

# A RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA COM A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

## THE RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC MINISTRY FOR PUBLIC SECURITY POLICY

Guilherme Graciliano Araújo Lima<sup>1</sup>

Rinaldo Jorge da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente ensaio tem como objetivo demonstrar a importância dos debates sobre políticas públicas trabalhadas e desenvolvidas no âmbito dos Conselhos Municipais de Segurança Pública, apresentando ainda o Ministério Público brasileiro como órgão independente e atuante de essencial e fundamental importância para a consecução e efetiva implementação das políticas sociais de segurança coletiva no seio desses conselhos. O problema apresentado percorre em compreender as principais dificuldades para a consecução e efetivação de tais conselhos municipais, em especial quando da sua criação e da sua prática cotidiana. Com base no método hipotético-dedutivo, com técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, buscamos demonstrar a importância das reflexões sobre tais discussões, tendo como hipótese a importância demasiada do Ministério Público como indutor dos debates sobre ações públicas direcionadas à segurança da coletividade e como o funcionamento dos Conselhos Municipais é de vital importância para o desenvolvimento adequado e eficiente de tal indução.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Conselhos Municipais de Segurança; Diálogos institucionais; Políticas públicas.

**Abstract:** This essay aims to demonstrate the importance of debates on public policies worked and developed within the scope of Municipal Public Security Councils, also presenting the Brazilian Public Ministry as an independent agency of essential and fundamental importance for the achievement and effective implementation of security social policies within these councils. The problem presented goes through understanding the

1 Promotor de Justiça no Ministério Público de Pernambuco. Doutor e mestre em Direito pela UFPE. Integrante do Núcleo de Estudos Temáticos junto ao CAO – Centro de Apoio Operacional de Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial do MPPE. Integrante do Núcleo de Estudos Temáticos junto ao CAO – Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e Terceiro Setor do MPPE.

2 Promotor de Justiça no Ministério Público de Pernambuco. Especialista em Direito e Processo Penal. Coordenador do CAO – Centro de Apoio Operacional de Defesa Social e Controle Externo da Atividade Policial do MPPE.

main difficulties for the achievement and effectiveness of such municipal councils, especially when they are created and in their daily practice. Based on the use of the hypothetical-deductive method, with documental and bibliographic research techniques, we seek to demonstrate the importance of reflections on such discussions, starting from the hypothesis that the Public Ministry is too important as an inducer of debates on public actions aimed at the safety of the community and as the functioning of the Municipal Councils is of vital importance for the adequate and efficient development of such induction.

**Keywords:** Public Ministry; Municipal Security Councils; Institutional dialogues; Public policies.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Os conselhos de políticas públicas no Brasil. 3. Os Conselhos Municipais de Segurança Pública. 4. Noções de diálogos e o funcionamento harmônico dos arranjos institucionais entre os órgãos públicos e a sociedade civil. 5. O papel do Ministério Público brasileiro no engajamento para o desenvolvimento de políticas públicas pelo funcionamento efetivo dos conselhos municipais de segurança: uma experiência exitosa na cidade de Ipojuca-PE. 6. Conclusão. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente ensaio tem como mote buscar demonstrar ao leitor a importância das atividades dos *conselhos de segurança pública* na esfera do debate entre representantes do poder público e da sociedade comum como um instrumento catalisador das necessidades e dos anseios sociais mais latentes na realidade de uma comunidade social, permitindo que a transformação dessa catálise resulte em formulações de políticas públicas consistentes visando à manutenção eficiente de um sistema de segurança social.

Partindo de um método hipotético-dedutivo, por meio de instrumentos baseados em uma pesquisa de cunho documental e bibliográfica, buscou-se desenvolver as passagens do presente ensaio pela compreensão do surgimento e das funções dos conselhos de segurança, sobretudo após a edição no ano de 2018 da lei federal do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – e suas mais variadas determinações, perpassando o entendimento dessas atividades como ferramenta de desenvolvimento dos diálogos institucionais, além de diálogos entre os sujeitos e atores sociais, inclusive na sua configuração como espaço de concretização dos ditames de participação democrática e popular.

Nesse sentido, também se envidou levar ao leitor as discussões principais sobre a figura dos diálogos institucionais, suas principais características e alguns dos aspectos de seus pensamentos e ideais

para transmitir a noção da importância que uma atuação dialógica – interinstitucional e entre instituições e sociedade – apresenta como ferramenta precisa e eficiente para construção de respostas eficazes às demandas da sociedade.

