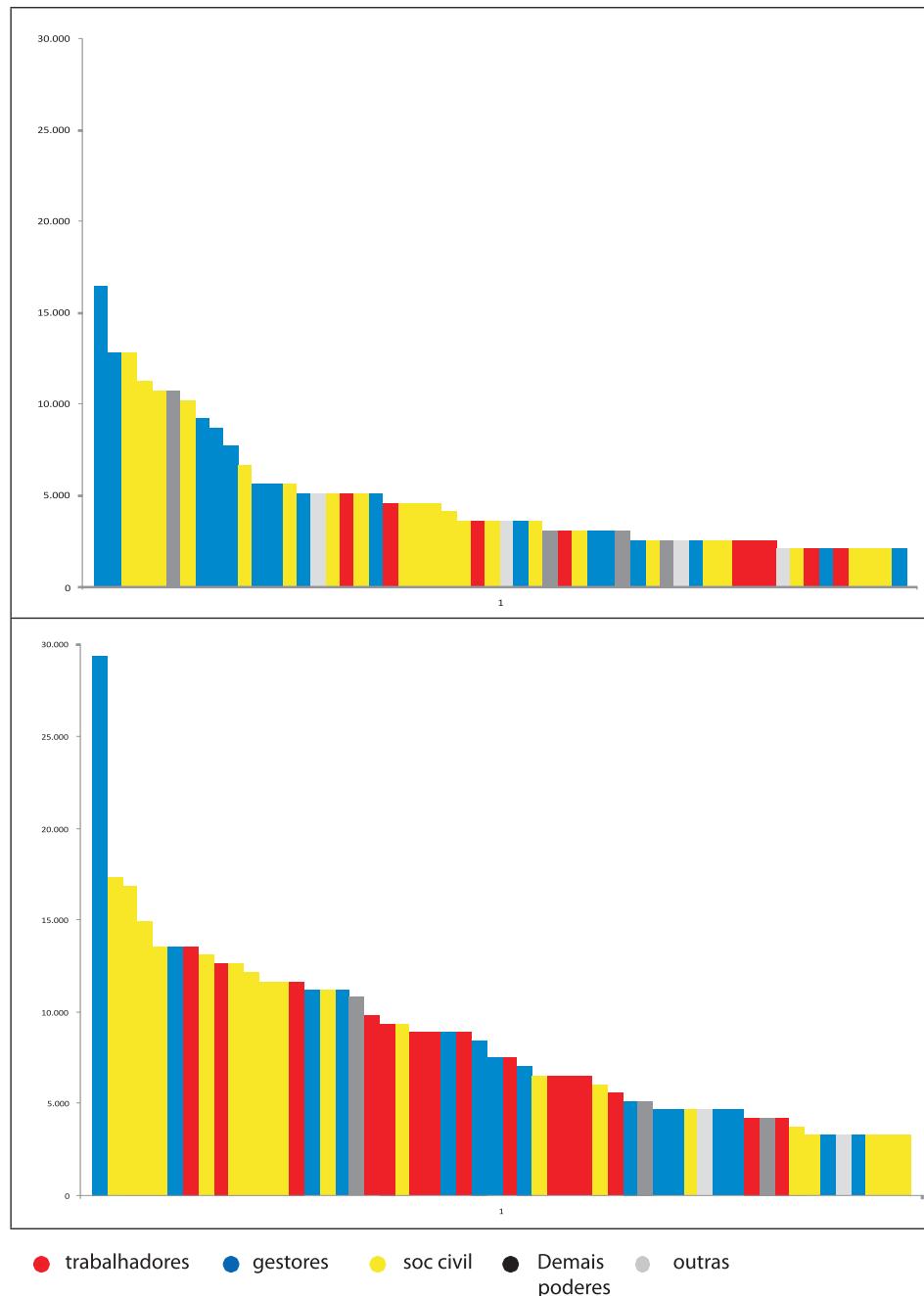
Apresentamos a seguir uma sequência de gráficos de três medidas de centralidade: de grau, de proximidade e de intermediação, comparados entre T1 e T2. Os gráficos apresentam três informações:

- Variação da medida no tempo;
- Pontuação de cada entidade na medida de centralidade;
- Posição relativa das entidades segundo segmento (a cor das barras indica o segmento).

Na Figura 17, a seguir, comparamos a distribuição das medidas de *centralidade de grau* de cada entidade e, com isso, o padrão geral de centralidade segundo o segmento das entidades da rede<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Em todos os gráficos de centralidade representamos apenas os atores que apresentavam uma pontuação acima da média de cada uma das medidas.

**Figura 17: Distribuição da medida de centralidade de grau segundo segmento da entidade – T1 e T2**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

Podemos observar o aumento generalizado da proporção de contatos de cada entidade na rede (aumento da centralidade de grau), confirmando os resultados da análise da descrição geral da rede sobre o aumento do número de conexões entre as entidades.

