

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Consultora: **Adriana Monteiro da Silva**

Entidade: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Projeto: Cartilhas

Produto 2: Conteúdo de Cartilha didática para os GGI-Ms direcionada a potenciais multiplicadores nos municípios, com vistas a disseminar a política nacional da Gestão Municipal em Segurança Pública.

- Autenticação Consultora

Local e data: Brasília, 23 de setembro de 2013.

Assinatura:

- Aprovação do Supervisor

Local e data:

Assinatura e Carimbo:

Conteúdo de Cartilha didática para os GGI-Ms direcionada a potenciais multiplicadores nos municípios, com vistas a disseminar a política nacional da Gestão Municipal em Segurança Pública.

Consultora:

Adriana Monteiro da Silva

Brasília – DF, 2013

Sumário

1. Introdução
2. O Lugar do Gabinete de Gestão Integrada na Política Nacional de Segurança Pública.
3. O Lugar do Gabinete de Gestão Integrada na Política Municipal de Segurança Pública.
 - 1º) Gestão Integrada
 - 2º) Atuação em Rede
 - 3º) Perspectiva Sistêmica
4. Cartilha
 - 4.1 O que é o GGIM?
 - 4.2 Diretrizes dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais
 - 4.2 Composição e Estrutura Física
 - 4.2.1 Lugares de Discussão e Observação
 - 4.2.1.1 Câmaras Técnicas
 - 4.2.1.2 Câmaras Temáticas
 - 4.2.1.3 Observatório das Segurança Pública Municipal ou Núcleo de Análise Criminal Municipal
 - 4.3 Funcionamentos dos Gabinetes
 - 4.4 Participação Social e os Conselhos
 - 4.4.1 Experiências Participativas e de Iniciativa social na área da Segurança Pública
 - 4.4.2 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública
 - 4.4.3 Conselhos de Segurança
 - a) Origem
 - b) Sobre Conselhos de Políticas Públicas

- c) Conselhos de Gestão
- d) Espécies
- e) Rotina dos Conselhos

4.4.4 Conselhos de Segurança Pública

- a) Conselhos Comunitários

4.4.5 Controle Público

- a) Institucional
- b) Social

5. Conclusão

6. Referências Bibliográficas

1) INTRODUÇÃO

O presente produto está inserido em uma consultoria que integra os esforços da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, para a criação e disseminação de diretrizes nacionais mais contundentes a respeito de uma das suas mais importantes políticas na área da Segurança Pública – os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais – GGIM's.

A centralidade do presente produto está na elaboração de Conteúdo de Cartilha didática para os GGIM's direcionada a potenciais multiplicadores nos municípios, com vistas a disseminar a política nacional da Gestão Municipal em Segurança Pública.

A cartilha foi pensada de modo a tornar viável sua publicação em larga escala e também de unificar linguagens utilizadas entre os integrantes dos Gabinetes de Gestão Integrada e a sociedade civil, minimizando a distância entre estes pólos. Em reuniões com a equipe da SENASP foi levantada a ideia de publicação do produto 1 e do produto 2 em um único material, que seria adaptado de forma a ser lido de forma diferente pelos integrantes dos Gabinetes e pela sociedade civil, respeitando as peculiaridades de ambas as partes.

2) O LUGAR DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL

A segurança passa inevitavelmente pelo acesso aos direitos sociais, sem os quais não é possível garantir que um cidadão esteja protegido em sua integralidade.

Em se tratando de política de segurança pública, a gestão integrada nada mais é que a articulação e o diálogo estratégico entre

os órgãos de segurança pública e demais atores das três esferas de governo que atuam em um município, bem como entre os diferentes setores responsáveis pela sua construção, implementação, execução e monitoramento, com a finalidade de se inter-relacionarem para a consecução de objetivos comuns.

Dessa forma, a gestão integrada é um novo modo de conceber a política pública de segurança, envolvendo todos os setores por ela responsáveis. Nela, o Estado passa a atuar também de forma preventiva e não apenas repressora, dialogando e centrando a atenção principalmente nas ações capazes de evitar a ocorrência de novos delitos e prevenir a violência.

No Brasil, a Gestão Integrada na Segurança teve início com a criação do Sistema Único de Segurança Pública – o SUSP – no ano de 2003, que tinha em seu protocolo de intenções a previsão de um Gabinete de Gestão Integrada em Segurança Pública, que seria responsável nos Estados e no Distrito Federal pela coordenação do SUSP.

Em 2003, os Estados do Espírito Santo, Rondônia, Paraíba, Mato Grosso, Alagoas, Pernambuco e Rondônia cumpriram o protocolo de intenções com a implementação dos primeiros GGIs.

A partir daí, até 2006, todos os Estados Federados implantaram seus Gabinetes. Em 2011, por meio do Plano Nacional de Fronteiras, o Governo Federal também previu a criação dos GGI-Fs – Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.

Para realizar tão importante missão o GGIM deve estar pautado sobre três grandes eixos:

1º) Gestão integrada – já que deve pautar-se na descentralização da macro-política e atuar de forma colegiada nas deliberações e execuções de medidas e ações conjuntas a serem adotadas para

combater a criminalidade e prevenir a violência, no âmbito local, reunindo os vários segmentos que compõem a segurança pública. Opera pelo consenso, sem hierarquia, isto é, as decisões são tomadas de comum acordo entre os integrantes, respeitando as autonomias institucionais dos órgãos que compõem o GGIM.

2º) Atuação em rede – o GGIM pressupõe uma rede de informações, experiências e práticas estabelecidas, que extrapolam os sistemas de informações policiais e agregam outros canais de informações. Além de apresentar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o GGIM mobiliza toda a população, atuando enquanto espaço de interlocução com os(as) cidadãos(ãs) sobre violência e criminalidade. Neste caso, a ampliação dessa participação popular envolve a interação intensa do GGIM com os fóruns municipais e comunitários de segurança e os Conselhos de Segurança, além da criação de espaços no próprio Gabinete que sistematicamente façam isso, como veremos mais abaixo.

