

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA
SÉRIE CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA

Guia Prático para Participantes dos Conselhos Comunitários de Segurança

Governador do Estado do Rio de Janeiro

Sérgio Cabral Filho

Secretário de Estado de Segurança

José Mariano Beltrame

Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública

Mário Sérgio de Brito Duarte

Vice-Presidente do Instituto de Segurança Pública

Robson Rodrigues da Silva

Coordenador dos Conselhos Comunitários de Segurança

Paulo Augusto Souza Teixeira

Coleção Instituto de Segurança Pública
Série Conselhos Comunitários de Segurança

Volume 2

Guia Prático para Participantes dos Conselhos Comunitários de Segurança

Paulo Augusto Souza Teixeira é oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Com mais de vinte anos de atividade profissional. Especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente trabalha no Instituto de Segurança Pública como Coordenador dos Conselhos Comunitários de Segurança.

2ª EDIÇÃO

[REVISADA E ATUALIZADA]

**RIO DE JANEIRO
2008**

Coleção Instituto de Segurança Pública
Coordenador – Mário Sérgio de Brito Duarte

Série Conselhos Comunitários de Segurança
Organizadores – Mário Sérgio de Brito Duarte e Paulo Augusto Souza Teixeira

Volume 2
Guia Prático para Participantes dos Conselhos Comunitários de Segurança

Autor
Paulo Augusto Souza Teixeira - PMERJ

© 2006 by Instituto de Segurança Pública

Direitos de publicação reservados ao Instituto de Segurança Pública.
É permitida a reprodução, total ou parcial, e por qualquer meio, desde que citada a fonte.

Equipe técnica
Marcus V. da Paixão Veloso
Joice Cristina Campos

Ilustrações
Pedro de Luna

Projeto gráfico e Diagramação
Kelson Moreira

Ficha catalográfica
Elenice Glória Martins Pinheiro

Coordenação administrativa
José Motta de Souza

Comunicação Social
Renata Fortes
Carolina Boechat
Raisa Capela
André Quintão

Apoio administrativo
Florisvaldo Moro
José Renato Biral Belarmino
Thiago Barcelos Soliva
Ighor Assis Cordeiro

T266g Teixeira, Paulo Augusto Souza

Guia prático para participantes dos conselhos comunitários de segurança / Paulo Augusto Souza Teixeira. - 2. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro : Instituto de Segurança Pública, 2009

24 p. : il. - (Coleção Instituto de Segurança Pública. Série Conselhos Comunitários de Segurança)

ISBN 978-85-60502-37-0

1. Segurança pública – Rio de Janeiro(Estado) – Manuais, guias etc. I. Instituto de Segurança Pública. II. Título. III. Série.

CDD: 363.2098153

SUMÁRIO

Apresentação.....	5
Origem dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado do Rio de Janeiro .	6
Conselhos Comunitários de Segurança - CCS	7
O que são?.....	7
Quais são os papéis desempenhados pelo ISP e pela SESEG neste processo?..	7
Para que servem?.....	8
O que regulamenta o seu funcionamento?	10
Qual é a área de um Conselho Comunitário de Segurança?	10
Quando eles se reúnem?.....	10
Como devem ser desenvolvidas as reuniões?.....	11
Como eles são compostos?	11
Como são escolhidas as diretorias?	12
Quais são as principais questões ligadas à ética nos CCS?	13
Como devem ser redigidos os relatórios e as atas das reuniões?.....	13
Como criar um Conselho Comunitário de Segurança?.....	14
Metodologia de solução de problemas	15
1ª Fase – Identificação.....	15
2ª Fase – Análise	16
3ª Fase – Respostas	18
4ª Fase – Avaliação.....	19
O Sistema de Justiça Criminal	20
Papeis dos diferentes atores do Sistema de Justiça Criminal	20
A Polícia Militar.....	21
A Polícia Civil.....	21
O Ministério Público.....	21
O Judiciário	22
A Defensoria Pública	22
O Sistema Penitenciário	22
Outras Áreas de Interesse da Segurança Pública	23
Crianças e Adolescentes.....	23
Considerações Finais	24

APRESENTAÇÃO

A primeira edição deste guia foi elaborada a partir de questões que surgiram, com mais frequência, nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS). Na mesma linha, esta segunda edição, revisada e atualizada, insere dois novos assuntos: "O sistema de Justiça Criminal" e "Como criar um Conselho Comunitário de Segurança", com a pretensão de informar minimamente como esse canal participativo deve funcionar, na busca por uma sociedade de paz.

O processo de democratização pelo qual passa a sociedade brasileira tem reflexo em diversas atividades governamentais. A área de Segurança Pública, nas diversas unidades da federação, tem desenvolvido iniciativas de aproximação entre as suas organizações policiais e a sociedade civil, adotando a prática de realizar reuniões e formando conselhos.

