O EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA SEGURANÇA PÚBLICA

THE EXERCISE OF FUNDAMENTAL RIGTH DEMOCRATIC PARTICIPATION IN PUBLIC SAFETY

Ronaldo Zatta[1]

Kelly Cardoso Mendes de Moraes[2]

RESUMO: De 27 a 30 de Agosto de 2009 foi realizada em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG, considerada um marco para a história da segurança pública brasileira. Este artigo pretende ressaltar o que vem sendo discutido atualmente sobre os meios de participação democráticos na área da segurança pública no Brasil, o amparo legal proporcionado pela constituinte de 1988, passando pelas interpretações sobre a democracia participativa e as formas de deliberação popular previstas em lei. Por último, mas não menos relevante, trata das políticas públicas e alternativas de participação popular existente na área, bem como a realização da 1ª CONSEG com seus princípios e diretrizes que tendem a nortear a Política Nacional de Segurança Pública no combate da criminalidade, amparada nos preceitos dos Direitos Humanos, através de decisões vinculadas a sociedade civil, trabalhadores da área e do Poder Público. Estas iniciativas têm como previsão efetivar a segurança como direito fundamental.

Palavras chaves: direito fundamental; segurança pública; democracia; políticas públicas.

ABSTRACT: From 27 to 30 August 2009 was held in Brasilia the 1st National Conference on Public Safety - CONSEG, considered a milestone in the history of Brazilian public security. This article aims to highlight what is being discussed currently about the means of democratic participation in the area of public security in Brazil, the legal support provided by the constituent 1988, through the interpretations about participatory democracy and the forms of popular deliberation provided by law. Last but not less relevant, attend the alternative public policies and popular participation exists in the area, as well as the completion of the 1st CONSEG with its principles and guidelines that tend to conduct the National Public Security in combating criminality, supported the precepts of human rights through decisions related to civil society, area workers and the government. These initiatives are forecasting effect security as a fundamental right.

Keywords: fundamental right; public safety; democracy; public policy.

1 INTRODUÇÃO

[1] Doutorando em História pela Universidade Federal do Paraná. Bolsista CAPES/CNPQ.

O Brasil como país democrático, é extremamente fundamental e inerente para o desenvolvimento da ideia de participação democrática no âmbito das políticas públicas, voltadas para a segurança, a conceituação do termo democracia.

Podemos salientar que democracia é um regime de governo em que impera a soberania popular, ou seja, é o povo que decide os rumos do governo, direta ou indiretamente, tendo como seu principal significado o governo exercido pela soberania popular e pautados por leis criadas pelo povo e seus governantes. (RICARDO, 2009, p. 4-22)[3].

Estas noções de participação e cidadania não são suficientes para explicar a democracia, para Ugarte (2004) " 'afirmar que a democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam' é apenas parte da verdade" (UGARTE, 2004, p. 93). Este mesmo autor argumenta que se devem estabelecer *quem* são os cidadãos, de *qual* participação se trata e *qual* suas modalidades. Portanto, o termo democracia não é um conceito pacífico, pois, está carregado de suposições conflituosas que geraram intensos debates acadêmicos e científicos ao logo de sua história, levando-a ocupar um lugar central no campo político (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39).

Entretanto, para que se constitua a democracia, há um consenso sobre a necessidade da existência de instituições democráticas respeitarem as leis criadas pela vontade do povo, e que viabilizem o acesso da população com as decisões governamentais através de políticas de participação, podendo de fato, definir quais as leis que a governam e, principalmente, por meio desse *status ativae civitatis*, objetivar "a ação da cidadania para as reivindicações concernentes aos direitos fundamentais e aos sociais" (TORRES, 2004, p.272).

Dessa forma:

> Os direitos políticos se incluem na cidadania, que se adjetiva como *cidadania democrática*. É através do voto e do processo eleitoral que se fortalecem as instituições democráticas. O pluralismo político aparece no art. 1 da CF 88, ao lado da cidadania e da dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (TORRES, 2004, p. 269).