3º) Perspectiva sistêmica - o GGIM concebe em sua estrutura espaços inovadores que aliam informação, planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança. O pleno funcionamento dessa estrutura prevê a sinergia entre as partes, garantida pelo fluxo informação – reflexão – ação.

3) O LUGAR DO GGI-M NA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL.

É na prevenção social das violências e crimes e na defesa e promoção de direitos que o GGIM encontra o seu lugar na política de segurança pública municipal.

Como já dito, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM é um canal de conexão de todos os órgãos de segurança pública das três esferas de governo que atuam em um município.

Para dinamizar suas atividades, o GGIM está conectado diretamente ao gabinete do prefeito, sendo este o responsável por convocar suas reuniões.

É importante ter em vista o diálogo permanente entre GGIM, Secretaria de Segurança Pública Municipal e Guarda Municipal. Muito embora o Gabinete de Gestão Integrada Municipal esteja ligado ao Gabinete do Prefeito é necessário que haja uma interlocução direta com a Secretaria de Segurança Pública do município ou o órgão responsável por esta política, bem como com a guarda municipal, a quem cabe o papel de prevenção e ações de menor impacto.

Ressalte-se que são objetivos do GGIM:

- a) Implementar as políticas vinculadas ao plano nacional de segurança pública e aos planos estaduais, distrital e municipais, observadas as peculiaridades locais;
- b) Estabelecer uma rede municipal, estadual/distrital e nacional de afimite um sistema de planejamento em nível nacional, com agendas de fóruns regionais e nacionais;
- c) Elaborar um planejamento estratégico das ações integradas a serem implementadas;
- d) Criar indicadores que possam medir a eficiência do sistema de segurança pública;
- e) Identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos locais;
- f) Garantir um sistema no qual a inteligência e as estatísticas trabalhem de forma integrada;
- g) Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública;

Todos estes objetivos dependem, entretanto, da integração sistêmica dos órgãos de segurança pública; dos órgãos responsáveis pela justiça criminal (Poder Judiciário e Ministério Público); da integração dos órgãos que compõem o sistema de segurança para o combate à criminalidade através da inteligência; dos órgãos que,

embora não tenham relação direta com a segurança pública, são capazes de interferir na sua garantia; e, finalmente, da participação e mobilização popular para pautar as discussões prioritárias para a população de cada município.

Além disso, é papel do GGI-M dialogar com outras ações importantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, tais como Proteção e Mulheres da Paz.

4. CARTILHA

A Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP do Ministério da Justiça tem a satisfação de lançar a presente cartilha com o intuito de incentivar e estimular a mobilização e a participação popular na política nacional de Gestão Municipal em Segurança.

Aqui, você encontrará os principais tópicos para entender o que é o Gabinete de Gestão Integrada Municipal e porque ele é importante para sua segurança e a da sua família.

O Gabinete se configura em um lugar estratégico da segurança e por isso a participação popular é restrita, mas é responsabilidade da sociedade civil cobrar dos gestores a criação dos Gabinetes e seu funcionamento, bem como pautar o Gabinete nas questões de segurança relevantes ao interesse público local.

Mobilize! Participe!

4.1) O QUE É O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL?

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal pode ser definido como um **fórum deliberativo e executivo** composto por representantes do poder público das diversas esferas e por representantes das diferentes forças de segurança pública com atuação no Município. O GGI-M opera por **consenso e sem hierarquia**, não cabendo a nenhum

de seus integrantes a função de determinar ou decidir qualquer medida, devendo haver respeito às autonomias de cada uma das instituições que o compõem.

Portanto, o GGIM é uma ferramenta de gestão **que reúne o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município**, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade e aumentando a percepção da segurança por parte da população.

4.2) DIRETRIZES DOS GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAIS

As principais diretrizes dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais são:

a) Promover a integração entre os órgãos de segurança pública em âmbito federal, estadual e municipal, bem como os que operam políticas sociais que contribuem com a segurança pública, no âmbito local;

b) Compartilhar as ações dos Estados e Municípios definidas em função dos indicadores de violência e vulnerabilidade, priorizando as medidas de maior impacto para reversão dos indicadores;

c) Criar Câmaras Temáticas para analisar temas específicos, facultando a participação da sociedade civil organizada, que terão por objetivo encaminhar proposições para análise e deliberação do colegiado pleno;

d) Criar Câmaras Técnicas, compostas por profissionais da área de segurança pública indicados pelo Colegiado Pleno, para análise de temas específicos, programas de prevenção e repressão ao crime;

d) Propor estratégias e metodologias de monitoramento dos resultados de ações a eles relativas, com a participação de outras instituições, se necessário e conveniente, respeitadas as diretrizes do Ministério da Justiça;

e) Coordenar ações integradas entre os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais voltadas à prevenção e repressão da violência e criminalidade no Município;

f) Acompanhar a implementação dos projetos e políticas pertinentes a ele, promovendo a avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados obtidos e indicando, se for o caso, mecanismos para revisão das políticas públicas adotadas;

g) Contribuir para a integração e harmonização dos órgãos do sistema de justiça criminal, na execução de diagnósticos, planejamentos, implementação e monitoramento de Políticas de Segurança Pública;

h) Monitorar e avaliar a execução dos planos municipais de segurança pública;

i) Planejar ações integradas nas áreas definidas no município, em função dos indicadores de violência e vulnerabilidade, priorizando as medidas de maior impacto para reversão das estatísticas negativas;

j) Acompanhar os programas estruturantes e de logística em desenvolvimento, observando as diretrizes de integração dos diferentes níveis de governo e de políticas sociais afins, bem como a priorização para as medidas que tragam maior impacto no desempenho dos programas de segurança pública;