A Constituição Federal de 1988 criou conselhos nas áreas de saúde, educação e assistência social, como instâncias consultivas ou deliberativas, que estabeleceram canais permanentes de diálogo entre o poder público e a população, na formulação e no acompanhamento de políticas públicas, permitindo assim um entendimento mais aprofundado das demandas sociais e um controle social das atividades estatais. Posteriormente, surgiram conselhos em outras áreas, por força de leis, e essas iniciativas alcançaram a área de Segurança Pública.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, previu a criação de um Conselho Comunitário de Defesa Social, com a finalidade de assessorar os órgãos de Segurança Pública. A partir de 1999, o Estado do Rio de Janeiro criou os Conselhos Comunitários de Segurança Pública que desempenham o importante papel de aproximar polícia e comunidade, mas diversas dificuldades foram encontradas nesse processo. Uma dessas dificuldades é o baixo grau de participação social o que, na maioria dos casos, implica numa baixa representatividade das entidades associativas. Concepções oportunistas fazem com que algumas pessoas encarem os conselhos como instrumentos para a realização de seus objetivos particulares, reduzindo assim a possibilidade de ações públicas.

Para superar esses obstáculos entendemos que é necessário um processo contínuo de capacitação dos participantes desses encontros, bem como o desenvolvimento de estratégias de divulgação das ações desses conselhos.

ORIGEM DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As políticas voltadas para a área de Segurança Pública no Rio de Janeiro nas duas últimas décadas do século XX poderiam ser comparadas a um pêndulo que ora concentrava suas ações na repressão indiscriminada, ora enfatizava uma prevenção descompromissada com resultados objetivos.

Em 1999, novas premissas passam a nortear as ações do governo estadual nessa área. As diversas iniciativas de modernização e reaparelhamento das forças policiais tiveram como base a idéia de uma repressão qualificada associada a uma preocupação com resultados.

A idéia central do novo modelo de gestão passa a ser a Área Integrada de Segurança Pública (AISP). Ela busca compatibilizar geograficamente as áreas de atuação das forças policiais, permitindo assim delimitar mais claramente as responsabilidades e o desempenho dos gestores da Segurança Pública em cada área. Cada AISP corresponde a área de um batalhão de Polícia Militar e uma ou mais Delegacias Distritais. A mesma Resolução da SSP que cria as AISP (Resol. SSP Nº 263, de 26/07/99) também cria os Conselhos Comunitários de Segurança.

Os conselhos passaram por um processo de esvaziamento ao longo do tempo. Através da Resolução Nº 629, de 19/05/03, a SSP demonstra a intenção de revitalizar os conselhos comunitários e cria os cafés comunitários nos Batalhões da PM. A partir de 2004, o Instituto de Segurança Pública passa a coordenar as ações que levaram à institucionalização desses conselhos.

Depois de um breve diagnóstico, foi realizado o I Fórum dos Conselhos Comunitários de Segurança, na UERJ, onde foram discutidas diversas questões, como por exemplo, a distinção entre os cafés comunitários (compreendidos como encontros mais informais entre a polícia e a comunidade) e os conselhos (que deveriam ter regras mais claras de funcionamento tornando-os, portanto, mais formais).

Essa separação gradual entre café e conselho implica em novas responsabilidades de ambas as partes. A organização dos cafés continua a cargo das polícias, em especial da Polícia Militar. Já as reuniões dos conselhos, passam a ser organizadas pela diretoria do conselho, composta por pessoas da sociedade civil e por policiais.

CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA - CCS

O QUE SÃO?

Os conselhos comunitários de segurança são canais de participação popular em assuntos ligados à Segurança Pública. Eles têm caráter consultivo e podem ser constituídos por AISP, por município, bairro ou comunidade.

Há necessidade de esclarecer a diferença entre assembléia e conselho. Enquanto as assembléias têm caráter deliberativo, ou seja, suas decisões devem ser acatadas e cumpridas pelos seus integrantes, os conselhos podem ter caráter consultivo. Neste caso, as questões levadas aos conselhos auxiliam no processo de tomada de decisão dos responsáveis pelas ações, mas não os obrigam a agir desta ou daquela forma.

No caso específico dos Conselhos Comunitários de Segurança, os gestores das organizações policiais devem ouvir as questões apresentadas, adotar as providências necessárias para a solução dentro da sua esfera de competência ou encaminhar a quem possa resolvê-las, além de apresentar os resultados das ações.

QUAIS SÃO OS PAPEIS DESEMPENHADOS PELO ISP E PELA SESEG NESTE PROCESSO?

O ISP coordena diversas ações junto aos Conselhos Comunitários de Segurança. Uma delas é a divulgação no seu site do calendário das reuniões que acontecem em todo o estado. Outra ação é participar de reuniões, em especial, do debate de



questões ligadas à organização e funcionamento dos CCS. Essas reuniões podem ser as regulares dos Conselhos Comunitários, ou uma reunião extraordinária, convocada especialmente para tratar de algum assunto específico.

Após receber as atas das reuniões, a coordenadoria encaminha um resumo para compor o monitoramento das AISP, disponibilizado para o primeiro escalão da Segurança Pública estadual.

Não há relação de subordinação entre os Conselhos Comunitários de Segurança e o ISP. As questões trazidas à coordenadoria, e que implicam em adoção de medidas pelos órgãos ligados a SESEG, são encaminhadas e acompanhadas pela coordenadoria.

PARA QUE SERVEM?