## 2. OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Segundo Tatagiba<sup>3</sup>, os conselhos criadores de políticas públicas no Brasil representam um dos principais eixos de desenvolvimento de experiências de democracia participativa no Brasil da atualidade, estando presentes em grande parte dos municípios brasileiros, articulados desde o nível mais alto da federação, abarcando uma ampla variedade de discussões e representando uma conquista muito importante para a sociedade brasileira, “do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós.”

Ainda para a autora<sup>4</sup>, a novidade histórica de tais conselhos consiste justamente em buscar a intensificação e a institucionalização do diálogo entre órgãos e entidades públicas e a sociedade civil – em canais públicos e plurais – como condição adequada e específica para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos disponíveis no erário.

Nesse sentido, resta evidenciado que os conselhos públicos formados por representantes de órgãos e de entidades públicas bem como por representantes da sociedade civil organizada, especialmente quando estes últimos representantes possuem afeição ao tema da política debatida dentro do conselho respectivo, demonstram ser ferramentas úteis e aproveitáveis para desenvolver espaços de discussão e construção de alternativas para gestões e providências por parte do poder público no âmbito de determinada problemática social.

Isso ocorre em virtude de uma capilaridade intrínseca da atuação dos conselhos comunitários e da capacidade de absorção de conhecimentos e experiências por uma vasta e variável gama de representantes de órgãos e da sociedade no âmbito de funcionamento de um equipamento social tal qual os conselhos públicos, quando caracterizados por uma natureza heterogênea em sua composição e quando engajados na busca de ferramentas para a solução e desenvolvimento de políticas públicas

3 TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov., 2005, p. 209. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?lang=pt#>> Acesso em: 16 mar. 2022.

4 Idem, *Ibidem*.

adequadas e atualizadas, consentâneas com as principais necessidades da comunidade local em determinado espaço e momento.

Tal entendimento vai permitir a Carlos Milani<sup>5</sup> mencionar a necessidade de se refletir como devemos considerar a participação de atores sociais em processos de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas eficientes, sendo que, para o citado autor, no processos de deliberação democrática, o mundo das instituições oficiais se abre aos atores da sociedade civil organizada com o fulcro ideal de dividir a responsabilidade da decisão política final, bem como com a finalidade de obter espaços para consensos sobre os conteúdos da política pública local.

Nesse mesmo sentido, e dessa vez olhando de maneira mais pragmática para essa questão da participação coletiva nos processos de tomada de decisões políticas, Milani<sup>6</sup> vai conceber essa participação social em três níveis: a) a participação de representantes da sociedade pode significar o controle da qualidade dos serviços prestados, podendo aumentar a qualidade dos serviços sociais oferecidos no âmbito dessas iniciativas; b) a participação de representantes sociais no processo de tomada de decisão pode significar a expressão prospectiva de prioridades acerca da utilização e disponibilidade de bens públicos; c) a participação de múltiplos atores sociais pode ser sinônimo de politização das relações sociais de poder no processo de constituição de espaços públicos adequados para a formulação de políticas públicas pertinentes e necessárias.

Dessa forma, podemos compreender que o fenômeno da participação de vários agentes sociais, inclusive da esfera pública e detentores de outras funções no quadro do arranjo institucional vigente, sugere ao estudioso a análise sobre diferentes pontos de vista e de aspectos relevantes acerca do próprio funcionamento da máquina administrativa e dos resultados que se esperam da sua atuação, sempre com enfoque em ser concertada, direcionada e, sobretudo, eficiente, especialmente do ponto de vista de seus resultados positivos perante a sociedade local.

E esse pensamento não deve estar restrito às matérias afetas à segurança pública, mas deve também ser sopesado sobre aqueles outros direitos fundamentais, especialmente aqueles relativos às segunda e terceira dimensões, tais como os direitos sociais, econômicos e culturais, além dos próprios direitos difusos e coletivos.

---

5 MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 551-579, mai./jun., 2008, p. 558.

6 Idem, *ibidem*, p. 559.

Em matéria de direito fundamental de educação e de saúde, por exemplo, é mais comum e mais fácil de ser identificada a atuação de conselhos, inclusive os municipais, na produção de políticas públicas nessas matérias, em que são discutidas as providências e as falhas dos órgãos da administração pública e costumam ser apontadas as soluções mais pertinentes, inclusive do ponto de vista daqueles que são os mais dependentes dessas mesmas providências.

É válido também destacar que essa participação de representantes da sociedade em órgãos para adoção e orientação de providências do poder público é originada do espectro da cidadania ativa, conforme nos lembra Milani. Para o autor<sup>7</sup>, a participação coletiva cidadã está configurada em “formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas, determinadas (proveniente da ‘qualidade’ da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições” diante do Estado.