l) Interagir com os demais órgãos públicos estabelecendo uma permanente e sistemática articulação com entidades e instituições que operam as políticas sociais básicas, visando expandir a participação de outros atores no desenvolvimento e execução de programas e ações de prevenção à violência;

m) Interagir com a Sociedade Civil criando um fluxo, que possibilite a articulação célere com os segmentos sociais e privados, empresas, organizações não governamentais, OSCIPs, associações e entidades comunitárias organizadas, clubes de serviços, igrejas, maçonarias, no sentido que haja uma contribuição, que possa se traduzir no compartilhamento de informações de dados, de estudos, de pesquisa e diagnósticos;

n) Fomentar encontros, fóruns, periodicamente, objetivando a maior integração das ações de política de segurança pública;

o) Mediar os planejamentos operacional, tático e estratégico entre os órgãos que o compõe.

p) Primar pela publicidade das informações relativas às políticas desenvolvidas no âmbito do GGI-M, sempre que possível, e desde que não comprometa o sigilo necessário às operações de segurança pública.

4.3) COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA FÍSICA

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal será **composto, no mínimo**, pelo Prefeito Municipal – que presidirá o Gabinete - Secretário Municipal de Segurança Pública e Defesa Social ou semelhante, Secretário Municipal de Transporte, Secretário Municipal de Obras e

Infraestrutura, Secretário Municipal de Saúde, Secretário Municipal de Educação, Secretário Municipal de Assistência Social, Comandante da Guarda Municipal (onde houver), Comandante do Batalhão da Polícia Militar do Estado, Delegado Chefe da Polícia Civil do Estado, Representante da Polícia Federal, Representante da Polícia Rodoviária Federal, Representante da Receita Federal.

Sobre a **estrutura física do Gabinete de Gestão Integrada Municipal**, realizado o monitoramento das ações dos GGI-Ms já existentes, também se instituiu que seria minimamente composta pela **sala do Pleno**, onde se reunirá o Colegiado Pleno e a **sala da Secretaria Executiva**, a qual será responsável pela gestão e execução das deliberações.

4.3.1) LUGARES DE DISCUSSÃO E OBSERVAÇÃO

Dentro desta estrutura mínima acima prevista, é primordial que haja espaço para discussão e observação.

Estes lugares podem se constituir da seguinte forma:

4.3.1.1) Câmaras Técnicas

São espaços permanentes de discussão acerca dos assuntos mais relevantes na seara da segurança pública para o Município.

A SENASP entende que é obrigatória a existência de pelo menos uma câmara técnica que se denominará **Câmara Técnica de Prevenção** e cuidará de todos os assuntos afetos à segurança pública na perspectiva da prevenção à violência e criminalidade.

De acordo com as demandas municipais e as necessidades de cada local, sugere-se, ainda, a criação de **câmaras técnicas de homicídios, crimes contra o patrimônio e enfrentamento ao tráfico de drogas**.

4.3.1.2) Câmaras Temáticas

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais funcionam sem a participação popular direta, como já vimos. O motivo é a necessidade de decisões estratégicas de enfrentamento à violência e ao crime.

Suponhamos que haja num determinado município a suspeita de chegada de um carregamento de drogas num dado horário e se faça necessária ingerência policial de várias forças do Gabinete na operação. A participação popular poderia comprometer a intervenção, tendo em vista que a informação estaria exposta ao conhecimento público.

Assim, **para a escuta popular**, devem os Gabinetes se utilizar das Câmaras Temáticas que se configuram em espaços de interlocução entre o Gabinete e a sociedade sobre um determinado tema.

As **Câmara Temáticas** também se constituem em instrumentos para que a **sociedade civil possa pautar o Gabinete**, requerendo que se discuta determinada questão.

Além disso, devem ser criadas sempre que haja necessidade de discussão acerca de um assunto que embora não seja propriamente da seara da segurança pública, reflita de alguma forma sobre ela.

Exemplos: prevenção ao uso e abuso de drogas, mobilidade urbana e acessibilidade, gênero, criança e adolescente, população em situação de rua, etc.

4.3.1.3) Observatório da Segurança Pública Municipal ou Núcleo de Análise Criminal Municipal

Embora não conste da estrutura obrigatória do GGI-M, e nem deva constar, o Observatório da Segurança Pública Municipal ou Núcleo de Análise Criminal Municipal se constitui em importante instrumento de transformação local e pode ser definido como um método de observação criado para acompanhar e monitorar a violência e o crime, na tentativa de melhor preveni-los e enfrentá-los.

O propósito desse espaço é **trabalhar a informação para que a mesma se transforme em ferramenta de ação policial no GGI-M e viabilize a produção de uma inteligência voltada para a tomada de decisões**, tanto no que se refere à constituição de diagnósticos quanto à identificação de demandas.

Um dos instrumentos utilizados no Observatório é o vídeo-monitoramento, que embora muito difundido e importante tanto para a prevenção como para a persecução penal do crime, não deve ser visto como essencial neste processo, posto que sua utilidade depende de muitos fatores que nem sempre podem ser supridos pelo Município, tais como recurso humano para analisar as câmeras e manutenção permanente das mesmas. Muitos municípios instalaram câmeras, mas não contam com pessoal disponível e capacitado para observá-las, o que torna o vídeo-monitoramento inviável, constituindo um gasto injustificável de dinheiro público.

Fomentar o interesse da participação das Universidades locais e de seus pesquisadores é uma boa forma de manter o observatório em permanente funcionamento.

4.4) FUNCIONAMENTO DOS GABINETES

Cada GGI-M tem seu funcionamento pautado no seu próprio regimento interno que deverá estar em consonância com as leis e normas vigentes e as diretrizes nacionais da SENASP.

