

## 1. Introdução

Com a Constituição Cidadã de 1988 os Conselhos gestores, decorrentes dos princípios constitucionais que prescrevem acerca da participação da sociedade na condução das políticas públicas e das legislações regulamentadoras, se tornaram importantes instituições no âmbito das políticas públicas.

Mesmo porque invariavelmente se condiciona repasse de recursos federais à criação desses conselhos gestores e o processo de descentralização da gestão pública que foram discriminados em inúmeros municípios brasileiros.

A Constituição de 1988, além de garantir do parágrafo único do art.1º, que o “poder emana do povo”<sup>1</sup>, durante o seu texto, fez a previsão de várias formas, pelas quais os cidadãos podem exercer essa prerrogativa, dentre as quais se destaca: o Orçamento Participativo, as Audiências Públicas, a Iniciativa Popular, os Plebiscitos e Referendos e os Conselhos de Políticas Públicas.

Os Conselhos gestores guardam relação com a extensa gama de políticas e programas, com políticas setoriais na área da educação, saúde, segurança, as políticas transversais de direitos humanos, os conselhos se configuram um novo espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado, ao possibilitar o acesso da população e dos movimentos sociais às instancias decisórias.

Esse processo de descentralização trouxe aos conselhos o caráter consultivo e deliberativo, a expansão quantitativa dos conselhos gestores e mesmo o seu caráter deliberativo, não necessariamente, sugere seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos, ou seja, garantir a efetiva participação da sociedade nas tomadas de decisão.

Na literatura, a partir das experiências práticas, revelam deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e à capacidade em deliberar e impor suas decisões ao governo, apontadas na redução quanto o aspecto qualitativo.

Assim, diante da importância de sua institucionalização, o presente artigo tem a finalidade de abordar alguns limites e possibilidades dos conselhos para alcançarem os

---

<sup>1</sup> Art. 1º da CF: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo **o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

objetivos propostos: a democratização da gestão das políticas públicas e a maior eficiência no controle direto da sociedade sobre os governos.

O artigo é dividido em quatro partes principais, a primeira trata das novas formas de participação social e o controle social. Na segunda parte é feita uma abordagem acerca do papel dos Conselhos e o problema na democracia representativa. Na terceira parte será tratado do controle social e participação a partir dos Conselhos Municipais gestores de políticas públicas. E, na quarta parte, será tratado do município e das políticas públicas de segurança pública. O método utilizado é o dedutivo e a pesquisa foi realizada através de consulta bibliográfica.

## **2. Formas novas de participação social e o controle social**

No contexto da emergente atuação dos movimentos sociais no cenário político, a partir da segunda metade da década de 70, a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular esteve presente no discurso oposicionista se contrapondo ao regime militar. Já nos anos 90, a generalização desse discurso da “participação” reivindicou e apoio a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a efetivação das parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Muito embora se tenha uma heterogeneidade de projetos políticos e propostas para a transformação social, os atores sociais que compunham o campo dos novos movimentos construíram, através das lutas sociais havidas nas décadas de 70 e 80, um campo comum de referência tanto para os discursos quanto para as ações políticas, sendo esse campo centrado nas reivindicações de uma cidadania que desejava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país (DAGNINO, 1994, p. 106).

No final da década de 80, multiplicaram pelo Brasil afora as conquistas efetivas de canais de participação popular e a partir do restabelecimento das eleições diretas nos âmbitos municipal e estadual, passaram a compor um leque de propostas de dar maior espaço à participação da sociedade civil. Desse período, se destacam, como mecanismos de participação popular, entre muitos: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Audiências Públicas, Referendo, Plebiscito, Iniciativa Popular de Lei.

Diante disso, as experiências de participação social, em especial as conquistas e experimentadas a partir dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, vem em contraponto a quase impossibilidade de criar canais de participação nos países em desenvolvimento em razão das peculiaridades de suas instituições políticas.

Na década de 90, a descentralização assume sua finalidade prática-política no contexto nacional, se constituindo num mecanismo político-institucional de dimensão neoliberal, operando como uma fragmentação do Estado quanto à redução da sua atividade regulatória e produtiva e ampliando o espaço privado no que tange aos direitos sociais com a Constituição de 1988 (DURIGUETTO, 2007, p.1).

