

Área: Estratégia | **Tema:** Estratégia na Gestão Pública

**GABINETES DE PAPEL: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE GABINETES DE GESTÃO
INTEGRADA MUNICIPAL NOS MUNICÍPIOS COM UNIDADES DO 12º BATALHÃO DE
BOMBEIROS MILITAR - IJUÍ**

**ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL INTEGRATED MANAGEMENT OFFICES
IN MUNICIPALITIES WITH UNITS OF THE 12TH MILITARY FIREFIGHTERS BATTALION - IJUÍ**

Augusto Albuquerque Moura, Luciana Davi Traverso, Jéssica Da Silva Maciel e Sirlei Glasenapp

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada sobre os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM), criados para melhorar a segurança pública municipal. O objetivo deste artigo é analisar como está a instalação destes gabinetes nos oito municípios com unidades do 12º Batalhão de Bombeiros Militar (12ºBBM). Para tanto, discorreu-se sobre a responsabilidade constitucional e a importância dos municípios no combate à criminalidade, expondo aspectos contidos nos Planos Nacionais de Segurança Pública e no Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania, ademais as funções, a formatação, o funcionamento dos GGIMs e sua importância para a melhoria da segurança pública local foram abordados. Este estudo exploratório investigou, por meio de aplicação de questionários, os 8 municípios com unidades do 12ºBBM, a saber: Cruz Alta, Horizontina, Ibirubá, Ijuí, Panambi, Tapera, Três de Maio e Três Passos. Observou-se que, apesar do comprovado impacto positivo gerado na segurança pública local, apenas o município de Panambi possui o GGIM em funcionamento, entretanto, limita-se a realizar reuniões do Pleno, com instalação parcial, reduzindo o impacto positivo para a segurança pública local. Ficou claro que os municípios ignoram sua importância para a promoção da segurança pública local, criando GGIMs apenas no papel.

Palavras-Chave: Gestão. Municipal. Segurança. Interlocução. Cidadania.

ABSTRACT

This article presents the results of the research carried out on Municipal Integrated Management Offices (GGIM), created to improve municipal public safety. The objective of this article is to analyze how the installation of these offices is in the eight municipalities with units of the 12th Military Fire Brigade (12ºBBM). In order to do so, it was discussed the constitutional responsibility and the importance of municipalities in the fight against crime, exposing aspects contained in the National Plans of Public Security and in the National Plan of Public Security with Citizenship, besides the functions, formatting and functioning of the GGIMs and its importance for improving local public safety have been addressed. This exploratory study investigated, through questionnaires, the 8 municipalities with units of the 12ºBBM, namely: Cruz Alta, Horizontina, Ibirubá, Ijuí, Panambi, Tapera, Três de Maio and Três Passos. It was observed that, despite the positive positive impact generated in local public security, only the municipality of Panambi has the GGIM in operation, however, it only conducts meetings of the Plenary, with partial installation, reducing the positive impact on public safety local. It became clear that municipalities ignore its importance for the promotion of local public safety by creating GGIMs only on paper.

Keywords: Management. Municipal. Safety. Interlocution. Citizenship.

GABINETES DE PAPEL: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL NOS MUNICÍPIOS COM UNIDADES DO 12º BATALHÃO DE BOMBEIROS MILITAR - IJUÍ

1 INTRODUÇÃO

Atualmente vivemos uma realidade de crescimento vertiginoso da criminalidade em detrimento da convivência harmoniosa da sociedade, com isto, surge um clamor público por segurança, ante a incapacidade dos órgãos de segurança que, tradicionalmente, vêm atuando isoladamente para conseguirem estabelecer a sensação de paz e normalidade ansiada. Com a descentralização das ações governamentais, promovida pela Constituição Federal de 1988 nas diversas áreas de atuação do Estado, os municípios assumiram diversos encargos, sendo responsáveis por executar ações nas áreas da saúde, educação, assistência social e segurança pública, pois é em âmbito municipal que todas as ações são concretamente desencadeadas. Diante deste cenário a Lei Federal nº 10.201 de 2001 instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública, composto por 124 ações, estando contemplada a integração de ações das diversas polícias, razão pela qual passa a ser fundamental ao gestor público o entendimento das variantes envolvidas e maneiras disponíveis para promover esta integração.