Portanto, ao criar o GGI-M, a primeira preocupação de seus integrantes deve ser a discussão e aprovação do regimento interno, que fará referência ao decreto ou outro normativo que o criou e que regulará todos os atos do Gabinete.

É a partir dele que se definirão os objetivos e a organização do GGI-M, bem como a periodicidade das reuniões, que deverão ser no mínimo mensais.

A regularidade das reuniões é de suma importância para que haja continuidade nas discussões e estratégias traçadas pelo Gabinete, garantindo o sucesso da gestão integrada.

Além disso, sempre que necessário, devem ser convocadas reuniões extraordinárias, que devem estar previstas como uma possibilidade no Regimento Interno do GGI-M.

Ainda, para o bom funcionamento do Gabinete é importante que se preserve a formalidade dos atos, mantendo em dia os registros de atas, livros de presenças e demais documentos que possam resguardar as decisões tomadas pelo GGI-M.

O decreto ou lei que cria o GGI-M deve prever a existência de câmaras técnicas e temáticas.

Como eu, cidadão(ã) e atuante na sociedade civil organizada, posso contribuir?

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais funcionam sem a participação popular direta. O motivo é a necessidade de decisões estratégicas de enfrentamento à violência e ao crime.

Suponhamos que haja num determinado município a suspeita de chegada de um carregamento de drogas num dado horário e se faça necessária ingerência policial de várias forças presentes no Gabinete na operação. A participação popular poderia comprometer a intervenção, tendo em vista que a informação estaria exposta ao conhecimento público.

Mesmo tendo em voga que o Gabinete não permite a participação popular em suas reuniões, ela é indispensável para o sucesso da política de segurança pública municipal.

Assim, os Gabinetes se utilizam das Câmaras Temáticas, conforme já explicado no item 3.3.2.

Como eu posso mobilizar e contribuir para a participação popular indireta nos Gabinetes?

A mobilização popular se atualizou ao longo dos anos com todo aparato tecnológico do qual hoje dispomos.

Se você representa alguma entidade civil que tem como foco a atenção com a segurança pública, ou se simplesmente, é cidadão(ã) preocupado(a) com a segurança local do seu município, existem muitas formas de conectar as pessoas, mobilizá-las e instiga-las a também participar na construção de uma política de segurança mais eficaz.

Criar páginas no Facebook para discutir a atuação do Gabinete; perfis no Twitter, voltados a disseminar novas ideias e pautar as Câmaras Temáticas; e-mails em larga escala buscando a conscientização; e, ainda, se você mora em algum local onde ainda não existe telecentro ou onde o acesso à internet é restrito, procure locais públicos onde possa convidar as pessoas a se reunir e discutir, elabore cartazes, promova caminhadas pela paz, faça parcerias com outras entidades e crie seu próprio modo de mobilizar.

Como funcionam as reuniões das Câmaras Temáticas?

O Regimento deve prever que as Câmaras Temáticas podem ser criadas a qualquer momento, de acordo com a necessidade do Município, mediante mera definição no Pleno e menção em ata.

Pelo menos uma Câmara Temática deve ser criada para possibilitar a interlocução com a sociedade civil, de acordo com as diretrizes definidas no item acima.

O que significa advocacy e no que isso pode contribuir para o funcionamento dos Gabinetes?

Advocacy é um termo sem tradução literal na língua portuguesa e pode ser definido como um conjunto de ações que buscam influenciar a elaboração, aprovação e execução de políticas públicas junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e à sociedade.

A prática do *advocacy* tem se difundido cada dia mais entre a sociedade civil e pode ser um instrumento eficaz no que diz respeito ao funcionamento dos Gabinetes, tendo em vista que, apresentando suas reivindicações aos gestores participantes, a sociedade também se faz presente e ouvida dentro dos Gabinetes.

O que são os Conselhos Comunitários de Segurança Municipal e os Conselhos de Segurança Municipal?

4.5) PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS

Para construir políticas de segurança pública consistentes e voltadas para o enfrentamento da violência, é essencial a superação das concepções que tem polarizado o debate em torno do tema nas últimas décadas. Primeiramente, superando essa suposta dicotomia entre prevenção e repressão da violência; Por outro lado, superando os obstáculos criados quando a discussão se dá em torno da cisão entre aqueles que entendem a violência não como um problema em si, mas como resultado das mazelas sociais (cuja resolução por si só seria suficiente para solucionar esse problema) e, aqueles que vêem a violência como uma manifestação do descontrole e desrespeito à ordem, sendo por isso um problema a ser atacado exclusivamente pelo aparato repressor do Estado – “violência é coisa de e da polícia”.

Essas concepções se traduziram em um modelo de política pública que não tem funcionado. Além de não ser eficaz na melhoria dos índices de violência, muitas vezes representou uma afronta aos direitos humanos e princípios de um Estado Democrático de Direito, contribuindo para o afastamento entre a população e a polícia ou os formuladores e executores de políticas de segurança.

Assim, que a partir do final da década de 90, tem se desenvolvido uma nova concepção de segurança pública, que enxerga a violência

e o crime como fenômenos multicausais e que, portanto, exigem um enfoque integral do tema, que vai desde a prevenção até o controle, o que tem sido denominado de novo paradigma da segurança pública.

Esse novo paradigma tem como um de seus principais pressupostos que a segurança pública é direito e dever de todos, o que inaugura a necessidade da participação popular na elaboração e execução da política pública, bem como, na sua implementação.

Ocorre que isto acaba criando uma demanda até então inexistente na área: a de mobilizar e sensibilizar a população em geral e atores sociais específicos, como movimentos e organizações sociais e representantes governamentais de outras políticas públicas que dialogam com o tema, como a saúde e educação.

Importante aqui diferenciarmos o tipo de mobilização de que estamos tratando. Não estamos tratando da mobilização para a elaboração da política pública, apesar de toda sua relevância. Ou seja, não nos preocupamos com a mobilização que ocorre a partir de instrumentos da democracia participativa como conferências e conselhos.