A sociedade exerce um dos tipos de controle sobre o governo, chamado de controle social, até porque ainda que a Administração Pública exista para atendimento do bem comum, muitas vezes, este objetivo não é o prioritário dentro das gestões, daí a importância da sociedade civil, atingida diretamente pelas atitudes da Administração Pública, acompanhar e fiscalizar as atividades daqueles legitimados para “governar” em prol da sociedade.

E democracia traz a possibilidade de criar condições para que os cidadãos organizados exerçam esse controle sobre os governos e participem dele, sejam condições institucionais, políticas e associativas, e ainda cobrem responsabilidades dos diversos atores sociais, viabilizando lutas e discussões públicas de como governar, viver e conviver em sociedade no curso de processos ampliados de deliberação. (NOGUEIRA, 2011. p.94- 95).

Nessa perspectiva, segundo Maria do Carmo Albuquerque (2004, p. 168) no Brasil ascende um caloroso debate em torno da “participação” onde a sociedade como um todo reivindica uma democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização das parcerias e com isso se busca consolidar a autonomia dos movimentos sociais frente ao Poder Público, barrando a intervenção do Estado vigente até então.

A descentralização pode ser entendida através de duas dimensões: uma como a degradação do poder público através de diversas modalidades, que vão da simples desconcentração de atividades, e duas como descentralização do poder decisório, ou seja, a transferência de competências ou poderes do centro para a periferia (GUIMARÃES, 2002, p.2). A estratégia da descentralização, segundo Marta Arretche (1996, p.03), seria criar instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Com a Constituição de 1988, se legitimou um novo formato institucional visando favorecer a implementação de uma gestão descentralizada e participativa ao estabelecer que as políticas sociais fossem desenvolvidas de modo democrático através de órgãos representativos, com participação dos espaços de deliberações na seara das políticas públicas, inclusive participando do planejamento, execução e no controle dos programas (TEIXEIRA, 2007, p. 10).

### **3. O papel dos Conselhos e o problema na democracia representativa**

Não é tarefa das mais simples conceituar e definir *participação*, até por tratar-se de uma ação com diversas interpretações, dependendo da época e da conjuntura histórica política, ela vem associada a diferentes termos como: democracia, representação, conscientização, cidadania.

Diante da complexidade e riqueza de conceitos, para o presente trabalho entendemos a participação sob a visão de Valla ao defender a institucionalização da participação popular na estrutura do Estado, quando o Estado deve criar “mecanismos um conjunto de participativos”, sendo a participação é um instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático. (VALLA; STOTZ, 1993, p.11-22).

Esses mecanismos criados pelo Estado visam a incorporação dos cidadãos aos programas de governo local e dentro dessa assertiva, os conselhos setoriais estão inclusos. Mas essa forma de participação denota de um lado a legitimação da política do Estado frente aos cidadãos e de outro, um canal para que a sociedade civil organizada faça o debate e delibere, em alguns casos, o controle a destinação dos recursos públicos.

O desafio democrático colocado aos Conselhos decorre das críticas ao nosso sistema representativo, ou seja, ainda que a democracia representativa seja inevitável nas sociedades contemporâneas, em decorrência da ordem demográfica e de complexidade do tema, o instituto da representação de fato pode impingir uma série de obstáculos à soberania popular.

Isso decorre da assimetria de informações, deliberada ou não, entre representantes e representados, de imperfeições dos instrumentos de sanção e das deficiências de capacidade em conhecer o sistema pelos diversos atores (PRZEWORSKI, 1994, p. 25-26).

Os novos espaços de participação democrática são estruturados com diversos objetivos: constituírem espaços de construção da cidadania ou fóruns de identificação e captação de demandas da sociedade, e um espaço destinado a viabilizar o controle permanente da sociedade sobre os governantes.

A participação popular no modelo representativo amplia o procedimento da democracia representativa, limitado ao voto, e insere as outras dimensões, como: envolvimento e participação dos cidadãos, a deliberação pública e a qualidade dos procedimentos para o processo democrático (GUGLIANO, 2004, p. 257, 284 e 275).

Ao conceber a participação popular na esfera pública, além dos mecanismos legislativos temos a inclusão dos conselhos de políticas públicas, como espaços de atuação representativa da sociedade e como um ideal de descentralização (DIAS NETO, 2005, p. 21).

Os conselhos gestores passam a ser concebidos como um espaço onde a sociedade exerce um papel mais efetivo de fiscalização e controle e está mais próximo do Estado para uma gestão prioritária alocatória dos recursos públicos.