Por conseguinte, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), objetivando enfrentar a violência e a criminalidade no Brasil por meio da articulação de ações sociais e políticas de segurança pública, descentralizando as ações nesta área de maneira a fomentar no âmbito municipal a gestão da segurança pública nas conformidades das peculiaridades de cada localidade. Os Gabinetes de Gestão Integrada são fóruns deliberativos e executivos, com a missão de integrar sistemicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade, objetivando avançar sobre um paradigma de segurança pública, com enfoque em boas práticas de gestão por resultados (BALESTRERI, 2009). Desta feita, para inserção dos municípios no Pronasci passa a ser imprescindível a criação e estruturação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM), conglobando instituições de segurança pública e de justiça nas três esferas de governo. Por meio da descentralização da macropolítica pública os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais encampam o conceito da gestão integrada, reunindo em uma só unidade as principais autoridades responsáveis pelo combate à criminalidade e especialistas (PINHEIRO; FERNANDES, 2009).

Outrossim, aos Municípios é fundamental saber como coordenar os esforços necessários entre as três esferas de governo para a constituição do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, e por meio deste traçar procedimentos locais para a contenção da criminalidade de maneira efetiva e integrada para obtenção de resultados concretos de redução de crimes locais, utilizando de forma racional os recursos financeiros, materiais e humanos, já destinados a estes entes. Portanto, a problemática desta pesquisa baliza-se na compreensão de como está ocorrendo a implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM) nos oito municípios gaúchos com unidades do 12º Batalhão de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul (12ºBBM), após decorrida uma década de sua criação em lei federal.

O foco da análise foi delimitado em razão das peculiaridades que envolvem os serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar, uma vez que, por meio de oito pelotões, localizados nas cidades de Ijuí, Cruz Alta, Panambi, Três Passos, Três de Maio, Horizontina, Ibirubá e Tapera, o 12º BBM atende um total de 60 municípios. Para tanto, os municípios atendidos celebram consórcios municipais para as subvenções dos serviços de bombeiros por meio de um fundo, desta forma, atuando de forma integrada; ademais, é comum os pelotões se

auxiliarem entre si com empréstimos de equipamentos e de recursos humanos, logo, fica clara a interação contínua destas localidades.

A delimitação destas cidades explica-se pelo fato do pesquisador ocupar o cargo de Chefe do Departamento de Operações e Defesa Civil do 12º BBM, como também, por ter Comandado durante três anos a 2ª Companhia de Polícia Militar instalado no município de Panambi, possibilitando-lhe apresentar relatos sobre o funcionamento do GGIM e qual a real contribuição que trouxe para estas cidades. Por este contexto, este estudo tem como objetivo geral analisar como está a instalação destes gabinetes nos oito municípios com unidades do 12º Batalhão de Bombeiros Militar (12ºBBM). E como objetivos específicos, verificar o período de instalação dos GGIM, analisar a composição dos GGIM, verificar se os GGIM estão funcionando regularmente e identificar as principais demandas tratadas nas reuniões no período de junho de 2017 a maio de 2018.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, a segurança pública foi apresentada tanto como um dever do estado quanto como uma incumbência coletiva: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos [...]” (BRASIL, 1988). Nessa toada, depreende-se que a cada pessoa cabe responsabilizar-se por sua própria segurança, ao mesmo tempo em que possuem o direito de estarem seguras, direito ao qual é dever do Estado garantir por meio dos órgãos de segurança criados com este objetivo. Cabe esclarecer que por Estado deve-se entender tanto a União e aos Estados, quanto aos Municípios, vez que o artigo 144 da Constituição Federal além dos órgãos federais e estaduais dispõe em seus parágrafos sobre a criação de guardas municipais e agências de trânsito a cargo dos municípios.