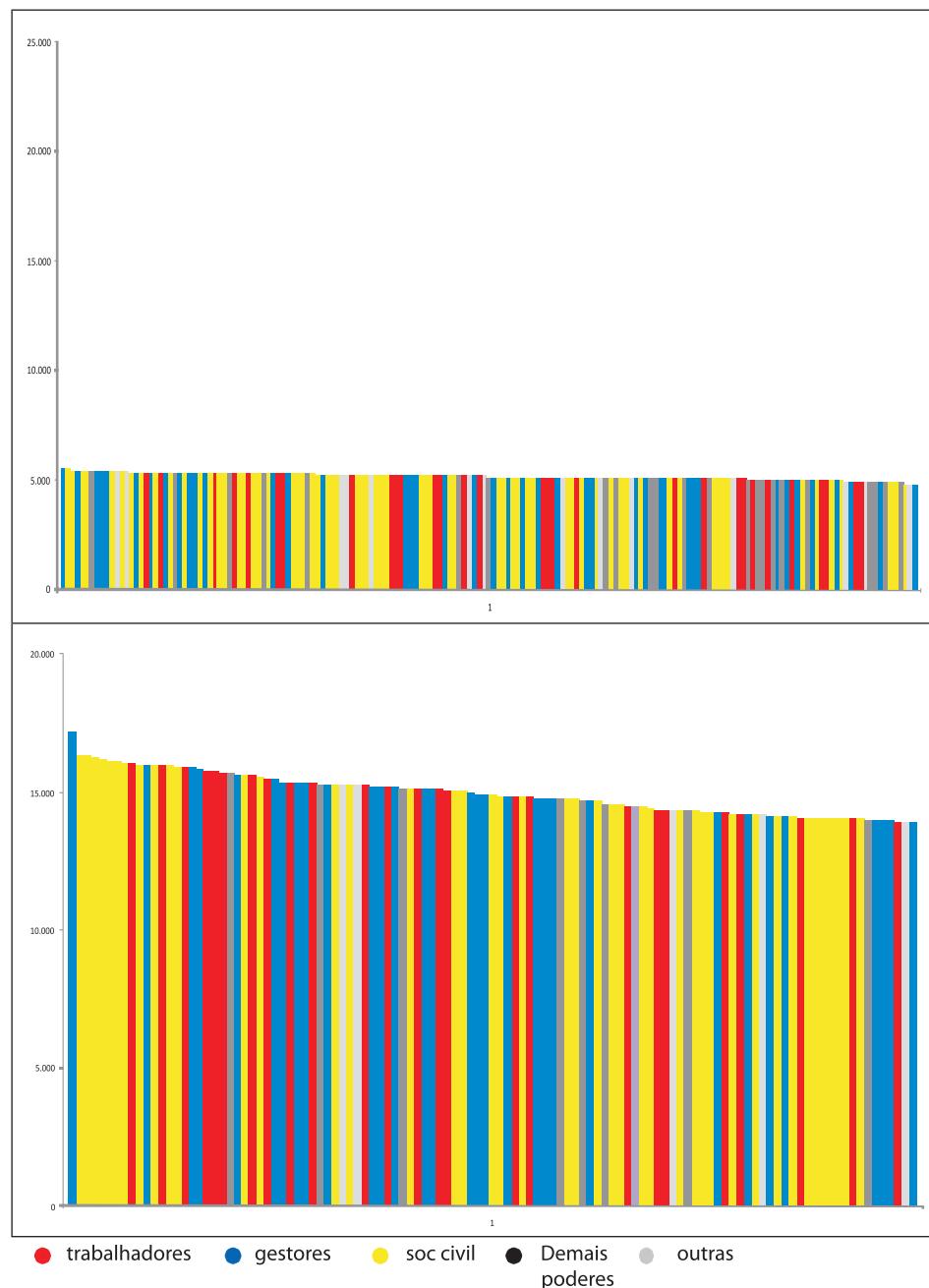
A análise desses gráficos mostra uma mudança em termos da composição segundo segmento nas posições mais centrais da rede em termos da quantidade de contatos. A comparação dos resultados mostra que houve uma alteração na posição ocupada pelos trabalhadores entre as posições mais centrais. Antes do início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg, as entidades em posições mais centrais eram do segmento dos gestores de segurança pública e da sociedade civil (barras azuis e amarelas). Os trabalhadores começam a aparecer na 18<sup>a</sup> posição (barras vermelhas), depois, inclusive, de uma entidade dos demais poderes (representante do poder legislativo, barra cinza escuro) e de uma entidade classificada como “outros” (barra cinza claro), ou seja, entidades que não têm relação direta com o campo da segurança pública. Em termos de distribuição, os representantes do segmento dos trabalhadores aparecem de forma espaçada no gráfico.

Essa situação, no entanto, muda. No período posterior ao início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg, os trabalhadores aparecem logo na 7<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> posição e há maior regularidade na presença de entidades desse segmento no gráfico. Ou seja, de modo geral, os trabalhadores ganharam maior proeminência relativa em termos da quantidade de vínculos. Juntam-se, desse modo, aos gestores e sociedade civil em termos de centralidade na rede. Destacamos que as entidades mais centrais dos três segmentos eram membros da CON, o que confirma o processo de empoderamento dos seus membros ao longo do processo.

Entidades dos demais poderes, especificamente do poder legislativo, mudam sua presença em termos de centralidade em sentido inverso: da 6<sup>a</sup> posição, a entidade do legislativo vai para a 18<sup>a</sup> e a ordem de presença de entidades de outros segmentos cai substancialmente. Dessa forma, a rede parece ter se reorganizado em torno da temática específica de segurança pública. Além disso, a Senasp (que ocupa a 1<sup>a</sup> posição em ambos os períodos) aumenta seus recursos de contatos e passa a se distinguir entre as outras entidades de gestores federais que ocupam posições centrais, mostrando o processo de consolidação de seu papel de indutora da política de segurança pública em nível nacional.