Esses conselhos como mecanismos de participação, em contraponto, obrigam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais (TABAGIBA, 2002, p. 47).

Destaca-se que alguns avanços da participação social nas políticas sociais, segundo Elenaldo Celso Teixeira (1996, p.8) acabaram prevalecendo à visão do conselho como formas de participação visando a mudanças na gestão pública e elaboração de políticas, com vistas à democratização e transparência.

Os Conselhos Gestores de políticas públicas são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil organizada, na forma deliberativa com função de discussão, formulação e controle de execução das políticas públicas setoriais.

A descentralização e a municipalização funcionam como base inicial à instrumentação do direito de participação, pois se trata sempre do Estado e de diversas formas de organização do poder político, ou de entidades em conexão específica com este poder a se desencadear a criação de novas camadas decisórias na esfera político-administrativa, o que é uma das estratégias para a democracia participativa (MIRANDA, 2002, p.227).

A descentralização e a municipalização são como uma moderna expressão dos direitos políticos. Municipalização das políticas sociais potencializa a capacidade que um governo tem de dar poder a população a desempenhar um papel ativo no governo com abertura de espaços de construção da cidadania.

A participação social é um dos elementos que se entrelaçam na dinâmica moderna da atuação estatal, mas ainda que se entenda comumente por participação como abertura de espaços ao envolvimento da sociedade civil, especificamente, participação seria a abertura de canais de diálogo e de deliberação compartilhada entre o Poder Executivo e a sociedade.

E a efetividade desses mecanismos dependeria de quem possui iniciativa na proposição da arquitetura, a organização da sociedade conforme o caso e, na vontade política do governo em implementar a participação (AVRITZER, 2009, p.46).

E a ideia de participação é acompanhada de quatro mitos que a qualificam e a desqualificam: o primeiro mito seria de que a participação por si só muda a realidade, pois desconsidera os aspectos de conflitos de interesse e debates característicos do processo. O segundo, que a sociedade não está preparada para participar como protagonista das políticas públicas e terceiro, que a sociedade não pode compartilhar da governabilidade e por último a

sociedade é vista como um elemento dificultador da tomada de decisão (MORONI, 2009, p. 107, 141 e 116).

#### **4. Controle social e participação a partir dos Conselhos Municipais gestores de políticas públicas**

Ciente de que o objetivo central da *participação* seja a possibilidade dos cidadãos, usuários de serviços públicos, opinem, participem efetivamente na implantação e gestão dos serviços públicos, a legislação brasileira trouxe na Constituição Federal de 1988 a criação de órgãos colegiados positivados como Conselhos Federais, Estaduais e Municipais das áreas sociais.

A partir de então, no Brasil, o envolvimento da sociedade visando a maior eficiência na aplicação dos recursos, trouxe um componente extra, representado pela descentralização das políticas públicas, ou seja, um canal de participação legalmente instituído para o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, formulando diretrizes e proposições, voltadas ao atendimento dos interesses e das necessidades de diferentes grupos sociais.

A experiência participativa também ensina acerca da responsabilidade individual na fiscalização das ações da Administração Pública, fazendo com que exerçam a cidadania e se conscientizem da importância da efetividade da governança local, e o próprio conceito de governança local deve ser pauta das discussões sobre os conselhos gestores.

Do ponto de vista do papel, limites e possibilidades, os Conselhos Gestores, se forem compostos por lideranças e grupos qualificados e articulados a propostas e projetos sociais, enquanto interlocutores públicos, tornam visível os conflitos e poderão diagnosticar, construir propostas e até mesmo denunciar situações que prejudiquem o significado do caráter público das políticas. E além disso, podem os conselhos, reestruturar ou fundamentar argumentos numa ótica democrática. ( WOLKENER, 2012, p.45) .

Para Wolkener em resumo, os conselhos podem contribuir para a "ressignificação da política de forma inovadora" e para exemplificar a diferença de conselhos compostos de lideranças qualificadas ou não, se dá pelo impacto social diante da nova qualidade da gestão pública ao tratar de questões por exemplo da exclusão social<sup>2</sup> e não seria por índices estatísticos. Com isso, pressupõe transformar o Estado em um campo de experimentação

---

<sup>2</sup> Wolkener ao falar sobre o tema entende que o impacto na sociedade com essa participação social na forma de conselhos gestores não se daria por índices estatísticos mas pela qualidade da participação, no momento em que os conselhos tem a possibilidade de tratar exclusão social, não apenas a partir do entendimento de não excluir é meramente incluir em redes compensatórias destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais. Mas sim, os conselhos podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial atribuído, no passado, a outras formas de conselhos, como os comunitários/assistencialistas, compensatórios e integrativos.

institucional, onde coexistam soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob dadas igualdades de condições .