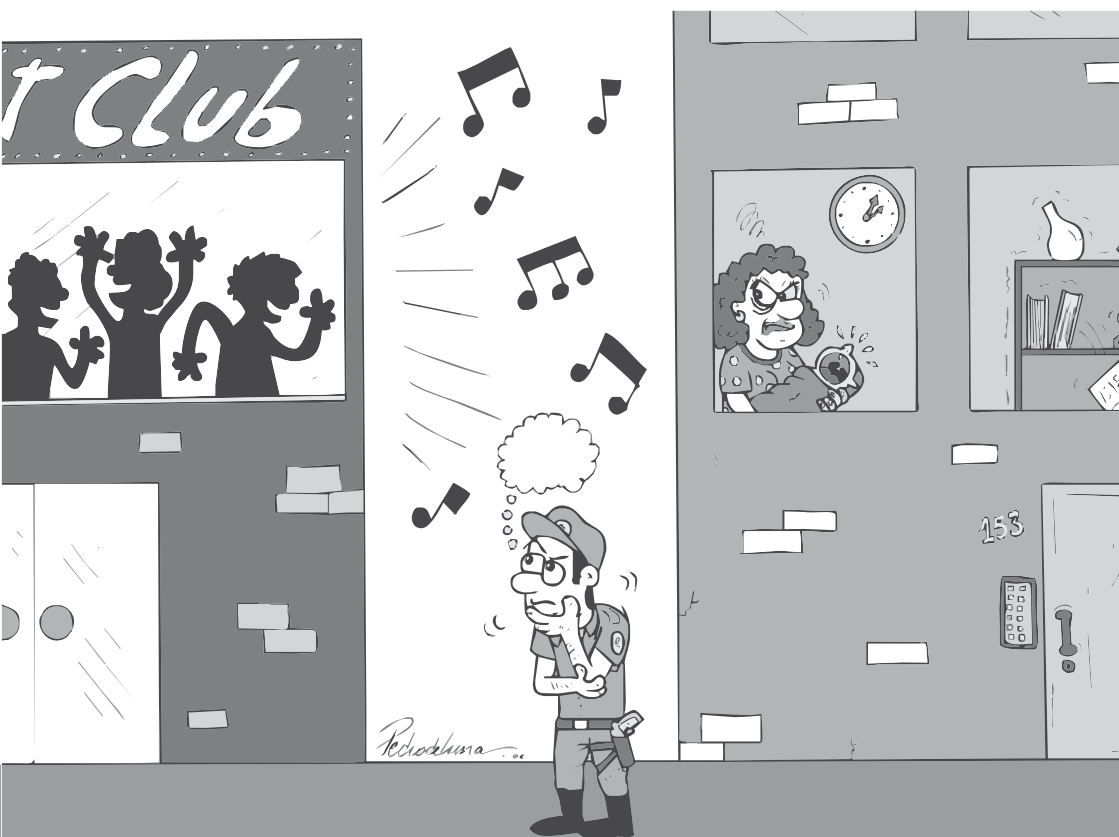
Eles devem promover a integração das instituições policiais com a comunidade e desta com a polícia, restituindo a credibilidade de ambos os lados e transmitindo confiança e sentimento de segurança. A aproximação entre polícia e comunidade deve contribuir para a construção de uma relação de respeito mútuo entre policiais e cidadãos.

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



Outra finalidade dos conselhos é conhecer os problemas de cada localidade pela ótica dos moradores e demais usuários dos serviços das organizações policiais. O diagnóstico dos problemas, com mais precisão e construído por ambas as partes, permite, por exemplo, o desenvolvimento de ações voltadas para o controle da violência e da criminalidade. Permite ainda, a discussão desses problemas com os responsáveis pelas ações policiais naquela região auxiliando no estabelecimento de prioridades. Além disso, esse diagnóstico também inclui a identificação de deficiências de instalações físicas, de equipamentos, de armamentos e viaturas.

Finalmente, esses encontros possibilitam a delimitação mais clara junto às comunidades do papel das diversas instituições que podem agir de forma integrada para o controle da violência e da criminalidade. Nas suas discussões, devem ser priorizadas as questões ligadas à Segurança Pública, contribuindo para um melhor entendimento da comunidade sobre o tema.



O QUE REGULAMENTA O SEU FUNCIONAMENTO?

No Rio de Janeiro, na ausência de uma lei que regule o funcionamento dos Conselhos, a Secretaria de Segurança tem editado Resoluções para tratar da matéria. A primeira delas foi a Resol. SSP Nº 263/1999, que criou os Conselhos Comunitários de Segurança e estabeleceu algumas regras gerais. A resolução SSP Nº 629/2003 visava revitalizar os CCS e criou os cafés comunitários.

A Resolução SSP Nº 781/2005 aprovou o Regulamento dos CCS. Ela sofreu algumas alterações em 2007, com a edição da Resolução SESEG Nº 78.

Além dessas normas gerais, cada conselho comunitário deve criar o seu regimento interno que, dentre outros assuntos, contemple a periodicidade das reuniões e a necessidade de adicionar cargos à Diretoria.

QUAL É A ÁREA DE UM CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA?