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de 2003 inovou criando o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de promover a integração das polícias federais, estaduais e guardas municipais, de maneira a pacificar as disputas por competências e fomentar a articulação e realização de operações conjuntas, objetivando a unificação progressiva das polícias, criando uma coordenação unificada para a gestão da segurança, mas respeitando as especificidades das esferas governamentais. Ainda objetivava a desconstitucionalização das polícias, abrindo margem para os Estados pudessem definir o modelo de polícia mais adequado a sua realidade, contanto que se observassem regras previstas no SUSP. Não obstante o previsto, o próprio governo federal, no momento de aderir ao pacto nacional para implantar o PNSP, desistiu de participar por considerar demasiadamente onerosa para a União a responsabilidade advinda de uma reforma institucional da segurança pública (COMIOTTO, 2012).

Contudo, uma herança positiva restou destes esforços, que foi a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada – GGI, concebido nos termos da lei como órgão para coordenação do SUSP, que resultou na desistência do objetivo de desconstitucionalização das polícias, dando lado para a concentração de esforços em promover a integração destes órgãos, respeitando suas autonomias. O GGI é um fórum executivo integrado pelas polícias de todas as instâncias, e, mediante convite, as demais instituições da Justiça criminal. As decisões são tomadas apenas por consenso, fomentando a cooperação interinstitucional ao evitar a disputa pelo comando. Devido à ampla agenda consensual para ações práticas na área da Segurança Pública, não se temeu a paralisia pelo veto. Os GGIs começaram a operar imediatamente, e nos raros Estados em que, nos anos seguintes, não foram esvaziados pelo boicote político, renderam frutos e demonstraram-se formatos promissores (SOARES, 2007).

A primeira experiência envolvendo um GGI foi uma força tarefa de caráter contingencial formada pelas Polícias Militar e Civil, pela Receita Federal, pelo Ministério Público e pelos Governos Federal e Estadual do Espírito Santo. O contexto Capixaba do ano de 2003, no qual o crime organizado e o narcotráfico haviam assassinado um Juiz da Vara de Execuções Penais, desencadeou uma série de ações conjuntas, principalmente na área de inteligência. Em 22 de agosto de 2003, foi assinada a primeira ata de reunião do GGI do Estado do Espírito Santo, servindo de projeto piloto da SENASP (COMIOTTO, 2012). O resultado desta experiência foi que a criação dos GGIs se tornou um requisito para obtenção de recursos para a segurança pública junto ao governo federal; além do mais, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) passou a promover fóruns regionais com o objetivo de fomentar e consolidar os GGIs, como também a avaliar resultados obtidos (COMIOTTO, 2012).

Perante este cenário, no ano de 2007, por meio da Lei Federal nº 11.530/2007, foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), apresentando 94 ações a serem perseguidas por meio da interação entre os entes estatais, com foco principalmente nos municípios, outorgando-lhes maior responsabilidade pela segurança pública. O Pronasci valorizou a contribuição dos municípios para a segurança pública, ao passo que seu papel não se esgota na criação de guardas civis, pois se estende à implantação de políticas sociais preventivas (SOARES, 2007).

A consolidação dos GGIs se deu no ano de 2008, no qual se buscava identificar demandas, diagnosticar prioridades, garantir a integração da inteligência com dados estatísticos, consubstanciando-se em um grupo multidisciplinar eficiente e eficaz de segurança pública e defesa social (CABRAL, 2010). O Pronasci surgiu como resposta a uma nova e complexa conjuntura, destinado a garantir direitos fundamentais aos cidadãos, no contexto de uma nova ordem mundial, cuja macrolegalidade incita os estados nacionais a renunciarem a elementos centrais de sua soberania e de seu ordenamento jurídico, gerando em todas as esferas um profundo sentimento de insegurança. Como também, incidir sobre o contexto de tensão social do país, caracterizado pelo crescimento desestruturado das periferias das grandes cidades brasileiras e marcado por altos índices de criminalidade e violência, que atinge principalmente os mais jovens. Destinou-se o Pronasci a superar o modelo ultrapassado de política de segurança pública, fundamentada, quase que exclusivamente, no pós-crime em detrimento da prevenção. As ações do Pronasci possuem três focos de atuação: 1) foco territorial: atuar em regiões urbanas com altos índices de criminalidades; 2) foco etário: priorizar a juventude (Grupo de jovens entre 15 e 24 anos, que vivam às margens da criminalidade ou já tiveram problemas com a lei); 3) foco policial: favorecer a formação e valorização das forças de segurança. Totalizando 94 ações estruturadas na área policial e em programas locais junto às comunidades. O Pronasci tem entre suas metas gerais: 1) beneficiar 3,5 milhões de pessoas entre profissionais, jovens e suas famílias; 2) reduzir a taxa de homicídio, nos próximos quatro anos, em aproximadamente 60%. O Pronasci será levado gradualmente a todo o país até 2012; O investimento previsto é de R\$ 6,7 bilhões (BRASIL, 2009?).