Muito embora estimulado pela visão política que reconhece a existência e a conveniência da participação ativa da sociedade nas estruturas do poder, deixando de lado a centralização decisória do autoritarismo do regime militar, a descentralização passou a ser defendida pelo argumento econômico, segundo o qual a provisão local e sob medida dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem estar da população.

Além disso, segundo Maria da Gloria Gohn (2001, p.7) a principal novidade em termos de políticas públicas, passou a ser os conselhos, sendo um elemento essencial, para o financiamento das políticas públicas que continuaram na dependência de transferências de recursos federais, o que gerou problemas de coordenação ao governo central. Passou o governo a valorizar o controle social através dos conselhos locais gestores de políticas públicas, sendo eles vinculados a garantia do repasse dos recursos.

Então, os conselhos passaram a exercer um efetivo controle sobre os governantes, políticas públicas e os resultados, visando objetivos econômicos e sociais. E com o objetivo de ser simultaneamente canal democrático de relação entre a sociedade e o Estado e instância de controle social sobre os governos.

Os conselhos foram estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988, nas esferas federal, estadual e municipal, cobrindo diversas áreas temáticas e objetivam incorporar a participação da sociedade no ciclo de políticas públicas e possibilitar formas de controle sobre as ações do Estado, pois são instrumentos concretos de partilha do poder entre os governantes e a sociedade (SIRAQUE, 2009, p.128).

Os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. Suas funções pressupõem o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes, o estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas e, ainda, à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (CGU, 2010, p. 21).

Ainda que a Constituição Federal não tenha citado o termo “conselhos”, as expressões e vocábulos que se referem a participação, controle, gestão democrática, fiscalização caracterizam o conceito básico aos conselhos de políticas públicas.

E por mais que seja difícil diferenciar as atribuições dos conselhos de políticas públicas, eles são entendidos como espaços públicos institucionais de democratização e controle social, fundamentais e constitutivos de um sistema descentralizado e participativo e possuem dimensão política, na representação de interesses e outra dimensão pedagógica que é a formação de cidadania (MORONI, 2009, p. 120).

A partir dessas breves considerações, temos como reconhecida a relevância dos Conselhos de Políticas Públicas nas práticas de governança local, como instância eficazes de poder, com possibilidade e capacidade de criar novos direitos e fortalecer a democracia, atuando na defesa de uma Administração mais justa. E aliado a isso, o Conselho estando organizado e com ideais comuns, simplifica na discussão de suas propostas e diretrizes junto ao poder público e como forma de controle social, impede que ocorram excessos dos gestores públicos e vincula à Administração a realização de discussões no momento da implementação de políticas públicas, evitando assim o descontentamento de um corpo social.

## **5. O Município e as Políticas Públicas de Segurança Pública**

A Constituição Federal de 1988 trouxe no Capítulo III que trata da Segurança Pública, o dever do Estado e responsabilidade de todos. Mas no §8º<sup>3</sup>, traz a menção vaga da função dos municípios na área de Segurança Pública.

E ainda que pareça evidente que o tema Segurança Pública ganhou suma importância na agenda política social, que desperte o interesse dos diversos atores e segmentos sociais, esse fenômeno não se limita a seara nacional e tem maior ou menor incidência a nível internacional, até porque a criminalidade e a violência são graves problemas sociais nos países de novas democracias na contemporaneidade.

No Brasil, até por conta do modelo institucional de policiamento adotado, em razão da função das limitações impostas pelo texto constitucional, os municípios seguem a margem do debate sobre o tema. E desde o tempo que os militares estavam no poder esse debate sempre foi tido como competência da esfera estadual e federal.

Porém, ao final dos anos 90 a segurança pública passou a receber tratamento diferenciado na agenda das discussões e passou a ser tema discutido na pauta dos compromissos da União com os municípios, deixando a antiga restrição de que esse problema social é estritamente dos Estados e de suas polícias.