Ainda sobre essa noção da cidadania ativa, há doutrina<sup>8</sup> que afirma ser necessária e imperiosa a ampliação da noção do que seja a situação fática de gozo amplo de direitos, indo muito além dos limites dos direitos regulamentados, para ser compreendida pelo exercício pleno da cidadania ativa, o que exige uma experiência cujo o exercício significa bem mais do que a realização do sufrágio universal do voto, pois requer a disseminação de novos mecanismos de atuação e de participação democrática de diversos agentes e atores sociais, viabilizando a possibilidade de participação efetiva da sociedade, o que é uma conquista relevante e atual dos movimentos sociais que afastam uma cultura de exclusão de indivíduos e de violação de direitos, abrindo caminho para a democratização e a participação nas arenas públicas de deliberação.

Nesse sentido, funcionando como um desses mecanismos de atuação e de participação democrática, os conselhos gestores de políticas públicas possibilitam uma participação efetiva da sociedade civil nas discussões mais importantes sobre o planejamento adequado e na gestão das mais variadas políticas de atuação programática pelos representantes estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais, especialmente aqueles que são centrados em áreas de relevância ímpar

7 Idem, *ibidem*, p. 560.

8 MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2014, p. 156. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v59i2.144>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

para a sociedade e para os indivíduos tais como as áreas de saúde, assistência social, educação, trabalho, moradia, entre outros.<sup>9</sup>

Portanto, diante da expansão do Estado Social, que surgiu como resposta institucional às falhas do Estado Liberal, mostrou-se insuficiente a mera aplicação programática de políticas estatais por normas jurídicas positivadas, sendo a alternativa mais eficiente e mais consentânea com o princípio democrático a *atuação de conselhos gestores* que podem atuar no direcionamento das políticas estatais e na indução das melhores escolhas, primando pelo respeito ao princípio da eficiência, estando em estreita sintonia com os anseios dos cidadãos e dos indivíduos comuns, sujeitos de direitos e destinatários finais dos benefícios esperados pela aplicação de políticas públicas sólidas e eficientes.

### 3. OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança Pública, nos termos daquilo que preconiza o art. 144 da Constituição Federal, é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos vários órgãos públicos citados no texto constitucional e pela legislação ordinária federal e local.

É importante salientar neste momento que os primeiros movimentos de participação social na esfera da segurança pública repousaram na criação dos *conselhos comunitários de segurança*, ainda em meados da década de oitenta. Porém, essas experiências não se desenvolveram em uma trajetória retilínea de sucesso, pois sofreram no decorrer do tempo importantes interrupções e soluções de continuidade, tendo perdido a centralidade política, mas que, a despeito disso, podem ainda ser consideradas iniciativas dignas de análise, porquanto a temática da violência e da segurança pública não possuíam, naquelas décadas, a visibilidade merecida ou a relevância adequada tanto na academia quanto na estrutura de política de estado.<sup>10</sup>

Nesse sentido, em 2018, o legislador ordinário, sensível às demandas sociais pela implementação e efetivação de políticas públicas e sociais de segurança coletiva, fez editar a Lei Federal nº 13.675/2018, em que restaram estabelecidas, entre outras medidas, a criação da

9 Idem, ibidem, p. 157.

10 LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, nº 11, ago./dez., p. 23-48, 2012, p. 31.



**Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)** e a instituição do **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**.

Em seu art. 3º, a citada e específica lei aduz que a competência para estabelecer a PNSPDS é da União; e, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios cabe “estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional”, valendo ainda destacar que, entre as diretrizes da PNDPDS, constam o planejamento estratégico e sistêmico e o “fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da letalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis”.

No citado instrumento normativo restou, ainda, evidenciado que a composição do *Sistema Único de Segurança Pública* tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, e que, entre seus órgãos integrantes estratégicos, encontram-se os **Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social** dos três entes federados (Art. 9º, §1º, inc. II, Lei nº 13.675/2018).

Outrossim, restou esclarecido, ainda pelo texto legislativo mencionado, que os *órgãos do Sistema Único de Segurança Pública* atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, demonstrando elementos de articulação e de diálogos institucionais entre atores públicos e representantes da sociedade civil.

Nessa senda de ideias, vale destacar o pensamento de Gustavo Camilo Baptista<sup>11</sup>, ao aduzir que “no que se refere ao SUSP, um risco evidente da sua estrutura de governança é a falta de um lócus para o debate das questões federativas. Este fato força a realização de tratativas singulares com os estados e com os municípios.”

Desse quadro, resta patente a necessidade de haver intensa articulação e negociação entre agentes públicos das mais variadas gamas de atuação no âmbito da implementação e efetivação dos órgãos estratégicos integrantes do SUSP no país, o que resulta na construção de um espaço democrático de ideias em torno do sistema de segurança coletiva e promove os sujeitos envolvidos na temática na construção e na busca de alternativas e respostas mais eficientes.