A seguir, na Figura 18, apresentamos a distribuição das entidades segundo a *centralidade de proximidade*, que distingue as entidades que podem mais facilmente contatar outras entidades, facilitando, por exemplo, a transmissão de informações na rede. Entidades com alta pontuação nessa medida possuem capacidade de “difusão” de informações mais eficiente. Como em uma brincadeira de telefone sem fio, quanto maior a distância do emissor, menor será a clareza da mensagem inicial.

**Figura 18: Distribuição da medida de centralidade de proximidade segundo segmento da entidade – T1 e T2**



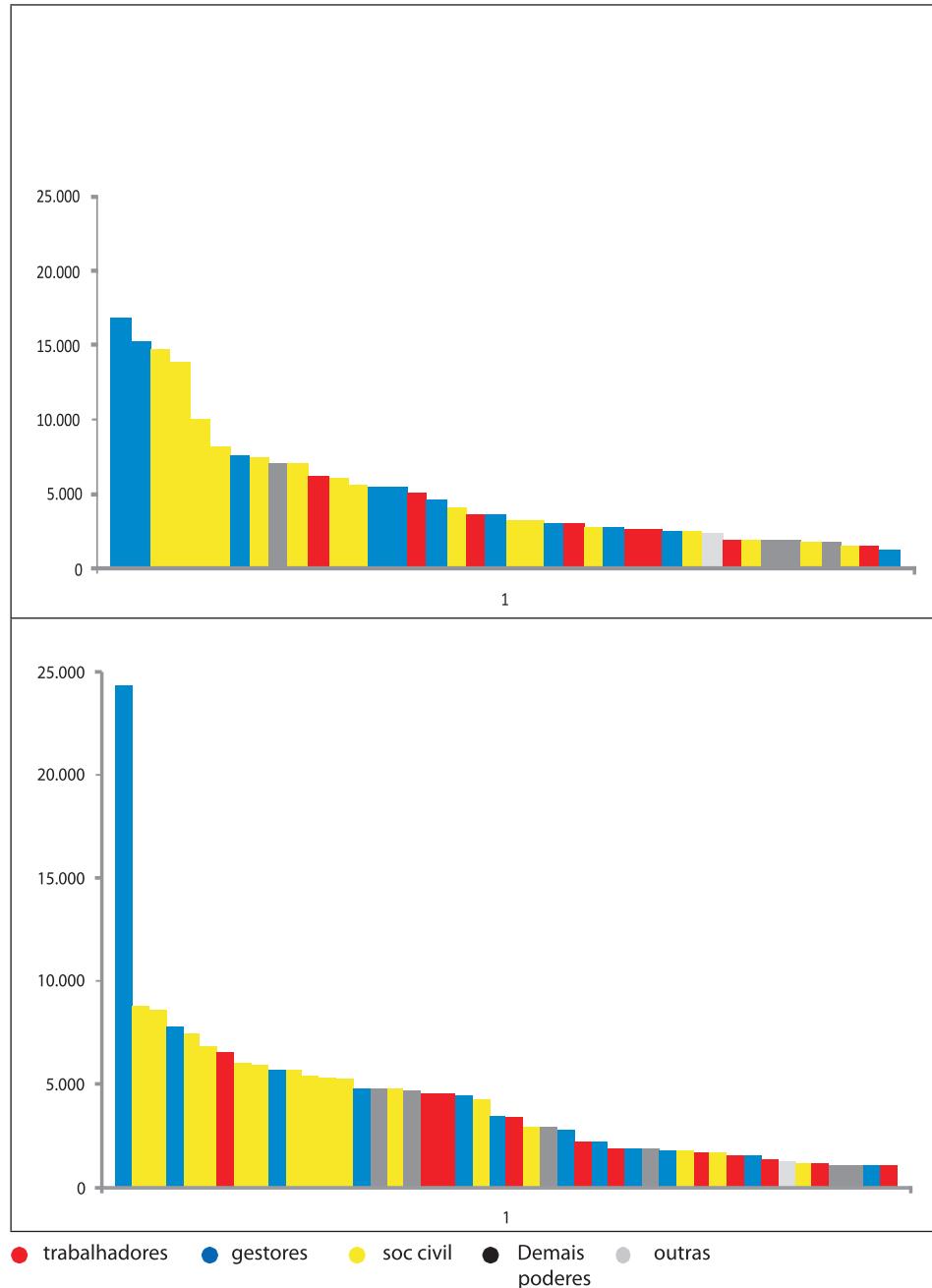
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A primeira observação relevante sobre o comportamento da medida de *centralidade de proximidade* é o grande aumento da média no período posterior ao início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg. Essa mudança reforça os resultados já apresentados sobre o aumento da coesão da rede; reflete um movimento de atração, ou intensificação da proximidade, entre as entidades. Com isso, a rede se tornou “mais resistente”, favorecendo a estabilidade dessa estrutura ao longo do tempo. Nessa situação, mudanças nas condições internas ou externas ao campo (saída de uma entidade da rede, mudança de governo etc.) são compensadas pela proximidade e densidade das relações entre as entidades.