Aqui nos interessa tratar da mobilização dos atores sociais necessária a boa execução das ações e projetos locais de segurança pública, para as intervenções em um território.

A construção do conceito de democracia é um processo complexo, composto por debates teóricos das mais diversas naturezas. Historicamente, diferentes concepções de democracia foram sendo elaboradas por cientistas políticos e outros intelectuais e conforme as transformações históricas e sociais foram ocorrendo o debate em torno do tema também foi se transformando.

Para que exista uma democracia, é necessário que sejam criadas instituições democráticas: Eleições livres, liberdades individuais, um parlamento ativo, são todos exemplos de instituições democráticas.

As instituições democráticas são caracterizadas por processos transparentes e pela prestação de contas à sociedade. Outra característica fundamental de instituições democráticas é o respeito às leis, criadas a partir da vontade soberana do povo, por meio de práticas de participação nas quais as pessoas podem de fato definir quais são as leis que as governam.

A democracia é antes de tudo um “exercício” cotidiano e, portanto, presente em nosso dia-a-dia, quando por exemplo, elegemos nossos governantes, temos uma imprensa livre, podemos caminhar e nos locomover em qualquer parte do território nacional, e participamos de conselhos de direitos.

As Democracias podem ser divididas em diferentes tipos, baseados em um expressivo número de distinções. A distinção mais importante acontece entre democracia direta (comumente chamada "democracia pura"), onde o povo expressa a sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a democracia representativa (também conhecida como "democracia indireta"), onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

A democracia brasileira possui mecanismos de participação indireta (representantes eleitos) e direta.

No Brasil, com o advento da Constituição Cidadã de 1988, surgem diversos instrumentos que procuram viabilizar, nas mais diferentes áreas afetas à administração pública, instrumentos de participação que procuram compensar as deficiências do processo democrático eleitoral e devolver à sociedade sua capacidade de gestão autônoma, ou seja: devolver aos indivíduos a capacidade de gerir o espaço público, buscando aproximar o conceito moderno de democracia – fundado na representação –, do conceito clássico, fundado na ação direta mediante o uso da voz no espaço público.

4.5.1 Experiências participativas e de iniciativa social na área da Segurança Pública

Antes de tudo, faz-se necessário diferenciar as práticas democráticas em segurança pública das práticas de controle dos órgãos de segurança como Ouvidorias e Corregedorias, uma vez que estas são espécies daquelas. As experiências democráticas possuem caráter muito mais amplo e influenciam na própria formulação, gestão e fiscalização da política de segurança em todas as suas dimensões. Enquanto as políticas de controle constituem-se como canais para os quais os cidadãos podem encaminhar principalmente denúncias sobre abusos de poder por parte de agentes das forças policiais, as práticas democráticas abrem espaço para que se pense o próprio modelo de segurança pública, através do diálogo entre todos os atores sociais que partilhem o tema.

No Brasil uma série de experiências tem sido desenvolvida em diversos bairros, cidades e estados. As primeiras experiências de democratização das políticas de segurança pública foram construídas a partir dos territórios locais, valendo-se da articulação de lideranças comunitárias em relação direta com as forças policiais. Fruto dessas experiências nasceram os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGS)

Uma das mais sólidas experiências democráticas desenvolvidas em segurança pública foi realizada no município de Diadema (São Paulo)¹ a partir do ano 2000. Em 2008, foi criada a Secretaria Municipal de Defesa Social que formulou a Política Municipal de Segurança da Cidade, o Fundo Municipal de Segurança e o Conselho Municipal de Segurança. Através da nova política municipal realizou-se o

¹ RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydée. Segurança Pública: Um Desafio para os Municípios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, n.º01, 2007, p.109.

mapeamento da criminalidade no município e iniciou-se um conjunto de ações, baseados no exercício do diálogo com os diversos setores da sociedade civil.

Merece destaque também uma iniciativa de participação que partiu da sociedade civil: a criação do Fórum da Cidadania Contra a Violência, em 20 de julho de 2006. O Fórum, que reuniu em sua criação 72 entidades, tem como objetivo discutir e promover políticas, programas e ações contra a violência no Estado de São Paulo, divulgando e articulando boas práticas desenvolvidas pelos governos, sociedade e universidades, ancoradas na participação social².

Outra experiência proveniente desse movimento de constituição de espaços para troca de experiências e discussão democrática sobre políticas em segurança pública, desenvolvido a partir da articulação entre especialistas, é o Fórum Brasileiro de Segurança Pública³. O Fórum foi criado em março de 2006 por 59 dos maiores especialistas no tema.

4.5.2 A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública

Essas experiências inauguram um processo que culminou na realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Conseg. A 1ª Conseg representa um marco histórico na política nacional de Segurança Pública, apresentando-se como valioso instrumento de gestão democrática. Importantes decisões foram tomadas, de forma compartilhada, entre a sociedade civil, poder público e trabalhadores da área.

A Conferência abriu espaço para uma diversidade de contribuições. Seu processo participativo foi amplo e envolveu uma série de etapas. Entre elas, as estaduais, as municipais eletivas e preparatórias, as Conferências Livres, a Conferência Virtual, os Seminários Temáticos, os Cursos de Capacitação e outras ações que

² Cf.: <http://www.fccv.org.br/>

³ Cf.: <http://www.forumseguranca.org.br/>

possibilitaram a qualquer cidadão e cidadã encaminhar propostas à etapa nacional.