11 BAPTISTA, Gustavo Camilo. Oportunidades e os riscos da governança de políticas públicas brasileiras: reflexões sobre o Sisnad e Susp. **Revista do Sistema Único de Segurança Pública**, Brasília, nº 01, vol. 01, p. 19-37, jan./jun., 2021, p. 35. Disponível em: <<http://revistasusp.mj.gov.br/susp/index.php/revistasusp/article/view/5>> Acesso em: 6 mar. 2022.

Assim, o art. 20 da lei do SUSP estimula e orienta a criação de *Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social*, caracterizados pela natureza de órgão colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

Vale ressaltar que a edição da citada lei federal confrontou e modificou o pensamento – até então bastante arraigado nos arranjos institucionais da atualidade – que aduzia ser a política de segurança pública um vetor preponderantemente dominado e guiado pela União e estados, alijando os municípios da esfera da tomada de decisão. Com o passar do tempo, esse pensamento menos inclusivo revelou-se divorciado da realidade e isolado quanto à compreensão dos efeitos (ineficazes) das políticas públicas de segurança.

Ocorre que a Lei Federal nº 13.675, de 2018, expressamente elevou os municípios ao posto de entes políticos da mais alta importância na definição de tais políticas públicas, e essa necessidade de elevar o patamar de importância daqueles entes federativos já vinha sendo defendida de há muito por alguns doutrinadores, entre eles podemos citar Vânia Aparecida Rezende de Oliveira, José Roberto Pereira e Virgílio César da Silva e Oliveira.

Nesse sentido, para os mencionados autores<sup>12</sup>, é no âmbito do município que a maioria dos problemas de ordem pública se desenvolvem, “não sendo diferente com a violência e a criminalidade”, sendo que qualquer distanciamento daquele ente político no que se refere à autoridade e à responsabilidade sobre a segurança pública é uma questão sempre a ser revisada.

Ainda, para os referidos autores, a segurança deixou de ser um mero assunto exclusivamente de matriz policial e passou a exigir a atuação de diversas áreas da administração pública, em todos os níveis de governo, bem como passou a exigir a participação ativa da sociedade civil, o que leva à conclusão que, desse modo, “o papel do município torna-se extremamente importante, por sua capacidade de congrega a comunidade local em torno da necessidade de participação no projeto de uma segurança pública de melhor qualidade.”<sup>13</sup>

12 OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. O Conselho de Segurança Pública no âmbito da administração pública municipal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 01, p. 64-80, 2007, p. 70.

13 Idem, *Ibidem*, p. 72.



Sobre o tema da importância da atuação dos municípios como gestores de políticas de segurança pública, é preciso ressaltar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional – PEC – nº 033/2014, que busca alterar a Constituição Federal, a fim de inserir no seu texto a previsão normativa de que a matéria segurança pública será de competência administrativa comum entre União, estados e municípios, e competência concorrente em matéria legislativa, cabendo aos municípios a regulação da matéria no interesse local, mediante a edição de normas para o funcionamento de órgãos municipais de segurança pública.

Nessa senda de ideias, demonstrando a importância do debate acerca da segurança pública como objeto de discussão e de transformação, com ênfase na atuação dos entes públicos e representantes municipais, Luciane Moraes<sup>14</sup> destaca que se mostra fundamental fazer uma análise de tais espaços de participação democrática, por meio do conjunto de estudos mais específicos acerca dos *programas de policiamento comunitário* aplicados em vários municípios do Brasil, nos primeiros anos do século XXI, sendo também relevante analisar a forma como tal “modalidade” de patrulhamento pode ser avaliada e valorada nos espaços públicos e sociais, assim como nas esferas institucionais de poder.

Ainda para a autora<sup>15</sup>, a filosofia empregada pela ideia de *policiamento comunitário* tem como ponto de partida o mapeamento e a solução dos problemas sociais relacionados à violência em determinada comunidade, como informações que devem ser compartilhadas com os cidadãos interessados, sendo que sua efetivação, portanto, vai exigir uma mudança de divisor de águas, afastando-se do paradigma secularmente adotado pelas polícias institucionais tradicionais, que valorizava o combate ao invés da prevenção e da “produção policial”, referenciada, normalmente, no número de prisões efetuadas ou de mandados de apreensões devidamente cumpridos, quando seria mais apropriado promover a mediação de conflitos e adotar formas mais adequadas e pacificadoras para resolução dos problemas sociais.