A comparação dos gráficos da *centralidade de proximidade* também mostra alteração nos níveis da pontuação atingida por cada entidade e nas posições relativas dos segmentos. Após o início do processo preparatório, houve um aumento significativo dos níveis atingidos pelas entidades nessa medida. Além disso, observamos, no T2, que essa estrutura mais coesa se organizou em torno de um núcleo formado, entre outras entidades, pela Senasp e por membros da CON, que ocupam as primeiras posições no gráfico. Observa-se também que os níveis atingidos por cada entidade nessa medida começam a decrescer ligeiramente. Essa mudança reflete a organização observada nos sociogramas no período posterior ao início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg: um centro mais coeso e com maior atividade relacional em que se encontram entidades de representação nacional e federal dos segmentos da sociedade civil, trabalhadores e gestores e aumento gradual da fragmentação nas áreas que se distanciam do centro.

Na análise da medida de *centralidade de proximidade* encontramos o mesmo padrão observado na medida de *centralidade de grau*: o avanço dos trabalhadores para posições mais centrais, ficando à frente de entidades dos demais poderes e do segmento outros. Antes do início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg, a primeira entidade de trabalhadores aparecia na 18<sup>a</sup> posição; no período posterior, a primeira entidade do segmento dos trabalhadores aparece já na 9<sup>a</sup> posição. Nesse período, Senasp e membros da CON ocupam as primeiras posições. O posicionamento das entidades no período posterior ao início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg também aponta para a reorganização da rede em torno da temática de segurança pública.

**Figura 19: Distribuição da medida de centralidade de intermediação segundo segmento da entidade – T1 e T2**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A comparação da distribuição da medida de *centralidade de intermediação* revela um claro aumento da capacidade de intermediação geral, sobretudo das entidades localizadas nas primeiras posições (do meio à esquerda do gráfico do T2): são membros da CON e entidades pertencentes à área mais central da rede, além de algumas organizações regionais. A presença dos segmentos é mais heterogênea, com predominância da sociedade civil. Os trabalhadores avançam e aparecem antes dos demais poderes, que ainda são relevantes.

No período anterior ao início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg, observava-se menor poder de intermediação e duas entidades do governo federal compartilhavam as primeiras posições. Após o início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg, a Senasp distingue-se claramente como entidade do executivo federal responsável pela coordenação e indução da política de segurança pública: ela é a mediadora do processo. Ao longo da preparação da conferência, os representantes da Senasp exerceram papel de mediação entre as partes interessadas para organizar e implementar as etapas preparatórias da Conseg.

Por esse motivo, a Senasp destaca-se como mediadora entre as entidades da rede tanto antes quanto depois de iniciado o processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg. A literatura que aborda o conceito de mediação aponta que esses mediadores existem em número limitado, em consequência do papel exclusivo que realizam: de guardar as conjunturas críticas ou as “sinapses” da relação que conectam distintos sistemas, regiões e grupos de uma estrutura de relações. Segundo Wolf (1956), o mediador é um indivíduo ou grupo de indivíduos que age como *ponte*, mediando grupos ou indivíduos entre sistemas distintos, por exemplo, sistemas locais ao sistema nacional.

A intensificação da centralidade da Senasp no segundo período se dá, portanto, não só pelo papel que ela exerce de mediadora ao longo do processo, mas pelo fortalecimento do seu papel na coordenação federativa das políticas de segurança pública.



## 5. Discussão dos principais resultados do estudo e desafios futuros

Esse estudo teve como principal objetivo avaliar os efeitos do fortalecimento da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país no processo de institucionalização do setor de segurança pública facilitados pelo processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg e na consolidação da segurança pública como política de Estado. O processo buscava estabelecer espaços públicos que propiciassem o encontro e reconhecimento entre os distintos atores envolvidos com a temática de segurança pública no país e, com isso, oferecer um conjunto de condições para a formação e fortalecimento dos canais de diálogo, ou seja, das redes desses atores.

A análise da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública e dos eventos ocorridos nesse campo antes e depois do início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg mostra os seguintes resultados em termos dos objetivos estabelecidos:

- Avanço no processo de institucionalização do campo da segurança pública

A institucionalização de um setor de política de Estado é resultado do processo de construção sociopolítica dos atores do campo. Uma das formas de observar esse processo e avaliar aspectos do padrão de interação entre esses atores. Após o início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg, houve uma intensificação dos vínculos e, portanto, um fortalecimento da rede, ou seja, da estrutura de relações entre atores reunidos em torno a essa temática. Isso significa que a rede se tornou mais robusta, menos vulnerável à remoção de certos pontos. Essa mudança na característica geral da rede pode favorecer a estabilidade e regularidade dessa estrutura relacional ao longo do tempo.

Nessa situação, mudanças nas condições internas ou externas ao campo (saída de uma entidade da rede, mudança de governo etc.) são compensadas pela proximidade e densidade das relações entre as entidades e que podem constituir grupos de pressão para que a temática de segurança pública permaneça nas agendas de governos. Além disso, com a implantação de espaços e fóruns permanentes de debate e participação neste campo de política pública, os processos de institucionalização da segurança pública como política de Estado são facilitados.

- **Empoderamento de um núcleo central na estrutura de atores envolvidos com a temática de segurança pública com representação equitativa de todos os segmentos e de entidades nacionais/federais.**

O governo federal propiciou espaços participativos e coordenou em conjunto com os membros da CON o processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg. Com

isso, houve compartilhamento da responsabilidade de mobilização, mediação, difusão de informação para o coletivo e formulação da pauta que orientou os debates sobre segurança pública. Nas palavras de um entrevistado: “*o Ministério da Justiça teve a ousadia de compartilhar o poder, uma inteligente estratégia política*”.