4.5.3 Conselhos de Segurança

Antes de tratarmos especificamente sobre os conselhos de segurança nos cabe tratar sobre os conselhos em geral. Na verdade, guardadas as particularidades de cada área, a disciplina dos conselhos é praticamente a mesma, portanto, se aplica a todos indistintamente.

a) Origem

Ao lado dos orçamentos participativos, os conselhos são as instituições participativas que realmente influenciaram as políticas sociais no Brasil democrático. Esses conselhos são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizaram os artigos da CF/88 sobre a saúde, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Ocorre que a Constituição não determinou nesses artigos nenhum formato específico de participação, mas apenas expressou genericamente a sua necessidade nas políticas públicas. Foram as legislações infraconstitucionais referentes à saúde, assistência social e criança e adolescente que fizeram emergir o formato conselho.

A Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Cidade são as legislações federais que estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos. Cada uma dessas legislações estabeleceu a participação de uma forma diferente, mas a partir dos anos 90 todas essas formas de participação ficaram conhecidas como conselhos.

Existem vários tipos de conselhos. Temos conselhos de políticas públicas (conselhos de gestão e conselhos comunitários), conselhos de administração de estatais, conselhos de classe. Aqui nos interessa os conselhos de políticas públicas.

b) Sobre Conselhos de Políticas Públicas

Um Conselho de Políticas Públicas é uma reunião de diversos atores vinculados a uma determinada política pública, que juntos refletem sobre a realidade local, discutem e decidem sobre uma política ou uma determinada questão. O objetivo de um Conselho é ampliar a participação popular, garantir a descentralização do poder e exercer o controle social. A atuação do Conselho fortalece a sociedade democrática.

Existem conselhos constitucionalmente instituídos (conselhos de gestão) e outros de origem popular (conselhos comunitários). Os conselhos comunitários serão abordados mais adiante quando trataremos especificamente da figura dos conselhos comunitários de segurança pública.

c) Conselhos de Gestão

Segundo Gohn, vinculada à cidadania ativa, surge a forma Conselho como órgão de mediação povo-poder (GOHN, 1995, p. 211). Para GOHN (2003, p. 7), os conselhos "constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas" e "são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos" (p. 9).

No entanto, o que são de fato os conselhos?

Conselhos de Gestão de Políticas Públicas Setoriais são órgãos colegiados, permanentes, paritários e deliberativos, com a incumbência de formulação, supervisão e avaliação das Políticas Públicas. Os Conselhos são criados por Lei, com âmbito Federal, Estadual e Municipal e podem ainda, ser regionais. É através dos Conselhos que a Comunidade (por intermédio de seus representantes) participa da gestão pública. Alguns são conselhos de constituição obrigatória para

repassa de verbas federais, como as da área da saúde, com atribuição de formular ou de propor, supervisionar, avaliar, fiscalizar e controlar as Políticas Públicas.

Conselhos são espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo, assumindo a cogestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público (Carvalho, 1998).

Como espaços públicos de cogestão política, os conselhos devem trazer à tona novos temas de interesse público para suscitar decisões públicas a partir de entendimentos e opiniões gerados pelo agir comunicativo.

Uma vez institucionalizados e previstos legalmente os conselhos representam um espaço de discussão, formador de opinião pública e tomador de decisões que são levadas em conta pelos Poderes Legislativo e Executivo. Neles os segmentos da população articulam-se, trocam informações, criam conceitos que posteriormente são transmitidos para outros segmentos e assim por diante.

São autênticos lócus político de ampliação da representatividade dos diferentes segmentos da sociedade .

Em geral, cabe aos conselhos gestores nacionais de políticas sociais definir as políticas públicas nacionais, atuando na formulação e elaboração de diretrizes gerais e na definição dos programas federais prioritários. A partir desta orientação geral, cabem aos conselhos estaduais e municipais, juntamente com as secretarias executivas estaduais e municipais, implementar, aperfeiçoar e executar os serviços sociais localmente, além de controlar e fiscalizar o uso e aplicação de recursos que são transferidos dos Fundos Nacionais para os Fundos Estaduais e Municipais.

d) Espécies

Os conselhos podem ser locais, municipais, estaduais, regionais ou nacionais. Sua característica principal é a **paridade** entre participantes do Estado e da sociedade, para que haja realmente a exposição de interesses muitas vezes antagônicos, e para que se chegue a um denominador comum sem a submissão de um grupo a outro.

A necessidade de que vários segmentos da sociedade vinculados ao setor objeto do conselho participem é essencial para a realização da democracia.

Participam dos conselhos representantes vinculados ao poder público (nas três esferas de governo - municipal, estadual e federal) e representantes da sociedade civil, geralmente, integrantes de organizações não-governamentais. A depender do Conselho temos também representantes de categorias profissionais. Cada conselheiro(a) é representante de um segmento.

O formato institucional dos conselhos em todas as áreas é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação seja dado pela legislação federal. Assim, a composição dos conselhos pode variar um pouco. A Lei que os institui determina sua composição, ou seja, são organizados a partir desses dispositivos legais, tendo em cada área uma regulamentação própria.

Em termos de poder de decisão, estes conselhos são deliberativos, cabendo aos seus membros a tomada de decisões em assuntos de sua competência e cabendo ao órgão do executivo local realizar as ações deliberadas no conselho.

Quanto à natureza da representação, os conselhos têm uma representação vinculada, ou seja, quando a representação se dá por indicação de determinada organização da sociedade civil, incluindo-se categorias profissionais, sindicais, e usuários, etc.

Quanto à composição, estes conselhos são bipartites, quando apresentam dois grandes grupos de representação, como por exemplo membros do governo e membros da sociedade civil ou tripartites,

quando tem três grupos de representação; e paritários, quando cada um dos grupos de representantes tem um mesmo número de membros. (Draibe, 1998).

Os maiores exemplos de Conselhos Gestores podem ser vistos nas áreas da saúde, direitos da criança e do adolescente e assistência social. Vejamos cada um deles:

Os Conselhos de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso, são compostos por iguais membros da sociedade civil e por membros do poder público (por isso são chamados de paritários, têm o mesmo número de conselheiros). Os Conselhos de Saúde são constituídos paritariamente por representantes do poder público, de prestadores de serviços de saúde, por profissionais da área e por usuários. Como veremos a seguir, os Conselhos de Segurança Pública são compostos por representantes do poder público (gestores), profissionais da área e sociedade civil.