Dessa forma, parece bem relevante a posição do pensamento e da corrente que indica a importância de os atores sociais políticos discutirem estratégias articuladas de atuação, devendo estarem inseridos nesse elenco de atores os entes políticos municipais, posto que estão

14 MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 20.

15 Idem, *Ibidem*.

mais próximos da realidade local, podendo desempenhar com mais eficiência o papel de agregador precípua das demandas individuais e coletivas sobre a segurança social em determinada comunidade.

#### **4. NOÇÕES DE DIÁLOGOS E O FUNCIONAMENTO HARMÔNICO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS ENTRE OS ÓRGÃOS PÚBLICOS E A SOCIEDADE CIVIL**

A noção das atividades dos conselhos de gestões programáticas estatais, como sinônimos de políticas públicas, está bem próxima do entendimento da perspectiva dos diálogos entre instituições, dando a esses um viés ampliativo para alçar também os atores sociais diversos dos agentes estatais como sujeitos ativos desses diálogos, concebidos como ferramentas indispensáveis para alcançar a eficiência almejada na atuação para efetivação de direitos pelo Estado, pelos indivíduos e pelos grupos sociais como um todo.

Nesse sentido, a discussão sobre a prevalência de uma supremacia judicial, muitas vezes manifestada no *fenômeno do ativismo judicial*, ou de uma supremacia parlamentar, tal qual o destaque dado à experiência britânica, ou ainda de uma postura de absoluta deferência à decisão da Administração Pública, não deve estar limitada a um debate do tipo maniqueísta ou de exclusão simultânea e necessária sobre a importância da atuação do outro sujeito, entendido como ator ou formulador de políticas sociais, como se tratassem de escolhas alternativas e necessariamente excludentes.

Com efeito, a condução de políticas públicas, ainda que sejam efetivadas por ordens judiciais ou no estrito cumprimento de uma norma positiva válida estabelecida por um processo legislativo devido, deve estar necessariamente aberta às influências não somente dos sujeitos do poder público responsável diretamente pela consecução de tais gestões estatais programáticas, mas também aberta à esfera de atuação de sujeitos não governamentais. Entre esses sujeitos, sejam de direito público ou não, não deve haver uma preponderância de importância apriorística como se em toda e qualquer situação algum desses atores tivesse de ter sempre a última palavra.

Nesse sentido, a transformação ocorrida nas últimas décadas, segundo a qual o Estado legalista dá vez à centralização da racionalidade jurídica nos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição, é

marcada por um sentido que empresta à democracia uma noção que não se limita à ideia de prevalência necessária e invariável da vontade majoritária, apoiando-se, ainda, na noção de que “restringir a vontade da maioria por meio do estabelecimento de um pré-compromisso com a blindagem de direitos e liberdades fundamentais é válido”, tendo em vista que se trata de uma postura que visa a *proteger a esfera jurídica* de indivíduos e grupos *mais vulneráveis* contra a possível tirania de maiorias políticas.<sup>16</sup>

Esse movimento representa uma interação dialógica entre entes públicos, agindo em conformidade com a Constituição Federal, visando à concretização dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões, mas sobretudo os de segunda e de terceira gerações, e essa interação não se confunde com preponderância apriorística de qualquer órgãos ou esferas dos poderes constituídos.

Ocorre que os diálogos se ampliam para alcançar também representantes da sociedade civil, aceitando a interação de grupos sociais não governamentais como agentes de transformação da realidade, com a autoridade de quem está muitas vezes mais próximo dos principais destinatários das políticas públicas do que aqueles agentes públicos de poder.

Esses modelos dialógicos nitidamente respeitam a ideia de separação de poderes alicerçada no sistema de freios e contrapesos e se apresentam como elementos fundamentais para a consecução dos pressupostos efetivos do Estado Democrático de Direito, em que o sentido básico da Constituição se configura como um resultado de uma complexa dinâmica de interação comunicacional entre os Poderes Públicos e entre eles e a sociedade civil, como nos casos dos conselhos gestores de políticas públicas, em que nenhum deles seja superior aos demais agentes.<sup>17</sup>

Segundo Ximenes e Ferreira<sup>18</sup>, o próprio Poder Judiciário pode melhorar as políticas públicas, convocando a atenção para falhas não percebidas no momento oportuno, por meio de mais diálogo entre instâncias, inclusive as extrajudiciais e as instituições produtoras e administradoras das gestões programáticas estatais, em nome de um estímulo à participação popular na produção da própria política pública,

16 HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. Supremacia judicial no constitucionalismo brasileiro: riscos à democracia e as alternativas das teorias dos diálogos constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n° 121, p. 203-250, jul./dez., 2020, p. 211.