- Envolvimento de atores de distintos segmentos na definição e debate das diretrizes nacionais da política de segurança pública

Tal envolvimento passou de inserções temáticas pontuais ou indiretamente associadas para um comprometimento mais amplo em termos de segmentos e regiões com uma agenda específica de segurança pública. A análise da rede mostrou adensamento em torno de um núcleo nacional/federal fortemente conectado envolvidos com o processo da preparação da 1ª Conseg, sendo a Senasp e a Comissão Organizadora Nacional (CON) os principais componentes desse núcleo. A análise de eventos ressaltou a existência de uma multiplicidade de temas debatidos em eventos intrasegmentos. Assim, pode-se afirmar que a Conseg abriu um conjunto diversificado de participação que possibilitou a criação de uma agenda setorial com múltiplos temas, articuladas e interrelacionadas em âmbito nacional.

- **Temáticas e propostas específicas que tinham força no plano local passaram a ganhar destaque no debate nacional** e, posteriormente, foram incorporados à agenda do governo federal. Por outro lado, a iniciativa da realização da Conseg se traduz em um importante marco de institucionalização para a política de segurança pública. Nesse processo, nota-se claramente uma maior convergência das agendas e maior interação entre atores e entidades relacionadas ao campo da política de segurança pública.
- **Fortalecimento do papel da Senasp como coordenadora e indutora de processos da política de segurança pública no país.**

A Senasp consolida seu papel de indutora da política de segurança pública em nível nacional como responsável pela coordenação e indução da política de segurança pública: ela é a mediadora do processo. Os representantes da Senasp exerceram importante papel de mediação entre os atores envolvidos para organizar e implementar as etapas preparatórias da 1ª Conseg. Com a proposição de diversos fóruns e instâncias institucionalizadas de participação relacionadas ao campo da segurança pública, abrem-se novas frentes e redes de diálogo tanto com atores já atuantes no campo, como com atores que não se aproximavam de uma rede interrelacionada nacionalmente. Desse modo, a atuação do governo federal foi marcada por um movimento de coordenação federativa no campo da segurança pública que culminou com a proposição e a coordenação do processo preparatório da 1ª Conseg.

- **Diversos atores ganharam visibilidade e participação no âmbito nacional**, aproveitando a oportunidade facilitada no processo preparatório da conferência para ocupar um espaço relevante na realização dos eventos e da rede de atores envolvidos com a temática da segurança pública no país, em especial entidades representantes do segmento dos trabalhadores.
- **Em ambos os períodos observamos acentuado protagonismo da sociedade civil em grande parte dos eventos e na rede de atores.** Além disso, após o início do processo preparatório da 1ª Conseg, houve aumento da interação com entidades do segmento dos trabalhadores, sobretudo as entidades de representação nacional.

Os resultados apresentados nesse estudo também trazem **desafios** para as próximas conferências e para a implementação das diretrizes nacionais de segurança pública, entre eles:

- Expansão da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública:

Os resultados apontam, principalmente, para o aumento da coesão da rede e adensamento de vínculos entre entidades. Entretanto, a continuidade de ações mobilizadoras e de criação de espaços de interação podem ampliar o número entidades participantes.

- Dinamização permanente da rede:

A estabilidade gerada a partir do aumento da coesão da rede de atores envolvidos com a temática de segurança pública no país pode se sustentar ao longo do tempo na medida em que forem implementadas ações continuadas de mobilização e interação de atores.

- Difusão do padrão de interação entre segmentos:

Os resultados mostraram que os padrões de interação entre segmentos são heterogêneos regionalmente. Cabe perguntar-se como as experiências de interação no âmbito local e nacional podem ser disseminadas para regiões em que os atores apresentam menor interação entre si.



## Bibliografia

- ABBOTT, A. *Time matters: on theory and method*. University of Chicago Press, 2001, 318p.
- ABRUCIO, F. L. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociología e Política*, Curitiba, n.24, pp.41-67, jun., 2005a.
- ARRAIGADA, I.; MIRANDA F.; PAVEZ, T. (2004) *Lineamientos de acción para el diseño de programa de superación de la pobreza desde el enfoque de capital social: guía conceptual y metodológica*. Serie Manuales n.36. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y El Caribe - CEPAL.
- BORGATTI, S:P: (1998) *SOCNET discussion of the origins of social capital*. Connectios 21(2).
- BREIGER, R. (1974.) "The duality of persons and groups". *Social Forces* 53, 181-190.
- BURT, R. (1992). *Structural holes in the social structure of competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FUKS, M. "Definição da Agenda, debate político e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, v.49, pp.79-94, 2000.
- GONÇALVES, R. (2009) Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.
- GONÇALVES, R.; LOTTA, G. e BITELMAN, M. (2008) "A Coordenação Federativa de Políticas Públicas duas décadas após a Constituição Federal de 1988". Anais do III Encontro de Administração Pública e Governança. ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador.
- GRANOVETTER, M. (1973). "The Strength of Weak Ties". In: *American Journal of Sociology*, Vol. 91, N°3.
- HALL, P. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research". In: RUESCHEMEYER D.; MAHONEY, J. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp.373-406, 2003.

HANNEMAN R. (2001) *Introduction to Social Networks Methods*. Department of Sociology. University of California, Riverside.

KINGDON, J. "Agendas, Alternatives, and Public Policies". In: \_\_\_\_\_. New York: Harper Collins, cap. 9, 1995.