O papel dos municípios na segurança é fundamental, ao passo que são os municípios que colocam em prática políticas públicas na área da educação, emprego e renda, assistência social, além de tratar de dependentes químicos e editar códigos de postura que influem diariamente na vida cotidiana. Diante disso, o Pronasci de 2007 focou sua atuação no combate às raízes socioculturais do crime, nesse sentido, os GGIMs decorrem da necessidade do Governo Federal garantir que suas políticas de segurança alcancem os municípios e produzam os resultados esperados (COMIOTTO, 2012). Os GGIMs pautam-se na tendência à descentralização da macropolítica pública e encampam o conceito de gestão integrada, reunindo em uma só unidade as principais autoridades responsáveis pelo combate à

criminalidade e especialistas na área social. Compostos pelas três esferas de governo: União, Estados e Municípios, os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais se constituem em instâncias democráticas de negociação e consenso permanentes, que atuam em consonância com as atribuições e autonomias previstas em lei (PINHEIRO; FERNANDES, 2009).

O GGI permanente de interlocução entre as instituições com respeito a autonomia, sem subordinação funcional ou política, com o objetivo de resolver problemas afetos a violência local. Conforme o Documento Orientador editado pela SENASP os municípios por meio do GGIM assumem papel de grandes articuladores das ações e da política de segurança pública local, como também esclarece o conceito de gestão integrada. Os municípios possuem o desafio de desenvolver projetos concretos de prevenção que, associados a outras ações de prevenção e às ações repressivas desenvolvidas pelas polícias, alcancem reduções significativas nas taxas de criminalidade e nas ocorrências violentas. É perfeitamente possível alcançar estes resultados. A experiência internacional e alguns exemplos em nosso próprio país o demonstram suficientemente. Para isso, entretanto, é preciso articular as ações com todos os interessados e com as entidades parceiras. A gestão integrada é a articulação e o diálogo estratégico entre os órgãos de segurança pública e demais atores das três esferas de governo que atuam em um município, bem como entre os diferentes setores responsáveis pela sua construção, implementação, execução e monitoramento, com a finalidade de atingirem de forma integrada objetivos comuns (BRASIL, 2009?).

Desta forma, a gestão integrada é um novo modo de conceber a política pública de segurança, envolvendo todos os setores por ela responsáveis, com isto, o Estado passa a atuar de forma preventiva e não apenas repressora, dialogando e centrando a atenção nas ações preventivas. Em outras palavras, a Gestão Integrada nada mais é que um conjunto de referências político-estratégicas, institucionais, legais, financeiras e sociais, capazes de orientar a organização das ações, programas e projetos, no caso de segurança pública, locais.