Os membros da área governamental, pertencentes aos Ministérios, Secretarias (estaduais e municipais) especificados em Lei, são indicados pelo chefe do Poder Executivo, que nomeia titulares e suplentes para mandato específico. Já os membros da sociedade civil são eleitos por seus pares, em processo eleitoral realizado em fórum específico, para mandato preestabelecido para titulares e suplentes.

Ocorre que o conselho fortalece-se com a multiplicação de protagonistas, isto é, com a ampliação de interessados em participar da gestão pública. Essa expansão deve estar atrelada à autonomia desses espaços. Além da infra-estrutura, deve-se garantir que os conselheiros advindos da comunidade não sejam coagidos pelos conselheiros do governo, ou seja, o conselho não pode ser um apêndice da forma de governar do gestor. O governo só se legitima se de fato estimula de maneira muito clara a participação da comunidade.

e) Rotina dos Conselhos

Os instrumentos para a operacionalização dos conselhos são as plenárias, os fóruns e as audiências públicas. Eles exigem regularidade de atuação e espaços consignados para seu funcionamento, o que muitas vezes não possuem (GOHN, 1995, p. 212).

Os conselhos temáticos institucionalizados (conselhos de gestão de políticas públicas), por buscarem disciplinar a participação social preceituada na Constituição de 88, são mais complexos. Seu processo de implementação é difícil e lento, devido à necessidade de normatização. São espaços de democratização da coisa pública e de exercício da cidadania pela população, por isso mesmo palco de tensões e lutas que esbarram nas dificuldades da não-cultura política democrática e da força do autoritarismo e patrimonialismo (GOHN, 1995, p. 213).

4.5.4 Conselhos de Segurança Pública

Na área da segurança temos o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, os conselhos estaduais, conselhos municipais e conselhos comunitários – CONSEGs.

Conforme já mencionamos os conselhos nesta área tem uma composição tripartite, com representação do poder público, da sociedade civil e de trabalhadores.

Em todas as circunstâncias os Conselhos de Segurança Pública devem pautar a sua atividade pela busca do consenso e em consonância com a legislação. O Conselho é uma instância de articulação, informação e cooperação entre todas as entidades que, no âmbito municipal, estadual ou nacional intervêm ou estão envolvidas na prevenção e na melhoria da segurança da população. Mas os Conselhos devem ser, também, instâncias autônomas de fiscalização das ações do Poder Público, o que pressupõe uma participação majoritária da sociedade civil no seu interior.

Como órgão de garantia do direito à segurança pública, quando esgotadas as várias formas de diálogo e negociação, os Conselhos de Segurança Pública podem apelar, em circunstâncias extremas, para instrumentos legais de defesa dos Direitos, dispostos na legislação brasileira.

a) Conselhos Comunitários

Os conselhos comunitários de segurança são canais de participação popular em assuntos relacionados à segurança pública. Eles têm caráter consultivo e podem ser constituídos por município, bairro ou comunidade. São diferentes de assembleias. Enquanto as assembleias têm caráter deliberativo, ou seja, suas decisões devem ser acatadas e cumpridas pelos seus integrantes, os conselhos comunitários têm caráter consultivo. Neste caso, as questões levadas aos conselhos auxiliam no processo de tomada de decisão dos responsáveis pelas ações, mas não os obrigam a agir desta ou daquela forma⁴.

Os conselhos comunitários se destinam a promover a integração das instituições policiais com a comunidade e desta com a polícia, restituindo a credibilidade de ambos os lados e transmitindo confiança. A aproximação entre polícia e comunidade deve contribuir para a construção de uma relação de respeito mútuo entre policiais e cidadãos.

A integração pode se dar de diversas formas, desde a realização constante de reuniões e prestação de contas das questões apresentadas, até o desenvolvimento de programas articulados voltados para a prevenção de delitos e redução de riscos. Uma decorrência dessa integração é o desenvolvimento de programas de instrução e campanhas educativas que fortaleçam os vínculos comunitários com as organizações policiais.

Outra finalidade dos conselhos é conhecer os problemas de cada localidade pela ótica dos moradores e demais usuários dos serviços das

⁴ Disponível em: http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico.pdf

organizações policiais. O diagnóstico dos problemas, com mais precisão e construído coletivamente, permite, por exemplo, o desenvolvimento de ações voltadas para o controle da violência e da criminalidade. Permite ainda, a discussão desses problemas com os responsáveis pelas ações policiais naquela região auxiliando no estabelecimento de prioridades. Além disso, esse diagnóstico também inclui a identificação de deficiências de instalações físicas, de equipamentos e etc.

4.5.6 Controle Público

Controlar é verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos princípios, objetivos e normas que a regem. Na administração pública, por estarem envolvidos bens e recursos públicos, esse controle se faz ainda mais urgente do que em uma atividade da iniciativa privada.

Existe toda uma discussão doutrinária a respeito da terminologia a ser utilizada, controle público ou controle social. Alguns autores as utilizam como sinônimos enquanto outros as distinguem, entendendo que controle social é espécie do gênero controle público. Para estes últimos o controle público pode ser institucional ou social:

a) Institucional: Pode ser interno ou externo.

a.1) **interno:** é o controle realizado pelos próprios órgãos da administração, através de seus superiores hierárquicos ou de órgãos internos centralizados, como a Controladoria Geral da União (CGU), no caso do governo federal. (ouvidorias; controladorias e etc.)

a.2) **Externo:** realizado por outros poderes ou órgãos, num sistema de "freios e contrapesos". (legislativo - tribunal de contas; Judiciário e Ministério Público).

b) Social: é o controle realizado pelos cidadãos ou entidades não governamentais através dos instrumentos legislativos e democráticos. Controle da comunidade sobre o público. Pode ser:

b.1) **individual**

b.2) **coletivo**: conselhos; conferências; ou pressão da sociedade organizada, de grupos associativos, sobre o poder público.