Importante acrescentar que a democracia é uma indispensável ferramenta para construção contínua de cidadania, justiça social e liberdade compartilhada, pois é através dela

---

[2] Mestranda em Direito Processual e Cidadania pela Universidade do Paraná - UNIPAR. Advogada.
[3] Módulo I.

que se estabelece a garantia do princípio de igualdade irrestrita entre todas as pessoas (CORTELA, 2005, p. 146).

A democracia brasileira oferece mecanismo de representação: indireta, eleitos pelo voto; direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular[4]. Além desses mecanismos a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê a criação de conselhos em diferentes áreas como saúde, assistência social e segurança pública, abrindo caminhos para democracia participativa. A previsão de mecanismos de participação nas políticas públicas de diferentes áreas possibilita, além da criação e funcionamento de conselhos, a realização de conferências nacionais, estaduais, regionais e municipais. [5]

Dessa maneira, a democracia participativa é aquela que a participação social se dá por meio de diversos mecanismos além do voto, estimulando o envolvimento de diversos grupos, garantindo espaços de fiscalização e controle exercido pela população sobre as diferentes instituições e de forma descentralizada dos entes federativos. Ademais é pertinente lembrar que o princípio da participação está perfeitamente contemplado no ordenamento jurídico brasileiro como um dos instrumentos que compõem a gestão administrativa moderna na busca de atingir um Estado Democrático de Direito, e não meramente um Estado de Direito.

Todavia, uma coisa é proclamar direito, outra é desfrutá-lo efetivamente (BOBBIO, 1992, p. 10). Nesse âmbito, sobre a eficácia do modelo de democracia participativa surgiram diversas críticas, sendo dois argumentos destacáveis: questão espacial e temporal. Primeiramente, as deliberações públicas seriam capazes de atender apenas necessidades locais, secundariamente, fruto da aceleração do tempo da sociedade moderna, poucos indivíduos teriam condições de participarem ativamente e constantemente dos encontros deliberativos. Hoje essas questões se encontram ultrapassadas pelas discussões acadêmicas e compreendidas como discursos marginalizadores, porém, o grande desafio do exercício democrático é o amadurecimento político da população brasileira, para que se desenvolva o sentimento participativo nos assuntos de interesses coletivos.

De acordo com Santos (2002), modelos marginalizados de democracia popular ou participativa sempre existiram, mas têm assumido nos últimos tempos uma nova dinâmica, sendo a democracia participativa:

---

[4]Compondo os mecanismos de consulta popular, o referendo é a consulta popular feita depois da aprovação de uma lei, ou seja, busca a legitimação de uma ação governamental. O plebiscito é a consulta popular antes da aprovação da lei sobre um assunto de interesse público.

[5]Fórum Nacional de Participação Popular. Texto Disponível em: <http://participacaopopular.org.br/textos/inic_pop2.pdf >. Acesso: 14 mar. 2012.

> protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, eque crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto embrionária, de redes transnacionais de democracia participativa. (SANTOS, 2002, p. 32).

Nessa mesma linha de pensamento, ao estudar os processos de deliberação pública nas sociedades modernas, ou seja, a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões de interesse público acredita-se que os espaços deliberativos entram em contato entre si, e com cidadãos individuais encorajando a troca de ideias entre atores com perspectivas diferentes, conectando e ampliando o discurso público às conversações e decisões das elites políticas. (FARIA, 2012, p. 68-69). Além do que, estimularia os partícipes para saírem de uma relação primária, educando-os para a vida pública, induzindo à formação de uma consciência cívica e cidadã deslocando interesses individuais para os coletivos, pois a participação popular é um direito pedagógico e formativo.

Ainda, as gestões democráticas compõem um processo de descentralização política, forma de pluralizar a autoridade, fato que condiciona medidas ou políticas públicas de âmbito locais, que logo possuem maior potencialidade na resolução de conflitos e problemas regionais (SANTIN, 2007, p. 327). No caso específico da Segurança Pública, não se reflete em situações que cidadãos sem conhecimentos técnicos tomam decisões de comando nas atividades práticas de policiamento, mas, por meio de sua experiência *in loco* proporcionar subsídios para a elaboração de políticas públicas voltadas a eficácia do policiamento na resolução de problemas específicos. Ademais a participação deliberativa funciona como um agente fiscalizador das atividades dos órgãos públicos e de seus agentes.