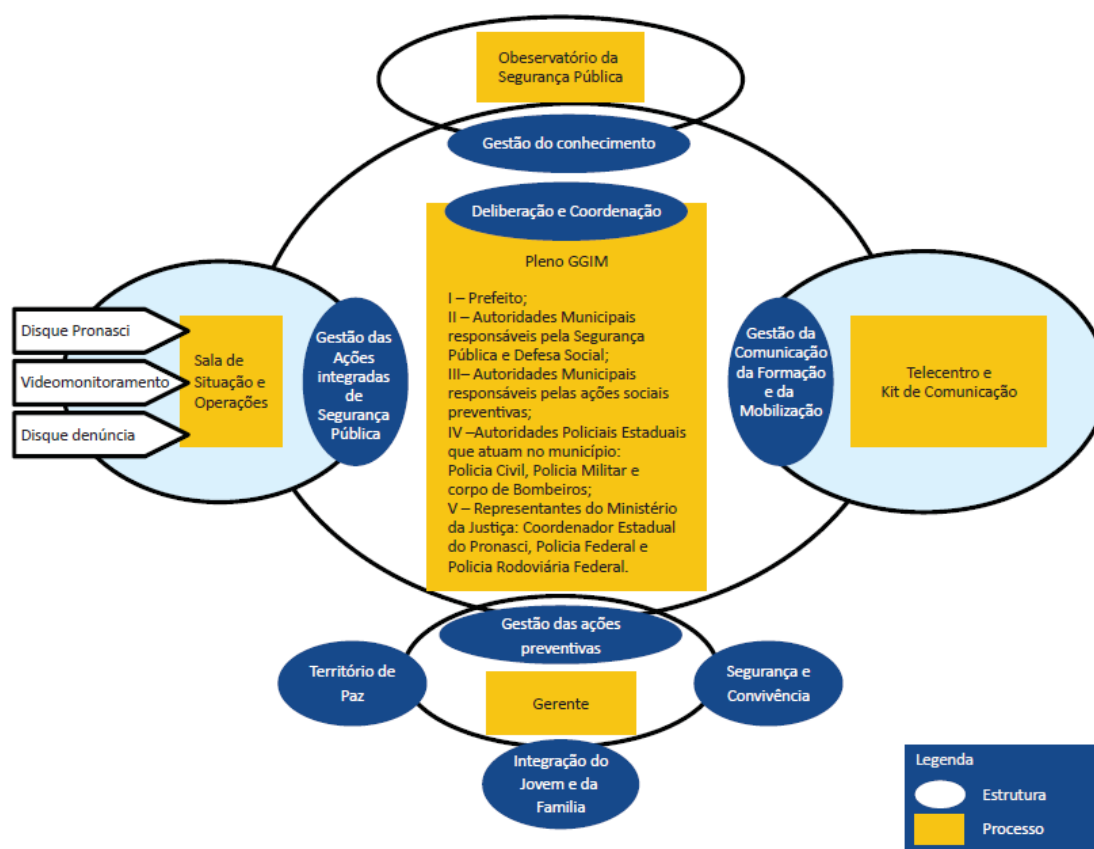
Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal foram criados pela Lei Federal nº 11.707/2008. O arcabouço de argumentos apresentados até aqui comprova que para resolução dos problemas na área de segurança pública é imprescindível que os municípios possuam maior protagonismo, bem como que adotem ferramentas de gestão para garantir a interlocução entre os atores municipais incumbidos de prevenir e reprimir delitos. Desta feita, passar-se-á a análise da estruturação e funcionabilidade do GGIM, nas conformidades com que foi criado na lei federal. Conforme o guia editado pela SENASP sobre o GGIM, este gabinete apresenta um novo modelo de gestão integrada de segurança, na qual o Estado passa a agir de forma preventiva, desencadeando ações sociais com o objetivo de evitar que o crime ocorra; desta forma, deixa de executar apenas ações repressivas, quando intervém de forma criminalizadora. Ademais, visa reconhecer a importância do protagonismo municipal no enfrentamento da criminalidade, por consequência fortalecendo a parceria entre Governo Federal e Municípios, impondo um novo paradigma, no qual se fomenta a coesão social, na medida em que se fortalece o elo entre operadores de segurança e sociedade civil, por meio de um Estado qualificado. (BRASIL, 2009?b).