Muitas experiências importantíssimas no campo das políticas públicas de segurança passaram a ocorrer também na esfera municipal na última década, quando vários municípios

---

<sup>3</sup> ART. 144, § 8º: s Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.



que neste período, criam políticas públicas cidadãos buscando adequar às realidades locais e os anseios das populações, numa perspectiva de integração interinstitucional, intersetorial e interagencial, e assumem responsabilidades de produzir diagnósticos, planos municipais, formatando e reestruturando suas Guardas Municipais e implementando políticas públicas de segurança via projetos sociais com objetivo de prevenir a violência e a criminalidade. (DIAS NETO, 2005, p. 105).

O Brasil busca através dos Gabinetes de Gestão Integrada e o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), implementar os planos nacionais de segurança pública, os quais colocam em evidência ações de caráter preventivo quando visam integrar as polícias, buscando a qualificação dos profissionais para diminuir a letalidade policial, promovendo o controle de armas e garantindo e promovendo os direitos humanos também ao estimular aplicação de penas alternativas e fortalecendo a estratégia de policiamento comunitários.

E logo em seguida, já em 2007, na sequência da tendência de ampliação da atuação dos municípios na área de segurança pública ocasionando pelo estabelecimento da SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e depois do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), o Ministério da Justiça lança o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), devido ao reconhecimento dos avanços dos planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, enfatizando as questões das raízes socioculturais e das dinâmicas das violências e da criminalidade. Assim, o PRONASCI<sup>4</sup> é

---

<sup>4</sup> O Programa Nacional de Segurança Pública – PRONASCI foi instituído pela Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007 e tem como diretrizes:

“Artigo 3º: São diretrizes do Pronasci:

- I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III - fortalecimento dos conselhos tutelares;
- IV - promoção da segurança e da convivência pacífica;
- V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;
- XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família;
- XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e

composto de dois grandes eixos: medidas de carácter estrutural e programas locais e dentre os principais projetos estruturais do programa está o “envolvimento comunitário”, como forma de participação local.

E diante dessa normatividade, os estados e os municípios entenderam pela criação de seus Conselhos de Segurança Pública (COMSEP), sendo que a instalação desses conselhos foi estimulada pelo Ministério da Justiça e pela SENASP<sup>5</sup> objetivando garantir a participação de todas as entidades envolvidas no processo da segurança pública, onde a definição da política de segurança adotada pelo município se reveste de suma importância para que os atores públicos e em especial aos trabalhadores envolvidos nestas atividades que executam ações no dia-a-dia.

Na definição constitucional a segurança pública é dever do Estado direito e responsabilidade de todos. Esse enunciado é ambíguo porque ao mesmo tempo em que reconhece a segurança como direito e responsabilidade de todos abre espaço para uma redefinição do modelo, o Estado intervém através de ações preventivas não penais somadas as ações repressivas e mantém a ordem pública como núcleo de proteção e estrutura seletiva e arbitrária do controle penal (BARATTA, 1997, p. 60).

Esse argumento legal e constitucional tem sido um obstáculo ao avanço da participação dos municípios na área de segurança pública, o discurso retórico dos gestores municipais de que nada ou quase nada podem fazer acerca da questão, pois se o fizessem estariam usurpando a função do estado.

O conceito de segurança necessita de ampliação, incluindo direitos de prestação positiva por parte do Estado, ou seja, políticas como uma ferramenta para a gestão do conflito, visando um controle negociado das várias violências, com a “inovação das políticas de controle e prevenção do delito”. (DIAS NETO, 2005, p. 102).

---

## **XVII - garantia da participação da sociedade civil.**

<sup>5</sup> A Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP foi criada pelo Decreto nº 2.315 de 4 de setembro de 1997, alterando o Decreto nº 1.796 de 24 de janeiro de 1996, onde consta no artigo 16 a seguinte redação:

“Art. 16. À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e implementação da política nacional de segurança pública, e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, por meio das seguintes ações:

I - apoiar a modernização do aparelho policial do País;

II - ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública (INFOSEG);

III - efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais federais e estaduais;

IV - implementar o registro de identidade civil;

V - estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública;

VI - gerir os fundos federais dos órgãos a ela subordinados;

**VII - incentivar a atuação dos conselhos regionais de segurança pública;**

VIII - realizar estudos e pesquisas e consolidar estatísticas nacionais de:

Mas a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNPS (Lei nº 10.201/01, alterada pela Lei 10.746/03) altera o papel atribuído aos Municípios, sendo que antes de 2003 os Municípios poderiam apenas ter guardas municipais para conseguir recursos do Fundo e após a alteração da lei essa possibilidade ampliou-se para os municípios que mesmo sem guarda municipal poderiam ter policiamento comunitário, diagnósticos e planos de segurança e conselhos municipais de segurança pública.