Com a finalidade de aproximar a sociedade civil dos policiais responsáveis pelas ações de cada localidade, a nova estruturação dos CCS prioriza a descentralização. Os conselhos podem abranger um bairro, uma comunidade específica e até um município. Há conselhos que se iniciam com a mesma área da AISP e depois se subdividem, aproximando-se cada vez mais dos interesses dos moradores da região.

QUANDO ELES SE REÚNEM?

Os conselhos se reúnem em seção plenária pelo menos uma vez por mês, mas pode haver reuniões fechadas, das quais participam apenas a Diretoria (membros natos e eleitos).



A programação prévia das reuniões possibilita melhor distribuição delas ao longo do mês e cria a possibilidade de um planejamento pessoal dos participantes, sejam eles da localidade ou de outras organizações interessadas nas discussões, como a SESEG e o próprio ISP.

As informações sobre datas, horários e locais das reuniões devem ser informadas ao ISP até a última semana do mês para que sejam disponibilizadas no site do Instituto (www.isp.rj.gov.br) no primeiro dia útil do mês seguinte para uma ampla divulgação das reuniões. Outros meios disponíveis nas comunidades podem ser utilizados, como jornais de bairros e rádios comunitárias.

COMO DEVEM SER DESENVOLVIDAS AS REUNIÕES?

De acordo com o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança (Resolução SSP Nº 781, de 08 de julho de 2005) a reunião ordinária deve ser dirigida pelo presidente seguindo uma pauta-padrão com a seqüência abaixo:

1. Abertura pelo Presidente;
2. Composição da mesa;
3. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior;
4. Apresentação dos dados estatísticos do mês anterior;
5. Prestação de contas das tarefas distribuídas nas reuniões anteriores;
6. Apresentação do tema principal a ser tratado;
7. Assuntos gerais;
8. Fala dos participantes, com inscrição junto à mesa;
9. Síntese dos assuntos tratados e comunicação da próxima reunião;
10. Consignação, em atas ou relatórios, das ações seguintes a serem desenvolvidas;
11. Encerramento.

As reuniões não devem ter duração superior a duas horas e a presença dos membros natos é obrigatória. No caso de ausências constantes de membros natos às reuniões, o fato deve ser comunicado pelo Presidente ao Coordenador, através de ofício.

COMO ELES SÃO COMPOSTOS?

Os conselhos são compostos por membros natos, efetivos e participantes. Os membros natos são os representantes das organizações policiais (polícias civil e militar) que têm responsabilidade sobre a área de circunscrição do Conselho Comunitário de Segurança.

Os membros efetivos devem ser voluntários, ter idade mínima de 18 anos, residir, trabalhar ou estudar na área de circunscrição do CCS, ou em circunscrição vizinha, que ainda não possua CCS organizado, enquanto perdurar tal carência. Além disso, as pessoas que desejem participar dos CCS não podem ter registro de antecedentes criminais e devem firmar compromisso de fiel observância às normas reguladoras dos Conselhos.

Os membros efetivos devem ser representantes de organizações que atuem na área do CCS, a saber: dos poderes públicos; das entidades associativas; dos clubes de serviço; da imprensa; de instituições religiosas ou de ensino; organizações de indústria, comércio ou de prestação de serviços. Podem ainda participar membros da comunidade, ainda que não sejam representantes de alguma organização, desde que tenham frequentado pelo menos metade das reuniões do período anual anterior às eleições.

Toda pessoa presente à reunião do CCS, que não seja membro nato ou efetivo, será chamada de membro participante.

Uma questão que pode ser importante em alguns conselhos é a presença de representantes de unidades especializadas da polícia nas reuniões. Em alguns locais, há um emprego constante de unidades especiais, como no caso dos Grupos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE). Em outros casos, quando há um evento específico, podem ser convidados policiais das unidades especiais para tratar de assuntos ligados a sua atuação.

COMO SÃO ESCOLHIDAS AS DIRETORIAS?

As diretorias são compostas pelos membros natos e por pessoas eleitas dentre os membros efetivos. A estrutura mínima de uma diretoria é composta por cargos preenchidos por eleição, são eles: Presidente, Vice-Presidente, 1º secretário, 2º secretário e Diretor Social e de Assuntos Comunitários.

No caso de não haver um conselho instituído, ou no caso de reativação de um conselho, cabe aos membros natos identificar e convidar representantes da sociedade civil para a sua implantação ou reativação.

Compete aos membros natos (representantes das polícias) a fiscalização do processo eleitoral, ficando assim impedidos de concorrer aos cargos de diretoria nas áreas onde trabalham.

Cabe esclarecer que os membros dos conselhos não são remunerados e as suas atividades se constituem numa prestação de serviço voluntário. O voluntariado tem sido uma forma contemporânea de participação social, onde dois componentes fundamentais atuam naqueles que se dedicam a essa atividade: o de cunho pessoal, onde a doação de tempo e de esforço se dá a partir de uma inquietação que produz uma ação prática, e o social, como uma tomada de consciência dos problemas coletivos levando ao comprometimento com uma determinada causa.

O voluntariado tem sido cada vez mais valorizado na sociedade brasileira contemporânea, inclusive nas empresas que se preocupam com a sua responsabilidade social.

QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS QUESTÕES LIGADAS À ÉTICA NOS CCS?