Frise-se que para constituir um GGIM o município não precisa aderir ao Pronasci, entretanto para aderir voluntariamente ao Pronasci, mediante instrumento de Cooperação Federativa, é condição impositiva que o município possua o GGIM criado. Nesse sentido, são condições para adesão ao Pronasci por parte do município, conforme o Documento Orientador: criar o GGIM; participar da gestão; comprometer-se com as diretrizes estabelecidas; compartilhar ações, políticas de segurança, sociais e de urbanização; ainda disponibilizar mecanismos de comunicação e informação com fins de divulgar projetos e ações do programa e mobilização social (BRASIL, 2009?b). O GGI-M firma-se em três grandes eixos; o primeiro concernente à gestão integrada, por meio da descentralização e atuação colegiada nas deliberações e execuções de medidas e ações conjuntas em âmbito

local, englobando os segmentos da segurança pública, desta feita, opera pelo consenso, sem hierarquia, com respeito a autonomia das entidades envolvidas; o segundo eixo se refere à atuação em rede, na qual há o compartilhamento de informações, experiência e práticas, como também, mobiliza toda a população, atuando como um canal de interlocução com a sociedade, para tanto deve haver interação entre o GGIM e os fóruns municipais e comunitários de segurança e Conselhos de Segurança; por fim, o terceiro eixo se refere à perspectiva sistêmica, onde o GGIM comporta em sua estrutura espaços inovadores aliando informação, planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança, necessitando de sinergia entre as partes para a garantia do fluxo da informação, da reflexão e da ação. (BRASIL, 2009? p.4).

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal deve possuir a seguinte estrutura: Colegiado Pleno (Instância Superior que delibera e coordena), Secretaria Executiva, Observatório de Segurança Pública, Sala de Situação e Operações, Estrutura de formação e qualificação e Espaço multidisciplinar de prevenção (Brasil, 2009?). Ficou estabelecido, conforme o Documento Orientador, ser incumbência do Ministério da Justiça (MJ) o fornecimento dos equipamentos necessários ao funcionamento dos GGIM, após análise dos projetos apresentados pelos municípios, o qual será informado a disponibilidade física e de pessoal que será disponibilizada. A figura 1 apresenta a estrutura proposta para o Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

Figura 1: Estrutura proposta para o GGIM



Fonte: Brasil (2009?b, p. 39)

Conforme se observa na Figura 1, há a previsão de composição mínima para o Pleno, com a indicação dos membros natos com direito a voto, sendo eles: Prefeito Municipal,

Secretário Municipal de Segurança Pública e Defesa Social ou semelhante, Secretário Municipal de Transporte, Secretário Municipal de Obras e Infraestrutura, Secretário Municipal de Saúde, Secretário Municipal de Educação, Secretário Municipal de Assistência Social, Comandante da Guarda Municipal, Comandante da Polícia Militar local, Comandante local do Corpo de Bombeiros Militar, Delegado da Polícia Civil, Representante local da Polícia Científica do Estado, Representante local da Polícia Federal, Representante local da Polícia Rodoviária Federal e Representante local da Receita Federal. (BRASIL, 2009?).

Além dos membros natos outros representantes de entidades públicas podem ser convidados (Magistratura, Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros), porém não lhes será garantido assento no Pleno, por conseguinte, as reuniões são privativas aos integrantes do pleno, excepcionalmente poderão estar presentes representantes de entidades convidadas. (BRASIL, 2009?b). Um dos importantes componentes da estrutura do GGIM são os Observatórios de Segurança Pública Local, os quais são destinados a fazer levantamentos estatísticos e análises sobre a criminologia local, estudando os aspectos intervenientes no ambiente onde se inter-relacionam o alvo, a vítima, o criminoso e o próprio espaço físico, com fins de propiciar aos atores o planejamento de ações cabais a intervir na situação-problema, de forma a alterar de forma positiva determinado contexto. Dentre as ferramentas indicadas para gestão da criminalidade em sede de GGIM é apresentado o método IARA, que perfaz quatro fases, consistindo em: Identificação, Análise, Resposta e Avaliação, este método pode ser aplicado tanto nas reuniões do pleno, quanto nos estudos do observatório (BRASIL, 2009?).