Toma-se como foco de discussão para elaboração deste artigo a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública brasileira ocorrida em 2009, configurando um processo inicial de participação social na elaboração de políticas públicas voltadas à segurança pública em nosso país. Sobre essa realidade democrática participativa na área da segurança pública, ainda em construção, que se direcionam os esforços para análise.

2 OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTADO BRASILEIRO

Afim de melhor compreender o tema proposto, busca-se, de forma breve estabelecer aspectos referentes às políticas públicas, sua definição, bem como a questão da participação popular na tomada de decisões, como mecanismos na melhoria da qualidade e na implementação de serviços públicos.

Relevante conceituar políticas públicas tendo em vista ser essencial e de extremo valor nas tomadas de decisões para o desenvolvimento social, em especial no que diz respeito a segurança pública. Compreende-se como políticas públicas a postura e atitudes adotadas pelo poder público face os problemas sociais e com seus diversos atores que compõem o cenário social. Ações que possuem a inteção de dar respostas afeiçoadas ao papel do Estado e sua relação com a sociedade. Na prática são diversas funções sociais que devem ser exercidas pelos Estados nas áreas de saúde, de educação, de moradia, de saneamento, de segurança pública entre outras. Souza assevera:

> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como 'o que o governo escolhe fazer ou não fazer'. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24).

Dessa forma as políticas públicas são a formulação de ações que se constituem no estágio em que os governos democráticos deverão fazer cumprir as promessas e objetivos do Estado por meio de programas e atitudes que produzirão resultados ou mudanças na sociedade em que administram conforme os ditames expressos constitucionalmente.

A criação e concessão de políticas públicas é dever imbuído aos poderes legislativo, executivo e judiciário, na "tentativa" de cumprir os princípios (art. 1º, CF/88) e os objetivos fundamentais (art. 3º, CF/88) do Estado Democrático de Direito.

Tais políticas públicas governamentais pretendem estimular a constituição e capacitação de espaços de locução e representação da comunidade que possam contemplar pecularidades locais na construção de espaços educacionais de participação popular, aproximando as decisões dos administradores públicos às comunidades necessitadas. (CAVALCANTE; JUNIOR, 2002, p. 163).

Importa observar quanto aos direitos sociais, expressos no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988): educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, que praticamente todos possuem mecanismos de gestão participativa para aplicação de políticas públicas, onde os conselhos são os principais mecanismos.

Na tentativa de tornar as políticas públicas mais democráticas, transparentes e responsivas às necessidades da população, criou-se na elaboração da constituinte de 1988 mecanismos de fiscalização e execução por meio da participação popular. Ainda que na esfera federal, estes mecanismos de controle social ensejam os direitos sociais por meio de conselhos participativos da sociedade civil. E nesse sentido, seguindo a orientação para a descentralização das políticas públicas, muitos deles possuem conselhos de participação em nível estadual e municipal (KOPITTKE, ANJOS E OLIVEIRA, 2009, p. 3-4).

A Secretaria Geral da Presidência da República apresentou um levantamento, realizado entre os anos de 2004 e 2007, indicando as consultas públicas, a participação no planejamento das políticas públicas (fórum estaduais e de participação social), bem como, as ouvidorias e outros mecanismos populares (RICARDO, 2009, p. 12-13[6]). Partindo de uma análise otimista, atualmente é possível encontrar no país diversos mecanismos de participação popular, alternativos ao voto, ao plebiscito, ao referendo e a iniciativa popular. Dentre esses, cita-se resumidamente os Conselhos, as Conferências, as Ouvidorias, as Consultas e/ou Audiências Públicas, os Fóruns de Debates e as Mesas de Negociação.

De acordo com Moroni (2006, p. 6), pode-se afirmar que os Conselhos são uma forma de consolidação do controle social na administração pública, uma "modalidade do direito à participação pública que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais". Nesse sentido, é a possibilidade da governabilidade ser democrática e compartilhada por todos, descaracterizando-se a situação estatal/privada para a estatal/pública.

Existem diferentes tipos de Conselhos, definidos pela Secretaria Geral da Presidência da República como deliberativos, fundos patrimoniais, consultivos e exclusivamente governamentais.