17 FERREIRA, Débora Costa; XIMENES, Julia Maurmann. Diálogos institucionais e impacto orçamentário da judicialização das políticas públicas. **Revista Thesis Juris** – RTJ, São Paulo, v. 5, n° 3, p. 808-831, set./dez., 2016, p. 818.

18 Idem, *Ibidem*, p. 820.

para que, com isso, seja dada maior força às mobilizações, inclusive as sociais, em torno dos processos orçamentários democráticos e da própria *atuação dos conselhos comunitários*, por exemplo, e dada força à responsabilização de atores sociais não governamentais que estejam eventualmente se desvirtuando dos seus fins legais ou constitucionais.

Ainda, segundo as autoras, a exigência de uma maior passividade por parte de determinado órgão ou entidade pode ser equilibrada com uma atuação mais direcionada no âmbito da consecução das políticas públicas de efetivação dos direitos fundamentais, visando, sobretudo, ao estabelecimento de pactos com os gestores das atividades administrativas programáticas estatais em um funcionamento conjunto e integrado, diante do entendimento de que “o modelo adversarial não é o mais adequado para a resolução dessas questões. A macro justiça (perspectiva coletiva) deve compatibilizar-se com a micro justiça (perspectiva individual).”<sup>19</sup>

Desse modo, é precioso destacar a importância de uma atuação dialógica e aberta na atuação dos atores políticos institucionais e os não institucionais, para a definição e implementação de políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais por parte dos agentes estatais responsáveis, conferindo uma tessitura democrática, por meio da atuação de sujeitos da própria sociedade civil interessada e diretamente afetada pela aplicação de tais políticas, que também são diretamente afetados pela ausência ou deficiência da consecução dessas mesmas políticas.

Para Mônia Leal e Valentina de Moraes<sup>20</sup>, uma vez iniciado o mecanismo de atuação dialógica entre instâncias de poder, e aqui acrescentamos a instâncias fora do poder constituído, as *teorias deliberativas* podem contribuir significativamente para a formação de um debate e, naquilo que mais importa para este trabalho, para o desenvolvimento de uma lógica baseada em critérios de racionalidade argumentativa suficiente que deve permear o diálogo entre os representantes dos poderes constituídos e, também, acrescentamos, entre os poderes e a própria sociedade, havendo, segundo as autoras, contudo, necessidade de evolução de uma prática fluente nesse sentido, que promova consensos, sobretudo por meio da argumentação, que, pensamos, não deve ser exclusivamente a jurídica, almejando alcançar

19 Idem, *Ibidem*.

20 LEAL, Mônia Clarissa Henning; MORAES, Maria Valentina. O diálogo institucional e as teorias da democracia: contribuições do modelo deliberativo para a articulação entre poderes no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, n° 3, p. 32-48, set./dez. 2020, p. 45. Disponível em: <10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i31268>. Acesso em: 18 mar. 2022.

uma melhor interpretação constitucional e, também, uma maior implementação em termos de direitos por meio de políticas públicas.

Essa abertura, que deve ser ao mesmo tempo cognitiva e operacional, não implica ofensa à lógica da separação dos poderes nem afeta leis e normas de organização dos entes estatais, aprioristicamente falando, pois, em verdade, a obediência a uma lógica de atuação aberta a atores diversos confere mais legitimidade da atuação pública na consecução de gestões estatais programáticas de direitos fundamentais.

Essa noção de diálogo entre atores estatais e entre os órgãos públicos e os agentes da sociedade civil organizada deve pautar uma atuação eficiente e direcionada para efetivação de políticas públicas e concretização de direitos fundamentais, inclusive no tocante à segurança coletiva dos cidadãos, sendo a atuação do Ministério Público brasileiro uma ferramenta de tremenda importância e relevância para a consecução de tais fins, sobretudo quando essa atuação é direcionada ao fortalecimento dos laços entre a atuação estatal e a necessária e imprescindível voz dos representantes da sociedade. É sobre o que será detalhado a seguir.

## **5. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO ENGAJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO FUNCIONAMENTO EFETIVO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA: UMA EXPERIÊNCIA EXITOSA NA CIDADE DE IPOJUCA-PE**

Entendemos que um dos papéis consagrados ao Ministério Público após a Carta Constitucional de 1988 é a indução de políticas públicas visando a efetivar e garantir os direitos difusos e coletivos ali consagrados. Entre eles, como já externado, encontra-se o direito humano a uma segurança pública de qualidade e efetiva, com a qual o cidadão se sinta protegido pelo Estado. E um dos mecanismos locais para se buscar e implementar esse *animus* de tranquilidade são os Conselhos Municipais de Segurança Pública.