KOPITTKE, A. e TORELLY, M. D. "Políticas Públicas para Segurança com Participação: esboço sobre a conferência nacional de segurança pública com cidadania". In *Violência e Controle Social na Contemporaneidade*, vol. III – Anais do III Ciclo de Estudos e Debates sobre Violência e Controle Social. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2008, pp. 99-114.

LINDBLOM, C. O processo de decisão política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LINDBLOM, C. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

MARQUES, E. C. (2000). *Estado e redes sociais - permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.

MARQUES, E. C. (2003). *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, Fapesp.

MISCHE, A; PATTISON, P: (2000). "Composing a Civic Arena: Publics, Projects, and Social settings". *Poetics* 27, 163-194 Published by Elsevier Science.

PAVEZ, T. (2006) Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o Programa Santo André Mais Igual. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da Universidade de São Paulo

PIERSON, P. Politics in time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Ed.). **Political science: the state of the discipline**. New York: W.W. Norton & Company, cap.4, pp.693-721, 2002.

SCOTT, J. *Social Network analysis*. Newbury Park, California: Sage Publications

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, 21, n.61, pp.77-97, 2007.

THELEN, K. How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In: RUESCHEMEYER D.; MAHONEY, J. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, pp.208-240, 2003.

- \_\_\_\_\_. Historical Institutionalism in Comparative Politics. Annual Review of Political Science, n.2, pp.369-404, 1999.
- TOLEDO,D.G.C.de.(2005) *Redes empresariais e ação coletiva:Fiesp,Ciesp, 1992-2004.* Dissertação de mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo.
- THÉRET,B. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova, São Paulo, n.58, pp.225-255, 2003.
- ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado em los actores: una perspectiva analítica em el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciência Política, v.26, n.1, pp.67-83, 2006.
- WASSERMAN,S e FAUST,K.(1994) *Social network analysis:methods and applications.* Structural Analysis in the social sciences, Vol 8. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEISS, R. S. (1995) *Learning from Strangers - The Art and Method of Qualitative Interview Studies.* Nova York, The Free Press.
- WOLF, Eric. Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. American Anthropologist, New Series, Vol. 58, No. 6 (Dec., 1956), pp. 1065-1078.



## Anexo Metodológico

Apresentamos a seguir os procedimentos de coleta de dados e construção das redes dos atores mobilizados ao longo do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg.

O primeiro e mais importante critério de seleção do painel de informantes diz respeito aos conhecimentos que o informante poderia nos dar – seja em razão de sua centralidade, o que lhe daria uma visão mais ampla do campo, seja em razão de sua posição periférica, fazendo dele um bom informante sobre coisas que não estão claras ou não são visíveis para outros atores do campo.

Características intrínsecas do problema de investigação levaram-nos a adotar critérios de estratificação na formação do painel de informantes com conhecimentos altamente relevantes. Por se tratar de uma política pública de abrangência nacional, é necessário levar em conta a estrutura federativa do país, bem como o arranjo institucional do campo da segurança pública; além disso, devido ao fato de a 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Segurança Pública organizar-se nos marcos dos planos e conferências nacionais, contando, deste modo, com representação tripartite em suas instâncias de discussão e formulação (gestores, trabalhadores e sociedade civil), construímos nossa seleção de informantes lançando mão de mais dois critérios: 1) representação por segmento de representantes (sociedade civil, trabalhadores e gestores) e 2) representação geográfica (por estado).

Em suma, nossa seleção montou um painel de informantes com conhecimentos altamente relevantes sobre o centro ou a periferia do campo e com representatividade por nível federativo, por segmentos e por estados. Cabe mencionar que também foi dada atenção para o fato de que o campo da segurança pública em certos estados é maior, mais institucionalizado ou mais antigo do que em outros ou, ainda, que alguns segmentos são maiores e mais variados do que outros, o que demanda, nesses casos, maior atenção aos casos mais relevantes (o que não significa, como dito acima, ignorar estados ou segmentos menos atuantes no campo da segurança pública, mas conferir o devido peso àqueles maiores ou mais atuantes).

Não procuramos, portanto, construir um painel com entrevistados de cada segmento em cada estado (o que nos daria, de saída, um painel de 81 entrevistados: 3 segmentos em cada um dos 27 estados), mas sim, dada uma seleção inicial de informantes com conhecimentos altamente relevantes sobre o campo da segurança pública, acrescentar ou substituir nomes que garantissem

a representatividade dos segmentos e dos estados da melhor e mais abrangente forma possível.

Por fim, para a seleção do painel de informantes contamos com a importante colaboração de informantes-chave do campo da segurança pública<sup>1</sup>, indicando a relevância de um ou outro entrevistado, sobreposições ou redundâncias e outros aspectos que poderiam interferir negativamente na coleta de dados.

O trabalho de campo teve início com uma série de entrevistas exploratórias realizadas em dezembro de 2008 e janeiro e fevereiro de 2009<sup>2</sup>. Seus objetivos consistiam em adquirir um conhecimento maior sobre o campo da segurança pública, mapear os principais atores e instituições, iniciarmo-nos nos principais termos nativos do campo e compreender os objetivos, motivos e razões que levaram o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a desencadear a preparação da 1º Conferência Nacional de Segurança Pública. As entrevistas exploratórias foram complementadas pela bibliografia pertinente ao tema em questão.