Já as Conferências são espaços de discussão das diretrizes gerais de uma política pública, um espaço deliberativo, consensual, dissidente e comparticipativo de poder e corresponsável entre o Estado e a sociedade civil. Elas são precedidas de conferências

[6] Módulo IV.

municipais, regionais e estaduais pelos seus respectivos conselhos, se caracterizando pelo caráter de mobilização social por serem espaços mais amplos que os conselhos, portanto envolvendo outros sujeitos políticos (MORONI, 2006, p. 6-7). E por serem deliberativas, possuem a função de monitorar e contribuir para a implantação das políticas públicas, como instrumento de participação. O que se difere dos fóruns, os quais têm assuntos diversos.

As ouvidorias são órgãos de controle externo, que recebem queixas e reclamações das mais diversas naturezas em relação ao órgão fiscalizado, no entanto, não possuem competência para investigar, somente elaborar relatórios sobre os casos apresentados. Um fator importante para que essas tenham legitimidade é de que o seu responsável seja capacitado e escolhido de forma independe do órgão fiscalizado. Além do papel mediador de conflito, as ouvidorias funcionam como órgão de fiscalização, aproximando as instituições da comunidade e configurando um canal direto de reclamações e sugestões. (LYRA, 2003, p. 44). A ouvidoria pública cumpre atribuições específicas, atuando "como mediador entre o Estado e a sociedade, não sendo apenas um canal inerte entre o cidadão e a administração pública", valorizando e defendendo os direitos humanos, a promoção da ética, e da inclusão social, magistratura da persuasão, desvinculação do poder institucional, desvinculação política e mandato a atribuições específicas (LYRA, 2004, p. 128-131).

Um avanço importante para a participação pública na área da Segurança Pública no Brasil foi a criação da Ouvidoria[7] de Polícia, já instalada em diversos Estados brasileiros, possuindo independência administrativa e financeira, sendo sua nomeação confeccionada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos.

As outras formas de participação social listadas, também pela Secretaria Geral da Presidência, apesar de serem institucionalizadas não possuem dinâmica de funcionamento estruturada. Por isso, muitas decisões sobre as políticas públicas podem ser tomadas em mesas de negociações ou audiências públicas. Cita-se como exemplos no país a mesa de negociação sobre o salário mínimo, a reforma universitária e a realização do Fórum Consultivo e Econômico do MERCOSUL. Eventos que envolveram maciçamente a população civil. (RICARDO, 2009, p. 8[8]).

Ademais, vivencia-se dias ainda inflamados pelas recentes manifestações populares, a partir de junho de 2013 - que tomaram as ruas de várias cidades do Brasil e de brasileiros

[7] Não se pode confundir com a Corregedoria de Polícia, esta se trata de um órgão interno da Instituição, composta por outros policiais.
[8] Módulo II.

residentes no exterior, exigindo o cumprimento dos princípios e objetivos fundamentais por meio de transparência nos contratos público-privados, punição de políticos corruptos, maior segurança, e principalmente, diretrizes orçamentárias (art. 165 CF) que respeitem os ditames democráticos constitucionais. Nesse diapasão, Torres descreve a necessidade do Estado implementar políticas públicas de segurança pública para manter o direito a liberdade:

> Os direitos da liberdade exibem o *status negativus*, que significa o poder de autodeterminação do indivíduo. A liberdade de ação ou omissão sem qualquer constrangimento por parte do Estado. Mas também possuem em certa medida o *status positivus*, Jellinek já observava que a garantia jurisdicional constituía o *status positivus*, o Estado deve garantir também positivamente as liberdades através da polícia, das forças armadas, da diplomacia etc. Os direitos fundamentais em suma, são garantidos pelos serviços públicos e por isso mesmo lhes constituem o fundamento. Se o Estado, por qualquer motivo deixar de entregar tais prestações positivas, permitindo que pereçam os direitos fundamentais ou a propriedade do cidadão, torna-se civilmente responsável pelos prejuízos causados (TORRES, 2004, p. 265-466).