O regulamento dos CCS apresenta um conjunto de deveres comuns, que devem ser observados pelos membros natos, efetivos e participantes dos CCS. Eles constituem os parâmetros éticos de funcionamento dos Conselhos. Podemos destacar alguns deles, como:

“Respeitar a diversidade religiosa ou de convicção filosófica ou política, abstenendo-se de utilizar as reuniões para atacar opiniões divergentes”;

“Estimular a harmonia e o respeito entre os membros da comunidade, a polícia e o governo”;

“Coibir a apologia à violência, o descumprimento das leis e a violação dos direitos fundamentais da pessoa humana como solução para os problemas de segurança da comunidade”.

Para acompanhar o fiel cumprimento dos preceitos regulamentares existe uma Comissão de Ética, composta por três membros indicados pelo Presidente do CCS.

COMO DEVEM SER REDIGIDOS OS RELATÓRIOS E AS ATAS DAS REUNIÕES?

Ao término de cada reunião dos Conselhos Comunitários de Segurança deve ser redigida uma ata que registra a memória das reuniões e serve de subsídio para a adoção de medidas pelos órgãos governamentais da área de Segurança Pública.

As atas devem conter pelo menos as informações abaixo (art. 36 da Resol. SSP Nº 781/05):

1. Data da reunião;
2. Horário de início;
3. Local;
4. Nome completo dos presentes (membros natos, efetivos e participantes) e entidades que representam, ou função que desempenham no Conselho;
5. Assuntos tratados;
6. Decisões/ Sugestões/Encaminhamentos;
7. Local e data da próxima reunião;
8. Horário de encerramento.

Uma cópia da ata deverá ser encaminhada para o ISP para que seja extraído um resumo que irá compor o monitoramento das AISP (instrumento de acompanhamento gerencial).

COMO CRIAR UM CONSELHO COMUNITÁRIO DE SEGURANÇA?

1. Buscar informações no site do Instituto de Segurança Pública (www.isp.rj.gov.br) ou junto às autoridades policiais de sua região;
2. Apresentar a relação das pessoas que pleiteiam compor a diretoria, contendo seus dados pessoais;
3. Após verificação das condições previstas na Resolução Nº 781/05 (vide pág. 12), os membros natos encaminham o pedido de homologação para o ISP;
4. Após a homologação pela Coordenadoria dos CCS, é marcada a data da posse da diretoria, cujo evento contará com a presença de um representante do ISP.



METODOLOGIA DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS

A aproximação entre as organizações policiais e a comunidade propicia novas possibilidades de ações voltadas para a melhoria da segurança pública, como por exemplo, a implantação gradual de uma filosofia de policiamento orientada para a comunidade e voltada para a resolução de problemas.

O policiamento voltado à solução de problemas (Problem-Solving Policing) é largamente utilizado em diversos países e tem como premissas a identificação de problemas locais, a divisão de responsabilidades e o acompanhamento das medidas adotadas para a sua solução.

Existem diversas metodologias que fundamentam esse tipo de planejamento policial, mas apresentaremos aqui a mais utilizada no Brasil (o método SARA ou IARA) e que tem sido incorporada nos cursos de policiamento comunitário ministrados para policiais em todo o país. Desta forma, policiais e representantes dos Conselhos Comunitários poderão trocar informações seguindo a mesma orientação metodológica.

FASE	MÉTODO SARA	MÉTODO IARA
1ª	Scanning	Identificação
2ª	Analysis	Análise
3ª	Response	Resposta
4ª	Assessment	Avaliação

1ª FASE – IDENTIFICAÇÃO

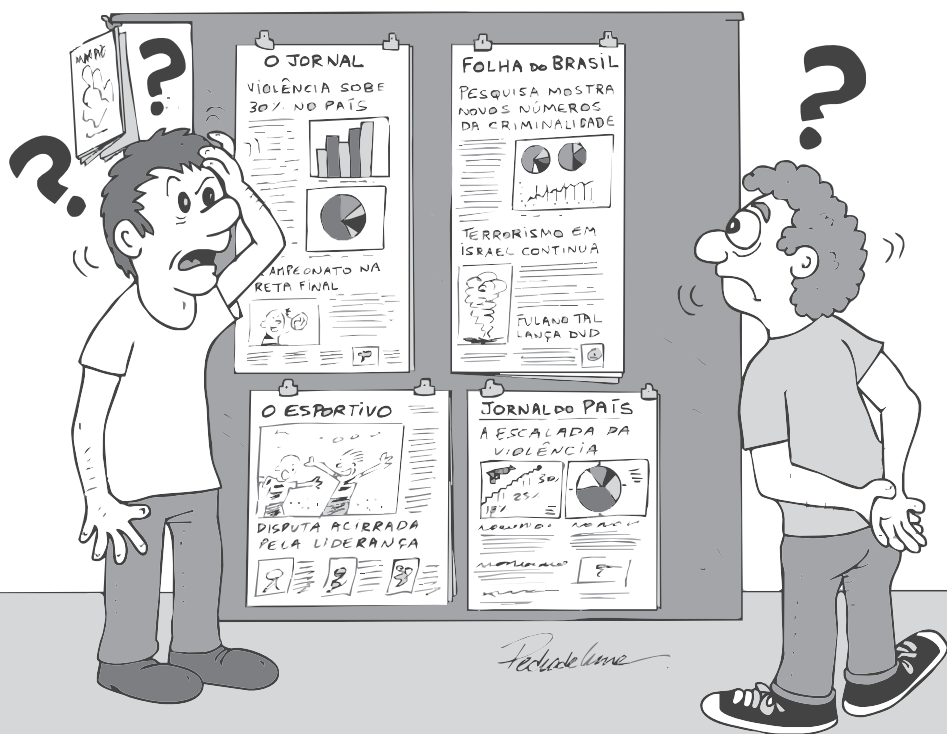
Uma das questões centrais das reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança diz respeito a identificação de problemas. Diversas pesquisas apontam para a dificuldade de diferenciar problemas de partes de sua solução. Sugerimos que ao tentar descrever um problema, alguns elementos essenciais sejam considerados, como: a descrição do comportamento que compõe o problema, a sua localização geográfica, a frequência com que ele ocorre e as pessoas que podem estar envolvidas. Podemos citar como exemplo de um problema: "Todos os dias de semana, no