Com essas informações em mãos, passamos à fase de produção de dados propriamente dita, a saber, à coleta de informações sobre os principais eventos e sobre as redes dos atores mobilizados pela Senasp para o processo preparatório da 1º Conseg, com um instrumento de coleta de dados desenvolvido especialmente para esse fim (ver, para exemplos relevantes de instrumentos de coleta de dados, Marques, 2000 e 2003, Pavez, 2005, Wassermann e Faust, 1999).

O instrumento de coleta de dados do T1 – antes do início do processo preparatório da 1ª Conseg - é composto de três partes:

- 1) uma caracterização geral do informante, com perguntas sobre a trajetória do entrevistado no campo da segurança pública (entidades e instituições, cargos etc.);
- 2) um gerador de eventos, com perguntas sobre datas, contextos e participantes em cada evento citado;
- 3) um gerador de redes sociais - vínculos entre pessoas e instituições.

<sup>1</sup> Pessoas com amplo conhecimento a respeito do campo. Foram entrevistados Fernanda Alves dos Anjos (Senasp), Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira (Senasp) e Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública).

<sup>2</sup> As seguintes pessoas foram entrevistadas: Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), Cristina Villanova (Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp), Regina Miki (Coordenação Geral da 1ª CONSEG/MJ), Juliana Barroso (Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp), Marcos Leônico Sousa Ribeiro (Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal – ADPF), Marcelo Ottoni Durante (Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp), Reverendo Luiz Alberto Barbosa (Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil-CONIC), Gilson Cardoso (Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH), Fernando Luiz Azevedo (Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF), Geovana Ferreira de Andrade Alves (Departamento de Polícia Rodoviária Federal-DPFR), Mariana Siqueira De Carvalho Oliveira (Secretaria Nacional de Segurança Pública Senasp/CONSEG) Fernanda dos Anjos (Secretaria Nacional de Segurança Pública Senasp/CONSEG).

O questionário foi aplicado entre os dias 16 e 17 de fevereiro e entre os dias 02 a 14 de março do corrente ano, em São Paulo e Brasília.

O instrumento de coleta de dados do T2 – antes do início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg - é composto de duas partes (os dados sobre o informante já haviam sido coletados na primeira rodada):

- 1) um gerador de eventos, com perguntas sobre datas, contextos e participantes em cada evento citado;
- 2) um gerador de redes sociais - vínculos entre pessoas e instituições.

O questionário foi aplicado entre os dias 21 de julho a 30 de agosto do corrente ano, em São Paulo e Brasília.

A aplicação do instrumento de coleta de dados deu-se da seguinte maneira: após a caracterização geral do informante, solicitamos a enumeração e breve descrição dos principais eventos dos quais o entrevistado ou sua entidade participaram na área de segurança pública nos últimos anos (sugeríamos um período de aproximadamente 10 anos, mas o entrevistado tinha liberdade para falar de eventos mais distantes no tempo). Dessa forma, registramos os eventos (congressos, seminários, conferências, cursos, encontros, reuniões, mesas de discussão, fóruns, dentre outros), as datas de realização e suas características em termos da co-presença de entidades/segmentos e dos projetos/temas abordados.

Em seguida, passamos para a parte do gerador de redes. Uma primeira rodada foi realizada a partir da semente de nomes que compõem a Coordenação Organizadora Nacional (CON), num total de 43 nomes (com as respectivas instituições que representam na CON). Inicialmente, perguntamos se o entrevistado conhece o nome mencionado; em caso afirmativo, perguntamos se ele conhecia o indivíduo *antes* das reuniões da CON. Cabe ressaltar que, nesta primeira fase da pesquisa, estávamos interessados nas redes anteriores ao início das reuniões da CON, já que o objetivo é compará-las com as redes que foram formadas ao longo do processo.

Conhecendo o indivíduo antes do início do processo preparatório da 1<sup>a</sup> Conseg – ou algum nome de referência daquela entidade correspondente ao nome da semente, solicitamos ao entrevistado que associasse até três nomes e suas respectivas entidades, ao indivíduo da semente (o entrevistado eventualmente poderia não saber associar nenhuma pessoa ao nome da semente; nesse caso, pulávamos para o próximo nome).

Ao longo da primeira rodada de entrevistas, aos nomes da semente original de 43 nomes foram associados outros 143, num total de 186 nomes que formaram a semente da segunda rodada<sup>3</sup>. Os mesmos procedimentos de aplicação do questionário foram aplicados aos entrevistados da segunda rodada, que indicaram, por associação aos 196 nomes da semente da segunda rodada, outros nomes, gerando um total final de 368 indivíduos e suas respectivas entidades. Esses 368 nomes e os vínculos entre eles são os dados utilizados para desenhar as redes analisadas neste relatório<sup>4</sup>.

A segunda fase de entrevistas seguiu rigorosamente os mesmos procedimentos aplicados na primeira fase. A segunda fase gerou um total de 431 nomes de indivíduos vinculados a 215 entidades.

Para o T1, também foram coletados, complementarmente, dados sobre os eventos dos quais os entrevistados e suas entidades participaram no campo da segurança pública nos últimos anos, em especial informações sobre quais atores e entidades participaram desses eventos e quais foram os principais projetos e temáticas abordados. Para o T2, além dos relatos dos entrevistados, foram incorporadas à análise as informações sobre os eventos inseridas no calendário dos eventos relacionados à conferência<sup>5</sup>. Os eventos foram tabulados e analisados a partir das variáveis: tipo (evento nacional, estadual ou municipal e conferência livre), data (mês) e local (UF).