Após a apresentação de desses exemplos de participação popular na área de políticas públicas, saúde e assistência social, apresentar-se-á as diferenças entre o sistema tradicional de segurança e o novo paradigma de segurança pública cidadã, sua formação, conceituação e definição, assim como algumas notas sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

Estudos do sociólogo Waiselfisz (2002) apontam que na década de noventa, o Brasil foi marcado pelo elevado índice de criminalidade e violência, com um crescimento de 26,4% no número de homicídios no ano de 1991. Também aponta o estudo que na região metropolitana de São Paulo o aumento de roubos a mão armada, ocorridos entre 1981 e 2002, variou de 69,2%. Diante deste cenário viu-se uma intensa preocupação em relação à segurança pública pelas esferas da política, mídia, centros de estudos e sociedade civil. A elevação considerável dos índices de criminalidade fomentou discursos a favor da redução da maioridade penal, aumento de penas, prisões sem direitos e polícia mais dura. Contudo, ficou evidente também, que tais medidas de repressão à criminalidade e a violência não resolveriam o problema.

Segundo Kahn (2009, p. 92-93) nos países latinos americanos existe um recente processo de redemocratização onde as polícias ainda estão infectadas com o autoritarismo das ditaduras militares que realizavam a segurança de forma repressiva e com elevado índice de violação aos direitos humanos. As forças armadas não compuseram sozinhas o aparelho repressivo aos adversários políticos, envolveram também as instituições de segurança pública,

deixando sequelas marcantes no modo de operar, práticas operacionais das políticas, bem como na lembrança da população, isso fez com que a população desluzisse na polícia e vice e versa.

Para compreendermos de forma acintosa a visão tradicional de segurança pública, necessário ter em mente que, com a abertura democrática ocorrido no Brasil no final da década de 1980, ainda está ocorrendo uma transição lenta e gradual das instituições de segurança pública. A visão tradicional opera com a ideia militarista de "guerra ao crime e combate ao inimigo", e penalista, ou seja, "a ideia de que a violência e a criminalidade são reduzidas a partir da capacidade dos órgãos de segurança pública em prender os criminosos e aplicar à pena (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 105).

Como mencionado, com a abertura democrática e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, passa então a ser entendida a segurança pública como um direito social, conforme especifica o art. 6º: "São direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Com isso, decorrente desta transição democrática, bem como da inserção da segurança como um direito social, gerou uma mudança também na concepção da segurança pública. Durante a Ditadura Militar no Brasil a segurança pública estava voltada para a manutenção da ordem e da defesa do Estado, orientado pela chamada Doutrina de Segurança Nacional desenvolvida pela Escola Superior de Guerra – ESG. Com a instalação do regime democrático o foco passou a ser o cidadão brasileiro, a ordem pública e a incolumidade da população.

Outra importante mudança de paradigma da segurança pública ocorrida neste período recente foi à mudança das ações repressivas para ações preventivas. Tenta-se implantar políticas de seguranças combinadas à forma repressiva de combate ao crime, atendimento da ocorrência no momento que ela está acontecendo, com ações preventivas, que visam acautelar futuras ações criminosas. Tais atitudes preventivas acabaram com o mito de que a prevenção gera resultado somente em longo prazo, pois quando planejadas e focalizadas em objetivos específicos apresentam efeitos imediatos (SOARES, 2003, p. 89-90).

Sobre isso é possível afirmar que a:

> [...] passagem de um modelo reativo, desintegrado e com baixos níveis de confiança por parte da sociedade na área da segurança pública, para um modelo preventivo, sistêmico e que reconstitua a confiança da população nas políticas públicas, não será

> realizado se não for construída uma governança democrática, na gestão da segurança pública, caracterizada pelo uso do poder dos recursos políticos, econômicos e administrativos para gerir uma nação, de forma participativa, transparente, igualitária e inclusiva, capaz de aumentar a eficiência e a eficácia das políticas, planos e programas. As políticas públicas de segurança que tem por objetivos construir patamares superiores de coesão social, devem basear-se num modelo de gestão pública no qual a implementação das ações ocorra através de redes, ao invés da hierarquia ou do mercado (KOPITTKE; DOS ANJOS; OLIVEIRA, 2008, p. 4-5).