final da tarde, ocorrem furtos na proximidade das escolas 'A' e 'B'. As vítimas e os agressores são geralmente jovens, com idade entre 10 e 14 anos, e os objetos mais furtados são telefones celulares e tênis".

2ª FASE – ANÁLISE

Para uma análise completa do problema, julgamos necessário identificar a gravidade do problema, as pessoas e grupos envolvidos e afetados e as possíveis causas. Esse levantamento permitirá uma avaliação criteriosa das respostas atuais e o estabelecimento de prioridades. Após o processo de análise, algumas das questões levantadas inicialmente podem não ser mais consideradas como problemas ou ser o agregado de vários problemas menores.

Retornando ao nosso exemplo anterior, a gravidade do problema pode ajudar a classificar a questão em relação a sua prioridade de solução, como algo urgente ou importante. Isso vai estar relacionado com os diversos outros problemas levantados naquela localidade. No nosso caso, é urgente que seja dada uma resposta para o problema, pois vários alunos começaram a deixar de freqüentar as aulas e um

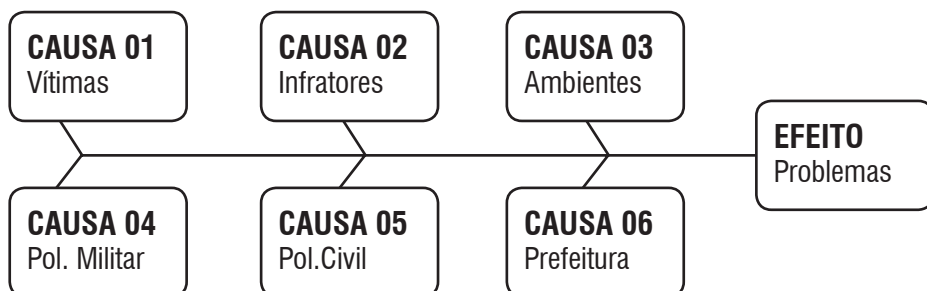


grupo de alunos mais velhos passou a trazer para a escola barras de ferro, com o objetivo de se defender. O mapeamento dos envolvidos começa pela identificação das vítimas, principalmente as que relataram as ofensas à polícia, além de entender a dinâmica dos furtos. A identificação dos agressores possibilita entender a motivação para a prática dos delitos, se tem finalidade puramente econômica, ou se está vinculada a necessidade de status junto ao grupo ao qual pertence. Cada nova descoberta permite a definição mais clara de que ações devem ser desenvolvidas para a sua solução.

Vários podem ser os instrumentos utilizados para obter informações que levem a compreensão do problema. Um deles é o recurso aos dados estatísticos, sejam eles produzidos pela polícia ou por outros órgãos ligados ao problema que está sendo analisado. Neste caso, um profissional importante é o analista criminal. Ele pode ajudar a entender o fenômeno baseando suas opiniões nos registros policiais e em outras fontes. Um outro recurso importante para compreender os problemas é a análise dos relatos das pessoas da comunidade que freqüentam as reuniões com a polícia. Uma análise criteriosa das atas e relatórios dessas reuniões pode permitir uma compreensão do problema sob a ótica dos moradores, que muitas vezes é mais rica em detalhes e pode resultar numa intervenção mais qualificada da polícia.

Contudo, muitos problemas apresentados nas reuniões não estão diretamente ligados a ações policiais. Problemas com a iluminação pública, população de rua e outros, estão ligados a diversos órgãos públicos e privados, que devem atuar de forma integrada.

Uma ferramenta que pode ajudar a analisar as diferentes questões é o diagrama causa-efeito que apresentamos abaixo:



No caso dos problemas de segurança pública sugerimos que no quadro “EFEITO” entre a descrição simplificada do problema identificado na etapa anterior (furtos a jovens nas proximidades de escolas). A “CAUSA 01” seria preenchida com dados das vítimas, na “CAUSA 02” entrariam os dados dos infratores identificados, na “CAUSA 03” as questões ligadas ao ambiente (locais, horários e periodicidade). Sugerimos que as causas 04 e 05 devem ser preenchidas com informações das polícias civil e militar e a “CAUSA 06” seja destinada a ações ligadas a prefeituras e outros órgãos e entidades da iniciativa privada.