Os órgãos componentes do GGIM terão suas autonomias respeitadas, visto ser um espaço de interlocução, de compartilhamento de esforços para resolução de situações que são comuns e do interesse de todos envolvidos, sendo assim, devem compartilhar informações e dados ao GGIM, para propiciar a realização de estudos, planos, projetos, desenvolvimento e acompanhamento (BRASIL, 2009?b). O Pronasci para potencializar os resultados das ações do GGIM previu programas locais possíveis de serem implementados, consistindo em quatro projetos previsto na Lei Federal nº 11.530 de 2008: Reservista-Cidadão; Proteção de Jovens em Território Vulnerável - Protejo; Mulheres da Paz e o Bolsa-Formação.

Dentre os programas locais instituídos pelo Pronasci, estão o Protejo, consistente em um projeto de proteção de jovens em território vulnerável, que visa à formação e à inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci; também o Projeto Mulheres da Paz, destinado à capacitação de lideranças femininas atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci e com foco na mobilização social para afirmação da cidadania e a articulação com jovens e adolescentes, com vistas a sua participação e inclusão em programas sociais de promoção da cidadania e na rede de organizações parceiras. (BRASIL, 2009?b, p. 35). Para fomentar a criação de GGIM e consequentemente a promoção da segurança cidadã, o Governo Federal assumiu o ônus de subsidiar financeiramente a instalação destes GGIM nos municípios que aderissem ao Pronasci, conforme prevê o Documento Orientador expedido pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2009?).

3 METODOLOGIA

Inicialmente, esclarece-se que por pesquisas exploratórias compreendem-se aquelas que têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, visando torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Possui planejamento bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado (GIL, 2010). Devido ao problema e objetivos, a presente pesquisa caracteriza-se como exploratória. Além disso, Andrade (2010, p. 112) afirma que “[...] a pesquisa exploratória, na maioria dos casos,

constitui um trabalho preliminar ou preparatório para outro tipo de pesquisa.”. A coleta de dados deu-se por meio de questionário, o qual apresenta diversas vantagens à pesquisa, dentre as quais se destaca o maior alcance de pessoas simultaneamente, economia de tempo com grande obtenção de dados, retorno de respostas rápidas e precisas, maior credibilidade nas respostas em razão do anonimato, maior flexibilidade ao participante em poder responder em seu horário mais favorável (MARCONI; LAKATOS, 2010).

O questionário para coleta de informações foi enviado por e-mail às Secretarias de Administração das prefeituras dos municípios que possuem pelotões do 12º Batalhão de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, sendo: Cruz Alta, Ibirubá, Ijuí, Horizontina, Panambi, Tapera, Três de Maio e Três Passos. Neste ponto, ressalta-se que o 12º BBM, por meio dos pelotões citados, atende 60 municípios gaúchos, prestando serviços de prevenção, proteção e combate a incêndios, de buscas e salvamentos, atividades de proteção e de defesa civil.

O questionário foi construído pelo autor desta pesquisa com base nos principais pontos exigidos pelo Documento Orientador do Ministério da Justiça para a criação de GGIM, desta forma foram realizadas as seguintes perguntas, com respostas abertas: O município possui GGIM criado? O GGIM está instalado? O GGIM está em funcionamento? Quais partes da estrutura proposta do GGIM estão em funcionamento? Qual a periodicidade de reuniões do GGIM (semanal, quinzenal, mensal, bimestral, semestral, anual)? Quais são os componentes do GGIM? Quais os principais assuntos que vem sendo tratados nas reuniões do GGIM? São confeccionadas atas dos assuntos abordados nas reuniões? Complementarmente foram solicitadas os decretos e leis municipais que criaram o GGIM nos municípios pesquisados, bem como cópia das atas das reuniões para análise. Utilizou-se ainda a pesquisa documental, por meio da análise das leis e dos decretos municipais que dispõem sobre o GGIM, para tanto foram realizadas busca de documentos virtuais existentes nos *sites* das prefeituras dos municípios pesquisados.