No entanto, para que a segurança seja implantada como um direito social é necessário que haja comprometimento de vários atores sociais, governo federal, estadual e municipal, trabalhadores da área, demais poderes constituídos, setores privados, organizações da sociedade civil e comunidade. Assim, tornam-se todos responsáveis pela promoção da segurança pública, reafirmando a previsão constitucional do Art. 144 de que a "segurança é dever do estado, mas responsabilidade de todos". Nesta ótica, destacam-se as ações preventivas de segurança pública, a participação da sociedade civil e da comunidade.

Portanto, é presumível identificar claramente os elementos do novo paradigma de segurança pública como o foco no cidadão, a aliança entre ações repressivas (dentro do disposto na legislação vigente) e ações preventivas, o planejamento dessas ações, bem como a busca e a promoção pela segurança, visando não apenas remediar mazelas da criminalidade e violência, mas também constituir um sistema integrado entre as instituições e a comunidade civil.

3 A PARTICIPAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA: UMA REALIDADE AINDA EM CONSTRUÇÃO

Na área de segurança pública percebem-se Conselhos em diferentes instâncias de governo: Conselho Nacional De Segurança Pública; Conselhos Regionais De Segurança Pública; Conselhos Estaduais De Segurança Pública; Conselhos Municipais De Segurança Pública; e Conselhos Comunitários De Segurança Pública. Mesmo possuindo outra denominação, o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP existe desde 1989, quando foi assegurada pela Carta Constituinte de 1988. Antes desse marco democrático, existiam apenas conselhos setoriais que eram compostos por especialistas indicados pelo Ministério com caráter meramente consultivo. Com a implantação do novo paradigma de segurança pública e de gestão pública, pautada no pleno exercício da democracia participativa, o CONASP passou por diversas reestruturações transformando-se no centro

político do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, assumindo poder deliberativo sobre a implementação de políticas públicas e gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública; com poder deliberativo inclusive sobre os Conselhos de Segurança Públicas estaduais e municipais (KOPITTKE; ANJOS; OLIVIERA, 2008, p. 8-9).

Os Conselhos Regionais de Segurança Pública não possuem um modelo de estruturação ou de funcionamento. Existem conselhos regionais de âmbito interestaduais que interligam secretarias de segurança pública de diversos estados, por exemplo, o caso do Conselho Regional do Centro Oeste. Também podem ser citados os conselhos intermunicipais que reúnem prefeitos, secretarias e comunidades de diversos municípios de um mesmo estado.

Os Conselhos Estaduais de Segurança Pública são órgãos criados pelo executivo estadual com caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. Segundo a pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, quatorze dos vinte e sete estados brasileiros afirmam possuírem tais conselhos, no entanto somente os estados de Alagoas e do Pará disponibilizam informações sobre o funcionamento destes órgãos.

Já os Conselhos Municipais de Segurança Pública, que são criados no âmbito do executivo municipal tendo com presidente o próprio prefeito, compondo-se ou não de membros da sociedade civil. Foram criados para formalizar e organizar a participação da prefeitura na implantação e formulação de políticas públicas de prevenção a violência. Em sua grande parte foram criados a partir de 2003 após a aplicação da lei que autoriza o repasse de verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública aos municípios. Geralmente são compostos pelas polícias civis e militares, guardas civis, bombeiros e diversas secretarias municipais que trabalham na prevenção, à saúde, à assistência social e à educação (RICARDO, 2009, p. 7[9]).

Por último na hierarquia dos conselhos, talvez um dos mais importantes por se tratar da proximidade e contato com a população e os problemas locais de segurança pública, estão os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEG), com os quais costumam ser exclusivamente consultivos, constituindo um canal direto da participação popular na elaboração de políticas públicas voltadas para o combate à violência e a criminalidade.

Quanto ao funcionamento, estruturação e forma de criação e participação do Conselho Comunitário, temos como exemplo a ser consultado o Guia Prático amparado na Resolução Seg. n. 78, de setembro de 2007. Apesar dos conselhos fundamentais para a estruturação da

[9] Módulo IV.

dinâmica de políticas públicas voltadas para a área da segurança pública existem outras experiências de participação popular, talvez mais criativas e estimulantes.