A análise das informações sobre a dimensão dos eventos mostrou-se relevante para compreender não somente a configuração do campo da política de segurança pública em termos da “topografia” da estrutura relacional entre os atores, mas também para examinar a sua dinâmica e transformação.

Como apontam Mische e Pattison (2000), os eventos e os projetos ou temáticas abordados nesses eventos ajudam a estruturar relações ou vínculos concretos. Dependendo da maior ou menor sobreposição de seus projetos/temáticas e da interação nesses espaços, os atores (indivíduos/entidades) podem estabelecer vínculos com outros dentro ou fora do seu setor e/ou segmento<sup>6</sup>. É

**3** Esse método é conhecido na literatura como "bola de neve" (*snowball*): a uma lista inicial de nomes são acrescentados, por associação dos entrevistados, outros nomes, e assim por diante. A coleta de informação inicia-se a partir de um grupo de referência, a quem se solicita nomear outros atores e citar seus vínculos. Os atores entrevistados são informantes que têm um conhecimento não só sobre seus próprios vínculos, mas também sobre as interações presentes em diferentes áreas da rede, ou seja, sobre vínculos existentes entre terceiros. Com isso, vão sendo agregados à lista novos atores e relações a cada rodada de entrevistas e a própria relação social vai servindo de conexão para definir a rede. É possível perceber que estão sendo atingidas as fronteiras da rede quando a quantidade de novos nomes e vínculos começa a diminuir de forma substantiva (Hanneman, 2001; Scott, 1992).

**4** Para o instrumento de coleta de dados do T1 – Antes do início do processo preparatório para a 1<sup>a</sup> Conseg e as sementes das duas rodadas de entrevistas, ver Anexo.

**5** Informações disponíveis em: [http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_events&Itemid=57](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_events&Itemid=57)

**6** Para o presente estudo, adotamos a categoria “segmento” utilizada no desenho da 1<sup>a</sup> Conseg para a composição das comissões organizadoras nos níveis nacional, estadual e municipal, a saber: sociedade civil, trabalhadores, gestores da segurança pública e demais poderes.

importante observar que raramente a posição de uma entidade ou organização no campo está constituída por um único projeto; quase sempre, as organizações estão associadas a múltiplos projetos ou temas de forma simultânea.

O objetivo consistia em identificar tanto eventos "especializados", isto é, aqueles com participação de atores de uma única área (por exemplo, encontros de peritos criminais), como eventos "intra-segmentos" mais amplos entre diferentes entidades do mesmo segmento (por exemplo, mobilizações da sociedade civil) e, ainda, aqueles "multisetoriais ou inter-segmentos", com participação de atores de segmentos diversos. Essa informação também foi analisada em termos de organização, frequência e distribuição desses eventos ao longo do tempo.

### a. Procedimentos preparatórios para a análise

As redes de entidades foram associados **eventos**, definidos como espaços ou *locus* de interação entre indivíduos/entidades – descritos e analisados na seção 4 do relatório, observando-se o ano de realização, a periodicidade, a entidade e segmento do informante, os organizadores do evento, os principais projetos/temáticas abordadas e atores participantes (entidades).

Também foram associados os atores (indivíduos/entidades) e seus vínculos, registrados em duas matrizes de dados – uma matriz de *indivíduos x indivíduos* e outra de *entidades x entidades* –, cuja análise é apresentada na seção 5. Com essa informação, foi possível elaborar a visualização dos sociogramas – isto é, a visualização gráfica da rede – e calcular as medidas para sua análise<sup>7</sup>. Primeiro foram inseridos dados binários (1 para a existência de vínculo entre o par de atores, 0 para a ausência) a fim de observarmos a presença de relações entre os atores da rede - nesse caso, entre indivíduos. A partir da matriz de vínculos entre indivíduos, derivamos a matriz de entidades. Dessa forma, os vínculos entre entidades surgem dos vínculos entre os indivíduos filiados a essas entidades, que são os portadores sociais dessas instituições.

A realização dessa operação é comumente usada na análise de redes interorganizacionais e fundamenta-se na discussão sobre a dualidade de indivíduos e grupos ou entidades coletivas. De acordo com Breiger (1974), as matrizes interpessoais (ou entre indivíduos) e intergrupais (ou entre grupos,

<sup>7</sup> O registro dos dados das matrizes e a operação desses dados realizaram-se por meio do programa UCINET 6. As matrizes elaboradas para o estudo são quadradas (a diagonal mostra o vínculo entre o ator consigo mesmo) e simétricas em torno da diagonal (a parte superior espelha-se na metade inferior). A visualização dos sociogramas das redes foi realizada por meio do programa NETDRAW.

entidades coletivas) estão fortemente associadas, pois cada vínculo entre indivíduos estabelece também uma intersecção entre as entidades às quais esses indivíduos estão afiliados e vice-versa.

O estudo das relações entre entidades coletivas a partir das relações entre seus membros é especialmente importante para compreender os efeitos das ações de mobilização sobre uma rede de atores. São os indivíduos que estabelecem vínculos e interagem entre si e, portanto, constituem o objeto final das mobilizações como representantes e portadores sociais de suas instituições. Dessa forma, o estudo do padrão de vinculação entre indivíduos permite capturar a dinâmica da rede de entidades de um determinado campo e observar possíveis transformações ao longo do tempo.