Em outubro de 2013, durante atuação junto à 2ª Promotoria de Justiça Criminal da Comarca de Ipojuca – PE, com atribuição no *controle externo da atividade policial*, quando a cidade fervilhava de pessoas, muitas delas oriundas de outras cidades e estados que ali estavam atraídas pela construção da Refinaria Abreu e Lima e instalações

de estaleiros, além de outras empresas de menor porte, aquele órgão ministerial iniciou trabalho intenso de formalização de políticas públicas de segurança. Com a alta no percentual da população, e de moradores flutuantes, surgiram as mazelas sociais de uma cidade que não estava preparada para receber esse fluxo de pessoas, entre elas o aumento do tráfico de drogas, homicídios, roubos, invasões de terras etc.

No ano seguinte, foi possível enxergar que, sozinhas, as polícias civil e militar não seriam capazes de enfrentar a criminalidade que se apresentava, o que deflagrou a necessidade de se identificar quais outras instituições deveriam participar da responsabilidade para com a segurança pública municipal.

A 2ª Promotoria de Justiça Criminal de Ipojuca passou, então, a convidar as secretarias municipais de Defesa Social, Ação Social, Guarda Municipal, Procuradoria Municipal, Câmara de Vereadores, representantes dos comerciantes, das polícias civil e militar e do Poder Judiciário para reuniões mensais de avaliação dos índices de homicídios, tráfico de drogas e roubos na cidade. Logo após, o município de Ipojuca criou o *Comitê de governança do pacto pela cidadania* com o objetivo de implantar e monitorar a política de assistência social e prevenção da violência.

As avaliações eram mensais e identificavam as localidades onde havia maior incidência de criminalidade e maior condição de vulnerabilidade das pessoas que ali estavam, e quais situações poderiam ser supridas, como saúde, educação e lazer. Neste último aspecto, entravam em ação as assistentes sociais com cadastro das famílias e inclusão em programas do governo, seja municipal, estadual ou federal. Além disso, as condições de iluminação da comunidade, acessos das ruas e vielas, e a ocupação pelo poder público de áreas ociosas, onde se concentravam pessoas para venda de drogas, passaram a ser temas de intenso debate para estruturação do aparato de segurança pública local.

A Polícia Civil se encarregava de dar celeridade às investigações apontadas pelo grupo como primordiais, enquanto a Polícia Militar intensificava o policiamento ostensivo, ainda com apoio da guarda municipal. Não obstante, o Ministério Público se prontificava a analisar prioritariamente os inquéritos policiais, as medidas cautelares e os processos criminais afetos aos casos de maior impacto discutidos naquele grupo de governança local

Com a constância das reuniões, surgiram os primeiros resultados de melhoras nos indicadores de segurança pública na localidade. Porém,



diante da necessidade da constância de debates e discussões aliada às atribuições originárias de cada órgão envolvido, começaram a surgir as dificuldades em compatibilização e disponibilidade de horários dos encontros, enfraquecendo a atuação conjunta.

Todavia, no ano de 2017, houve a retomada das reuniões e da avaliação dos erros e acertos dos encontros anteriores. Um deles era a necessidade de envolvimento da população por meio da sociedade civil para que o Ministério Público passasse de realizador e presidente das reuniões para estimulador e indutor da política pública municipal da segurança pública.

O município então criou e instalou o *Conselho Municipal de Defesa Social, Segurança e Paz* (Condepaz), o qual foi concebido como: “órgão colegiado de caráter deliberativo e permanente que consolida a participação da sociedade na administração e controle da política de defesa social, tendo seu funcionamento regulado por um regimento interno”, sendo ele composto por 68 membros, entre titulares e suplentes, entre os quais estão representantes do Governo e de entidades da sociedade civil organizada, sendo ainda as reuniões ordinárias realizadas de forma mensal.

Aliado a isso, houve um investimento na guarda municipal, nas câmeras de videomonitoramento, e a celebração de convênios com as polícias Civil e Militar, visando a fortalecer o sentimento de segurança coletiva no município.

Com uma maior vigilância dos índices e indicadores de violência do município e investimentos nas áreas de Segurança e Social, houve uma redução no percentual de cerca de 71% na taxa de homicídios nos últimos quatro anos (2018-2021), como apontado pelo relatório do Programa Pacto Pela Vida do Governo do Estado de Pernambuco.