Entre essas formas encontram-se as *Audiências Públicas* convocadas pelo poder público municipal, estadual ou pela Câmara de Vereadores que pode servir para apresentar a população um novo projeto, proposta ou documento. As audiências também podem ser organizadas pela própria população convocando os representantes do Poder Público para prestar contas sobre determinadas iniciativas.

Outra forma são os *Fóruns Itinerantes* realizados de forma descentralizada em diversos locais de um município, além da presença da comunidade da região onde este será realizado. Contam com a participação de representantes municipais e estaduais da Secretaria Municipal de Segurança, Guarda Civil, Polícia Militar, Polícia Civil e outras entidades ligadas à área da segurança. Constituem um canal direto de participação popular, simples de serem realizados e organizados por qualquer profissional da área de segurança pública disposto a apresentar trabalho e ouvir a população.

Os *Fóruns/Redes Regionais* são outra estratégia de promover a participação revelando a possibilidade de integração entre a prefeitura e organizações da sociedade civil em torno do tema segurança pública, com realizações de seminários e palestras com participantes de diferentes áreas (RICARDO, 2009, p.17[10]). Mister relatar a experiência da cidade de Porto Alegre, que desde 2003, desenvolve atividades no sentido de criar canais permanentes com a comunidade sobre a temática.

Há, também, as ações de *organizações não-governamentais* que em parceria com o poder público vem desenvolvendo iniciativas como o "disque denúncia" organizado pela sociedade civil que recebe e encaminha denúncias para os órgãos competentes apurarem, sejam eles policiais ou não. Além da elaboração de relatórios e diagnósticos de criminalidade e prevenção que se mostram de grande valia para a confecção de políticas públicas direcionadas e efetivas.

4 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Entre 27 e 30 de agosto de 2009 foi realizada em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública - 1ª CONSEG, sendo um marco para a história da Segurança Pública do

[10] Módulo IV.

país. A 1ª CONSEG foi um espaço de discussões, diálogos e debates sobre a Política Nacional de Segurança Pública no âmbito nacional, desconsideradas, portanto, discussões regionais que não contribuíssem para o global do país, bem como elegendo representantes. Foi por meio dela que se definiram as diretrizes e princípios orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, e o mais importante, com a participação da sociedade civil, trabalhadores e do poder público como instrumentos de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental.

Contou, também, com a presença de universidades e seus especialistas que orientaram grupos de estudos, com um escopo diferente voltado para a formulação de políticas públicas a partir de um diálogo social entre diferentes seguimentos sociais, com visões, percepções, interesses e demandas distintas dos mesmos temas.

O tema "segurança" não fazia parte do capítulo democrático da história brasileira. A convocação da CONSEG foi um espaço que até alguns anos era impossível de se realizar. A inédita discussão dos rumos da segurança pública do país deflagrou motivadora dos trabalhadores do setor, dos gestores públicos, das entidades sociais, dos estudantes e dos interessados. Todos os debates da conferência giraram em torno de sete eixos temáticos específicos: gestão democrática, controle social e externo, integralização e federalismo; financiamento e gestão da política pública de segurança; valorização profissional e otimização das condições de trabalho; repressão qualificada da criminalidade; prevenção social do crime e das violências e construção da cultura da paz; diretrizes para o sistema penitenciário; e diretrizes para o sistema de prevenção, atendimento emergenciais e acidentes.

Com a participação de aproximadamente três mil pessoas, entre trabalhadores do setor, gestores públicos e sociedade civil, representando as vinte e sete unidades da federação, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública definiu 10 princípios e 40 diretrizes que vem servindo de bases para a formulação de políticas públicas voltadas para a segurança pública em todo o país. Mister reiterar que foi pela primeira vez oportunizada a sociedade civil a possibilidade de discutir o tema segurança pública, de maneira forte e participativa. Evidentemente que os problemas voltados para segurança pública brasileira são inúmeros e desafiadores, entretanto, a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública exerceu pressão positiva que abreviou o processo de construção de políticas públicas, anseios da comunidade, contribuindo para uma reformulação das instituições de segurança pública, bem como a atividade de seus profissionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que com toda a previsão legal de instrumentos de informação nas mais diversas políticas sociais, como o aumento da existência efetiva da participação, em conselhos e conferências, ainda se constituem como reptos para o fortalecimento da participação social no Brasil. O grande desafio para a concretização da democracia brasileira ainda é a superação da concepção de que a democracia é exercida apenas pelo ato de votar, e conseguir que as pessoas exerçam o seu direito participativo na formulação das políticas públicas, entre as quais estão o combate à violência e a criminalidade.