Ao abordar o tema dos Conselhos Gestores de Segurança Pública como um dos mecanismos de participação popular nas políticas públicas, é necessário adentrar na análise das políticas públicas de segurança pública, e definir conceitualmente o que é política pública: a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 1997, p. 91).

E necessário também traçar diferença entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança, que, fundamental para a definição de responsabilidades, em sendo, as políticas de segurança pública como sendo a expressão concernente às atividades tipicamente policiais, ou seja, é a atuação policial *strictu sensu*, e Políticas públicas de segurança expressa às diversas ações, governamentais e não governamentais, que causam ou sofrem impacto no problema da criminalidade e da violência (OLIVEIRA, 2002, p. 47).

Atualmente, a criação dos conselhos em diversas áreas restou possível após o movimento de descentralização política no processo de redemocratização que está relacionado diretamente à municipalização onde acontece a proximidade do centro decisório estimulando o fortalecimento das competências municipais e das ações políticas de base (DIAS NETO, 2005, p. 55).

A relação entre a sociedade e o Estado melhora com os conselhos, redirecionando a visão na resolução de problemas de realidade social e na esfera municipal, o que privilegia a construção de políticas públicas, pois é a esfera administrativa mais próxima do cidadão (GOHN, 2000, p. 66).

Para o enfrentamento da violência não cabe apenas ao poder público e seus gestores, mas a sociedade que convive com o elevado índice de criminalidade e a propagação de ações trazem insegurança e a necessidade de compreender a segurança pública através do novo modelo democrático participativo com a “complementariedade de funções” (SAPORI, 2007, p. 43).

A municipalização da segurança pública ao trazer maior proximidade da administração pública e as demandas e potencialidades locais, concentra na redução da criminalidade violenta e na promoção da segurança dos cidadãos.

Ainda que na prática ocorresse um fracasso do Plano Nacional de Segurança Pública frente à complexidade do problema, segundo Vilobaldo Adelidio de Carvalho (2011, p. 63), esse Plano foi tido como inovador na gestão nacional de segurança pública, por seu caráter preventivo, com ações em diversas áreas no combate do crime organizado e ao narcotráfico, desarmamento, capacitação profissional, reaparelhamento das políticas e inclusive com atualização da legislação pertinente (SALLA, 2003, p. 430).

Os avanços do Plano Nacional de Nacional de Segurança Pública, foram insipientes quando analisada a expansão do fenômeno da violência que continua a crescer (CERQUEIRA, 2009, p. 185).

Nesse cenário, a atuação dos municípios inquieta a sociedade, pois caberia a esse ente federado ser um novo sujeito, com gestão pública diferenciada diante da complexidade da conjuntura e apto a implantar políticas “multidimensionais” e novas parcerias, com transparência e participação, pois as políticas de segurança pública devem perseguir a redução dos eventos graves de incivilidade e a redução da sensação de insegurança (SOARES, 2005, p. 16/17).

Os elevados índices de criminalidade cotidianamente veiculados aguçam o sentimento de insegurança, aliada a ideia de ineficiência do Estado, induzindo o cidadão a ser protagonista de sua própria segurança (PORTO, 2009, p. 221).

O Município não se isenta de executar políticas públicas de segurança pública, ainda que pela vagueza da legislação quando preceitua “assuntos de interesse local” (SILVA, 2001, p. 480) e favoreça a omissão dos poderes federal e municipal, e atribua quase que exclusivamente a competência ao poder estadual, o que auxilia no aumento da sensação de insegurança.

Ainda que não existam estudos acerca do impacto dos mecanismos de segurança pública, seria pertinente conceber o efeito balsâmico da população, eis que contribuem ainda que minimamente na manutenção da ordem pública.

## **6. Breves Considerações**

O papel dos municípios na área de segurança pública está em franco processo de construção e passa a ser delineado pelos reclames sociais por programas e políticas de segurança.

Desenvolver políticas setoriais locais aperfeiçoando os conselhos gestores é um desafio dos municípios que tentam prevenir a violência e com o exercício do controle social em especial pelo aporte de recursos alavancados pela formalização dos conselhos em diversas áreas, esse controle somente se concretiza com o controle dos recursos públicos e da participação efetiva da sociedade.