Percebemos que os conselhos de direitos se inserem nessa categoria de controle social coletivo.

Mas qual efetivamente é o papel dos conselhos nesse universo dos mecanismos de controle social das políticas públicas?

Ainda que não existam dados conclusivos sobre o papel dos conselhos na mudança do padrão de políticas públicas nas áreas nas quais eles estão melhor estruturados, alguns indicadores parciais merecem ser mencionados.

Segundo Avritzer:

“No caso dos conselhos de saúde e assistência social há uma tendência democratizadora da ação dos conselhos nos lugares em que eles são mais atuantes. Essa tendência envolve o levantamento de um conjunto de queixas e demandas sobre o funcionamento de postos de saúde, que acaba tendo efeito positivo sobre a organização da política pública. Esses casos envolvem principalmente grandes capitais com organização significativa dos conselhos de saúde (Coelho, 2004; Avritzer, 2004; Côrtes, 2002). Há também evidências de organização mais eficiente de políticas públicas na área social. A partir da resolução do Conselho Nacional de Assistência Social de redistribuir os recursos de emendas parlamentares a partir de critérios técnicos, há uma tendência mais racional de distribuição dos recursos federais na área. Assim, ainda que não tenha havido até o momento uma avaliação nacional do papel dos conselhos, existem evidências parciais de um funcionamento exitoso em algumas grandes cidades ou no caso do papel desempenhado por alguns conselhos nacionais, como os da saúde e da assistência social”.⁵

⁵ Avritzer, Leonardo. Sociedade Civil e Participação num Brasil Democrático. In: Participação, democracia e república: curso de atualização/ Leonardo Avritzer (coordenação Geral); Eduardo Moreira da Silva... (et al.). – Belo Horizonte: UFMG, 2008.

Neste sentido, é inegável a contribuição oferecida pelos conselhos no controle ou fiscalização das políticas públicas.

Entretanto, as possibilidades de exercício do controle público a partir desses espaços são limitadas, em grande parte, por questões que envolvem desde a falta de participação/envolvimento de alguns conselheiros até o desconhecimento sobre a estrutura e programas das políticas públicas.

Para além de uma preocupação com a “má participação” dos conselheiros/as nas reuniões e espaços dos conselhos, por vezes verificamos a percepção dos conselheiros quanto à falta de reconhecimento do Conselho como um espaço de discussão das questões pertinentes a sua área de atuação. Nesse sentido, o descontentamento de alguns membros dos conselhos com os processos de elaboração e implementação das políticas públicas.

A falta de discussões sobre tais políticas é agravada pelo desconhecimento da estrutura administrativa das secretarias municipais, estaduais ou dos ministérios, e dos programas existentes na cidade/estado/união no que se refere à política pública na qual atua o Conselho.

Estas dificuldades acabam representando um obstáculo para o exercício do controle público, já que não é possível controlar o que não se conhece.

A simples criação de espaços públicos da natureza dos conselhos não resulta diretamente no empoderamento das influências geradas na esfera pública. Ainda que a mera criação dos conselhos tenha gerado ganhos significativos para o processo democrático, um efetivo controle público depende de um movimento social fortalecido capaz de ocupar esses espaços e conectá-los a outros instrumentos de controle.

Uma coisa é certa: se os conselhos não empoderam, de imediato, a coletividade, as influências geradas na esfera pública representam

um ganho ao constituírem novos espaços de mobilização que podem afetar positivamente o controle público, gerando um aprimoramento da democracia.

5) CONCLUSÃO

A presente cartilha foi elaborada de forma que possa ser facilmente adaptada aos GGIE's e GGIF's.

Por tratar-se de uma cartilha voltada para a mobilização e participação em torno da temática da gestão integrada, tem conteúdos e um foco um pouco distinto da Cartilha elaborada para gestores e entregue como Produto 1.

6) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Avritzer, Leonardo. Sociedade Civil e Participação num Brasil Democrático. In: Participação, democracia e república: curso de

atualização/ Leonardo Avritzer (coordenação Geral); Eduardo Moreira da Silva... (et al.). – Belo Horizonte: UFMG, 2008.

Bucci, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva, São Paulo, 2006.

Documentos e informações institucionais (Brasil, MJ):

Apresentações sobre o Pronasci

Arquitetura Institucional do SUSP, 2003.

Estratégia de Prevenção e Redução da Criminalidade Violenta

Guia de Prevenção da Violência para Municípios

Guia de Gabinete de Gestão Integrada Municipal (Brasil, MJ)

Memorial Descritivo para Implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal. 2ª Edição. 2009.

Plano Nacional de Segurança Pública, 2003

Pesquisa IVJ – Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência.

Relatório Final do Grupo de Trabalho Gabinetes de Gestão Integrada, Instituído pela Portaria nº 033, de 10 de outubro de 2011, da SENASP.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas pública no Brasil**, 2000

MARIANO, B. D. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no Sistema Único de Segurança Pública**. SP: Editora FPA, 2004. (coleção Brasil Urgente)

Método Iara em:

<http://gestaodesegurancapublica.wordpress.com/2013/06/05/metodos-iara/>

Offe, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Brasília. Ed. brasiliense, 1984.

Policiamento orientado a soluções de problemas:
http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos2/File/material_didatico/08_Curso_POP_UNIDAVI_Resposta_a_Problemas_Policiais.pdf

Ribeiro, Ludmila. Guia prático para constituição e funcionamento de Gabinete de gestão integrada municipal. Ludmila Ribeiro, Vanessa de Amorin Cortes. - Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.