É possível destacar ainda, nos números referentes ao ano de 2021 do município de Ipojuca, coligidos entre 1º de janeiro até 28 de dezembro daquele mesmo ano, especialmente os números relativos aos crimes violentos e letais intencionais – CVLI –, uma redução em cerca de 33% na prática de tais delitos, saindo de aproximadamente 54 (cinquenta e quatro) para cerca de 36 (trinta e seis) crimes dessa natureza, o que pode ser indicado como resultado, entre outras tantas iniciativas dos órgãos públicos vinculados ao sistema de justiça e ao sistema de segurança pública, de uma política pública consistente voltada à aproximação de representantes da sociedade com autoridades e representantes dos órgãos

públicos competentes na discussão de problemas de segurança e na apresentação e construção de soluções possíveis e viáveis para tais problemas.

Dessa prática é possível extrair ensinamentos de que a política de segurança pública deve envolver diversos atores, e estes deverão estar comprometidos em alcançar os melhores índices dos indicadores propostos, além do monitoramento que deve ser constante, tendo o Ministério Público como indutor da ação e visando alcançar resultados satisfatórios das gestões estatais, a fim de assegurar o direito fundamental à segurança por parte dos cidadãos.

## 6. CONCLUSÃO

Com o presente ensaio, buscou-se demonstrar a importância dos *conselhos de direitos* como mecanismos de indução e implementação de políticas públicas no país, apresentando um panorama mais aberto de sua criação e de seu desenvolvimento, sobretudo no final da década do século passado, indo até os dias atuais, para demonstrar como esse ainda é um tema atual e palpitante.

Apresentou-se também a ideia de que os diálogos entre órgãos públicos e organismos sociais e o funcionamento harmônico dos arranjos institucionais entre os referidos órgãos e a sociedade civil constituem ferramentas indispensáveis para a boa articulação das políticas públicas, inclusive aquelas voltadas à segurança pública, tendo como norte essencial a busca de identificação de problemas sociais, especialmente aqueles mais comuns dentro de determinada comunidade, e a consequente apresentação de soluções articuladas e viáveis para tais problemas.

Nesse sentido, os *Conselhos Municipais de Segurança Pública* apresentam-se como ferramentas indispensáveis para tal desiderato, sendo que a reforma legislativa amparada em 2018, pela Lei Federal nº 13.675, vem apenas ratificar a importância de um espaço de discussão e de debate, buscando articular sujeitos e traduzir ações na promoção de políticas sociais voltados à garantia de direitos fundamentais no que diz respeito à segurança coletiva, tendo o Ministério Público como ator de um papel de elevada importância para articular e induzir o funcionamento desses espaços comunitários de deliberação, buscando a concretização do direito fundamental à segurança, individual e coletiva em favor dos cidadãos.

Portanto, sugere-se a reflexão primorosa – com base nas noções aqui apresentadas – para a compreensão e para o desenvolvimento de iniciativas e projetos de cunho ministerial, figurando o Ministério Público como autor relevante e de atuação proativa no ciclo de competências de um arranjo institucional desenhado para a implementação efetiva de políticas de segurança pública no estado, de modo a serem desenvolvidas gestões que possam, em articulação com os órgãos do sistema de justiça e de segurança pública, incentivar, acompanhar e fiscalizar a criação, implementação e funcionamento dos conselhos de segurança pública no âmbito dos municípios, como medida necessária e com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública em articulação com a sociedade civil.

## REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Gustavo Camilo. Oportunidades e os riscos da governança de políticas públicas brasileiras: reflexões sobre o Sisnad e Susp. **Revista Do Sistema Único De Segurança Pública**, Brasília, nº 01, vol. 01, p. 19-37, jan./jun., 2021. Disponível em: <<http://revistasusp.mj.gov.br/susp/index.php/revistasusp/article/view/5>> Acesso em: 6 mar. 2022.
- FERREIRA, Débora Costa; XIMENES, Julia Maurmann. Diálogos institucionais e impacto orçamentário da judicialização das políticas públicas. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 5, nº 3, p. 808-831, set./dez., 2016.
- HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. Supremacia judicial no constitucionalismo brasileiro: riscos à democracia e as alternativas das teorias dos diálogos constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, nº 121, p. 203-250, jul./dez., 2020.
- LEAL, Mônia Clarissa Henning; MORAES, Maria Valentina. O diálogo institucional e as teorias da democracia: contribuições do modelo deliberativo para a articulação entre poderes no Brasil. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 25, nº 3, p.

32-48, set./dez. 2020. Disponível em: <10.25192/ issn.1982-0496.rdfd.v25i31268>. Acesso em: 18 mar. 2022.

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, n° 11, ago./dez., p. 23-48, 2012.

MARTINS, Marcelo Feijó; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista Do Serviço Público**, v. 59, n° 2, p. 151-185, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v59i2.144>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n° 42, p. 551-579, mai./jun., 2008.

MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Virgílio César da Silva. O Conselho de Segurança Pública no âmbito da administração pública municipal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 01, p. 64-80, 2007.