3ª FASE – RESPOSTAS

Para desenvolver e implementar respostas para os problemas é importante que elas sejam bem focalizadas e diretamente ligadas com as análises realizadas na fase anterior. As possíveis soluções para os problemas podem ser organizadas em cinco grupos:

1. Eliminação total do problema;
2. Redução do número de ocorrências geradas pelo problema;
3. Redução da gravidade dos danos;
4. Lidar melhor com velhos problemas;
5. Remover o problema da competência policial para outros órgãos.

Para elaborar um plano para a ação integrada entre a polícia e a comunidade, devem ser respondidas algumas questões:

1. Objetivo (Why): descrever o objetivo a ser atingido;
2. Ação (What): descrever as ações que devem ser realizadas para atingir o objetivo proposto;
3. Como (How): descrever como serão desenvolvidas as ações;
4. Quando (When): qual a periodicidade das ações, incluindo a data de início e término, se houver;
5. Onde (Where): definir em que locais serão desenvolvidas as ações;
6. Quem (Who): definir quem serão os responsáveis por desenvolver as ações;
7. Quanto custa (How much): qual o custo de implementação das ações.

4ª FASE — AVALIAÇÃO

Uma questão que tem apresentado muita discussão diz respeito a avaliação da segurança pública de um modo geral e, especialmente dos projetos de policiamento orientados para a comunidade. As medidas de avaliação do policiamento tradicional, baseado no número de prisões e de apreensões de armas e drogas, não conseguem capturar as mudanças provocadas por estratégias voltadas para a solução de problemas.

Sugerimos aqui que novos indicadores sejam escolhidos, em especial aqueles que consigam dar conta da melhoria da imagem institucional das organizações policiais e da redução do sentimento de insegurança. Outras medidas alternativas podem ser utilizadas, de acordo com cada problema, como por exemplo, a variação dos preços dos imóveis na região, a variação do IPTU, a abertura ou fechamento de estabelecimentos comerciais e/ou industriais, taxas de evasão escolar no turno noturno etc.

O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

O Sistema de Justiça Criminal é um dos recursos disponíveis para os cidadãos e que pode ser acionado quando ocorrem conflitos classificados como delitos (crimes ou contravenções) nas leis penais existentes no país.

Embora esses conflitos sejam muito diversos, o Brasil os classificou e reuniu no Código Penal e em outras leis que o complementam. O Código Penal é, portanto, uma lei que reúne uma série de definições sobre as ações consideradas crimes no Brasil¹. Ele enumera o conjunto de comportamentos proibidos e estipula os tipos de penas e a suas durações. Resumindo, um crime é uma ação cuja transgressão que deve ser penalizada pela lei própria de cada país ou sociedade.

As instituições públicas responsáveis pela aplicação das leis penais constituem o chamado "Sistema de Justiça Criminal". Chama-se "sistema" porque é formado por instituições com funções e responsabilidades diferentes, mas que se complementam para atingirem um fim comum. Cada uma das instituições que compõe esse sistema é responsável por uma etapa do trabalho e seus funcionários têm atribuições, papéis, funções e formações profissionais distintas. Por serem instituições públicas as atribuições das instituições do Sistema de Justiça Criminal se encontram previstas em leis e regulamentos. Outra lei muito importante na definição das atividades desenvolvidas pelas instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal é o Código de Processo Penal, que estabelece as regras do devido processo legal, as garantias individuais e alguns limites às atuações dos órgãos públicos na execução de suas atividades.

PAPEIS DOS DIFERENTES ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

- O Sistema de Justiça Criminal é formado por Organizações Policiais (a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal), o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário.
- No Brasil, cada Estado, e o Distrito Federal, possuem uma Polícia Militar e uma Polícia Civil, que estão subordinadas ao Governador.

¹ O Código Penal brasileiro foi instituído através do Decreto-lei n° 2848, de 7 de dezembro de 1940. Diversas foram as modificações sofridas pelo Código ao longo do tempo, tendo destaque a realizada em 1984 através da Lei n° 7.209.

A POLÍCIA MILITAR

- A Polícia Militar (PM) é a instituição responsável pelo "policimento ostensivo". Trata-se do trabalho de prevenção de crimes e de preservação da ordem pública. Isso significa que a sua função é percorrer as ruas das cidades e das áreas rurais, com a finalidade de evitar o cometimento de crimes, ou de agir tão logo tenham ciência deles. Os policiais militares também podem ser chamados para um local específico devido a algum conflito e isso geralmente acontece a partir de ligações feitas para o telefone de emergência '190'.
- Além do patrulhamento das ruas, há diversas outras atividades desenvolvidas pelas polícias militares, como por exemplo, o policiamento de trânsito nas rodovias estaduais e o policiamento florestal e de meio ambiente.

A POLÍCIA CIVIL

- A Polícia Civil cumpre o papel de "polícia judiciária" sendo a principal responsável pela apuração de infrações penais, ou seja, a investigação e o encaminhamento à Justiça dos autores e dos elementos de prova necessários para o início do processo criminal (depoimentos e provas periciais). A Polícia Civil intervém quando é realizada uma denúncia sobre um delito já cometido.