A existência de diversas formas de participação popular voltadas para políticas dirigidas à segurança pública proporciona uma maior proximidade com a população. O cerne está na necessidade de motivar a população em participar das decisões, frequentando conselhos nas proximidades de sua residência e dentro das possibilidades individuais, estar envolvido nas decisões a nível estadual e federal para a melhoria na qualidade da segurança pública e na redução dos índices de criminalidade.

Percebe-se que há muito que avançar na formação e aperfeiçoamento dos Conselhos de Segurança Pública, independente das esferas e níveis do governo, onde também qualquer profissional de segurança pública ou até mesmo o cidadão podem e devem contribuir para que ocorra essa efetivação.

No ano de 2009 realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública desenvolvendo eixos de debates com diversos setores sociais que procuraram estabelecer princípios e diretrizes para uma política de segurança pública competente no combate a violência e ao mesmo tempo ordenadas pela cidadania voltada aos preceitos dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS:

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Col. Saraiva de Legislação. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORTELLA, M. S. **Não espere o Epitáfio** – provocações filosóficas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CAVALCANTE, L. O. H.; FERRARO JÚNIOR, L. A. **Planejamento Participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável (relato de experiência do Programa Comunidade Ativa)**. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 23, n. 81, p. 161-190, dez 2002.

FARIA, C. F. **Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa.** São Paulo: Lua Nova, v. 87, pp. 63-81

KAHN, T. **Obstáculos às políticas de segurança na América Latina.** São Paulo em perspectiva. v. 21, nº. 1. São Paulo: Fundação Sead, jan/jun 2007. Disponível em: < http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_07.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

KOPITTKE, A.; DOS ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. de. **Segurança e participação Social: uma agenda por fazer**. 2009. pp. 1-16. Disponível em: < http://www.conseg.sp.gov.br/DownloadMidia.ashx?ID=41.>. Acesso em: 10 ago. 2013.

LYRA, R.P. **A ouvidoria pública no Brasil**. I Fórum Nacional das Ouvidorias Públicas. Ouvidoria Geral da União. Brasília, 11-12 dez. 2003. pp. 21-44.

_____. (Org.**). Autônomas x obedientes**: a ouvidoria pública em debate. Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

MORONI, J.A. **O direito à participação no governo Lula**. 2006. pp. 1-24. Disponível em: < http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf.>. Acesso em: 10 set. 2013.

RICARDO, C. de M.; CARUSO, H. G. C**.. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, ano 1, 1ª ed., abril de 2007. pp. 102-119. Disponível em: <http://semdisc.maceio.al.gov.br/dados/bancodemidia/arquivos/%7B4152d1869dab3b7241cfb23db77e977f%7D_artigo8_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

RICARDO, C. de M. **Democracia Participativa e Segurança Pública**. SENASP/Ministério da Justiça. Brasília, 2009. Disponível em: <http://ead.senasp.gov.br/modulos/educacional/conteudo/01014/paginas/DemocraciaParticipativa_completo.pdf > . Acesso em: 10 set. 2013.

SANTIN, J. R**. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal.** In: II SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2007, Florianópolis. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/janaina_rigo_santin.pdf> . Acesso em: 10 set. 2013.

SANTOS, B.S. Prefácio do Volume I. SOUZA, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 29-38.

_____.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático.** SOUZA, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 39-82.

SOARES, L. E.. Novas políticas de Segurança Pública. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, nº 47, 2003. pp. 75-96. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a05v1747.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez2006, pp. 20-45.

TORRES, R. L. **A cidadania multidimensional na era dos direitos.** TORRES, R. L. et al. *Teoria dos Direitos Fundamentais.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

UGARTE, P. S..Que participação para qual democracia? COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs). **Participação e Deliberação:** Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 2004. pp. 93-106.

WAISELFISZ, J. **Mapa da Violência III**. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Unesco - Brasil, fev. 2002.