A capacidade da gestão das políticas públicas através de um órgão colegiado específico para este fim se traduz num elemento a mais no organograma municipal, e a ampliação do espaço público no Brasil era considerada condição para a democratização do Estado, exigindo incentivo à criação de espaços de participação social.

Atualmente, passados mais de vinte anos de democratização, coloca-se o desafio de fazer efetivos os espaços criados e aperfeiçoá-los.

Para a eficácia dos conselhos gestores se faz necessária uma reestruturação interna e a conscientização de sua real proposta, limites e possibilidades, ainda mais nos municípios que não tem tradição organizativa nem associativa.

Os conselhos servem apenas de realidade jurídico-formal para conseguir recursos federais e não atendem minimamente aos objetivos de fiscalização e controle de políticas públicas.

Em suma, os conselhos gestores se resumem numa conquista dos movimentos populares e da sociedade organizada e que continua a travar inúmeros debates em decorrência da lacunosa legislação vigente, o que dificulta de sobremaneira o exercício do cidadão como interventor nas ações do governo.

Os conselhos podem e devem ser percebidos como potencialidades na efetivação da democracia participativa e acima disso na garantia de um direito fundamental, a segurança, do cidadão.

## **Referências**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.530, de 24 de Outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)> acesso em 16 de maio de 2017.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação Cidadã nas Políticas Públicas**. In: HERMANN, K. (Ed.) Participação Cidadã – Novos Conceitos e Metodologias. 1ª Ed. Ceará-Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora. 2004.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS, n.31, p.44-66, 1996, p.03.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.) Experiências Nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, 2009.

BARATTA, Alessandro. **Defesa dos direitos humanos e política criminal. Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade**. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia/Freitas Bastos Editora, n.3, p.57-69, 1º semestre de 1997.

BRASIL, Leis e Decretos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10/janeiro/2017.

BUCCI, Maria Paula; DALLARI, Paula. **Políticas Públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v.34, n.133, p.89-98, jan/mar, 1997.

CARVALHO, Vilobaldo Adelidio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Revista Katálysis, Florianópolis, v.14, n.1, jan/jun, 2011.

CERQUEIRA, Daniel. **O Ministério da Saúde adverte: 1 milhão de assassinatos no Brasil**. In: Zouain, Deborah Moraes et al. Desafios da gestão pública de segurança. São Paulo: Ed. FGV, 2009.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Orientações aos Cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: CGU, 2010.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, Evelina (Org). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo, Editora Brasiliense, 1994.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Descentralização, políticas públicas e participação popular**. Núcleo de Pesquisas e Movimentos Sociais. In: Movimentos Sociais, participação e democracia. Florianópolis. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 25 de abr. 2007.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: RT, 2005.

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico.** *Organizações & Sociedade*, v.09, n.23. 2002, p.2.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Populares e participação popular.** *Serviço Social e Sociedade*, ano XI, n.34, 2000.

GUGLIANO, 2004, Alfredo Alejandro. **Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática.** *Cívitas, Democracia e novas formas de participação política*, v.4, n.2, jul/dez, 2004, p.257-284, p.275

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. Governo Federal. **A Senasp.** Disponível em <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/a-senasp>> acesso em 16 de maio de 2017.

MIRANDA, Jorge. **Estrutura do Estado.** In: MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição.* Rio de Janeiro: Forense, 2002. Parte II, Cap. 1-5.

MORONI, José Antonio. **O direito a participação no governo Lula.** In: AVRITZER, Leonardo *Experiências Nacionais de participação social.* São Paulo: Cortez, 2009.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: Um modelo de prevenção.** São Paulo: RT, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática.** In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.* São Paulo, 2002.

PORTO, 2009 Maria Stella Grossi. **Mídia, segurança pública e representações sociais.** *Tempo Social*, São Paulo, v.21, n.2, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1994, p.25-26

SALLA, Fernando. **Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil.** *Revista Lusotopie*, Paris, v.10.

SAPORI, Luis Flavio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado. Possibilidades e limites na Constituição de 1998.** 2 ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo Malheiros, 2001.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima**. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TABAGIBA, Luciana. **Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos Sociais e Conselhos**. Cadernos ABONG, n.7, julho de 1996.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais**. Revista Katálysis, v.10, p.154-163, dez. 2007, p. 0

VALLA, Vitor V.; STOTZ, Eduardo Navarro. **Participação popular, educação, saúde teoria e pratica**. Rio de Janeiro: Relume-dumará, 1993.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.