O MINISTÉRIO PÚBLICO

- O Ministério Público é uma instituição que atua em nível Federal (Ministério Público da União, subdividido em: Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e em nível estadual (Ministérios Públicos dos Estados).
- O Ministério Público de um Estado destina-se a defender os interesses sociais e individuais, como proteger o meio ambiente, o patrimônio público e cultural, os direitos da infância, da adolescência ou do idoso, neste sentido, ele também é o responsável por realizar o controle externo da atividade policial. No âmbito da Justiça Criminal ele avalia os procedimentos desenvolvidos pela Polícia Judiciária e dá início à ação penal através do oferecimento de denúncia à Justiça, nos casos de ação penal pública. Ele exerce o papel de acusador nos casos levados à Justiça Criminal, ou seja, quando uma pessoa agiu contra a legislação penal, o Ministério Público representa a acusação da sociedade sobre essa pessoa.

O JUDICIÁRIO

- Quando o promotor apresenta a denúncia (nos casos de ação penal pública) ou nos casos em que o ofendido apresenta uma queixa (ação penal privada), os casos chegam à etapa decisória: o Judiciário. No Judiciário existem repartições específicas para tratar os distintos tipos de crimes que chegam às suas mãos. Cada uma deles tem organizações e procedimentos diferentes que, de forma breve, veremos a seguir: os Juizados Especiais Criminais, as Varas Criminais e o Tribunal do Júri.
- O Juizado Especial Criminal – JECrim – os JECrims foram criados no âmbito federal e estadual em 1995 para julgamento de casos chamados de “menor potencial ofensivo”. O objetivo dos JECrims foi dar mais agilidade a solução de pequenos delitos cuja pena máxima prevista fosse de dois anos no máximo, ou seja, todas as contravenções penais (vias de fato, perturbação do sossego e outros) e alguns crimes (lesões corporais leves, calúnias, difamações, entre outros) e, nos JECrims federais, os crimes federais com uma pena prevista inferior aos dois anos, em geral conflitos entre cidadãos e o Estado.

A DEFENSORIA PÚBLICA

- Nos casos em que o acusado não tem dinheiro para contratar um advogado, é obrigação do Estado disponibilizar um defensor público defendê-lo. A instituição responsável por esse serviço público é a Defensoria Pública. Nela trabalham os defensores públicos, que são advogados que optaram, através de concurso público, por ocupar esse cargo.

O SISTEMA PENITENCIÁRIO

- O nome *penitenciário* deriva da palavra pena, que é o castigo aplicado para as pessoas consideradas culpadas por algum crime. Desde o final do séc. XVIII, a prisão se tornou a espinha dorsal do sistema punitivo moderno.
- Para administrar e cuidar das prisões existem, no âmbito federal e nos diferentes Estados, instituições públicas com essa finalidade.
- Além daqueles que foram condenados por crimes ou contravenções podem ser presos e custodiados pelo sistema penitenciário aqueles que incidiram em casos específicos da legislação que autorizam a prisão antes da sentença

definitiva, como os casos de flagrante delito, ou nos casos em que cabe a prisão temporária ou a prisão preventiva. Esta é a última etapa do Sistema de Justiça Criminal.

OUTRAS ÁREAS DE INTERESSE DA SEGURANÇA PÚBLICA

CRIANÇAS E ADOLESCENTES

- São freqüentes nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança as discussões sobre as crianças e adolescentes que inspiram a insegurança de parte da população.
- Em 1990, entrou em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que trata amplamente da questão, agrupando os casos em que esse público está exposto a situações de risco social e nos casos em que praticam atos infracionais.
- Os atos infracionais são as condutas consideradas crimes ou contravenções para os adultos. Isso ocorre porque a nossa legislação penal só considera plenamente capazes de responder por crimes os maiores de 18 (dezoito) anos.
- Para viabilizar uma política nacional voltada para esse público, foram criados conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos das crianças e dos adolescentes. De acordo com o art. 88 do ECA, esses conselhos são "órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais". Esses conselhos pertencem a estrutura do poder público e geralmente estão vinculados às secretarias de assistência social ou equivalente.
- Além dos conselhos dos direitos há os **Conselhos Tutelares**, que estão previstos na mesma lei. Eles são órgãos permanentes e autônomos, encarregados do cumprimento dos direitos previstos no estatuto. Eles são mantidos pelo poder público municipal e são compostos por membros eleitos pela comunidade. Suas atribuições estão previstas no art. 136 do ECA e vão do atendimento de crianças, adolescentes e seus pais, até a representação ao

Ministério Público para efeito de ações de perda ou suspensão do poder familiar. Cada município deve ter pelo menos um Conselho Tutelar, regulado por legislação municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esse guia prático pretendemos dar mais um passo rumo a institucionalização dos Conselhos Comunitários de Segurança, como canal permanente de diálogo entre o poder público e a população.

Qualificando pessoas e instituições para o diálogo, esperamos melhorar a formulação e o acompanhamento de políticas públicas na área de segurança pública, visando um entendimento mais aprofundado das demandas sociais e um controle social das atividades estatais.



**SECRETARIA DE
SEGURANÇA**