Obteve-se retorno de todos os questionários enviados, os quais foram analisados a luz das normas apresentadas no referencial teórico e que regulam a criação e funcionamento dos GGIMs, confrontado com as leis e decretos municipais, cujo resultado é apresentado na seção seguinte deste artigo.

4 RESULTADOS

Após amplo estudo sobre o tema, apresentam-se os resultados auferidos após a análise dos dados coletados.

4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DOS GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAIS (GGIM) NOS OITO MUNICÍPIOS GAÚCHOS COM UNIDADES DO 12º BATALHÃO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Para ser considerado efetivamente criado o GGIM, os municípios deveriam apresentar, para esta pesquisa, o decreto e/ou lei municipal com esta finalidade. Dos oito municípios investigados, apenas os municípios de Três Passos, Três de Maio e Tapera não criaram o Gabinete de Gestão Integrada Municipal; os demais municípios, Cruz Alta, Horizontina, Ibirubá, Ijuí e Panambi, criaram seus GGIM entre os anos de 2010 e 2015, alternando sua criação por meio de decreto e por meio de lei municipal, sendo o GGIM de Cruz Alta o mais antigo, criado no ano de 2010, e o de Horizontina o mais recente, criado no ano de 2015.

O questionário respondido pelo responsável do município de Cruz Alta não descreve se o GGIM foi criado, limitando-se a responder que o mesmo não está instalado. Realizadas pesquisas nos sites da câmara e prefeitura em busca de lei ou decreto de criação, nenhuma

norma foi encontrada. Entretanto, consta no portal de transparência do Governo Federal a prestação de contas de convênio firmado no ano de 2010 para implementação do GGIM no município de Cruz Alta, no qual consta como liquidado o repasse de R\$ 809.936,38, destinados ao seguinte fim:

estruturação física do gabinete de gestão integrada municipal GGI-M pela celebração de acordo de cooperação federativa no âmbito do programa nacional de segurança pública com cidadania Pronasci, dotando-o o município com recursos que permitam o funcionamento desse fórum e suas atividades ordinárias e extraordinárias, envolvendo servidores municipais, estaduais, federal em torno do tema segurança pública, mediante a articulação entre ações de prevenção e de repressão qualificada da violência e criminalidade. (BRASIL, 2010).

Portanto, tendo-se como base que um dos requisitos para celebração de acordo de cooperação é a preexistência de GGIM criado, buscou-se fisicamente junto ao Prefeito Municipal cópia da norma criadora, oportunidade em que verificou-se a existência do Decreto Municipal nº 049 de 2010 que cria GGIM de Cruz Alta e a Portaria nº 906 de 2011, editada pelo Prefeito Municipal que instala o GGIM. Não obstante, em que pese o GGIM instalado e o pesado investimento federal de quase 1 milhão de reais, o referido município não explora atualmente o potencial do GGIM para resolução dos problemas locais de violência e criminalidade, por consequência, é um dos municípios de sua região com índices criminais mais elevados, com existência de disputa local pelo controle do tráfico de drogas, incluindo execuções de pessoas ligadas as facções locais.

Outrossim, dos 5 municípios com gabinete criados, apenas os município de Ibirubá e Horizontina não possuem o GGIM instalado. Porém, dos 3 municípios com GGIM instalado, somente os municípios de Panambi e Ijuí possuem GGIM em funcionamento. Verificou-se que o GGIM de Panambi realiza reuniões mensais, as quais são registradas em atas, ao passo que o município de Ijuí informou, por meio do Ofício nº 16/2018-SMF de 04 de maio de 2018 que “as reuniões ocorrem quando da necessidade demandada pelo Executivo Municipal ou por outro órgão de segurança instalado no Município de Ijuí quando fatos vierem demandar ações concretas; [...] as reuniões ocorridas até a presente data não contam com Ata Oficial”.

Diante deste cenário, questiona-se se o GGIM de Ijuí atua como um Gabinete de Gestão e Crise, que é instalado apenas quando ocorre fato de repercussão local e que exige intervenção imediata (repressiva) ou se atua como um Gabinete para promoção da segurança pública cidadã ou para interlocução permanente entre os órgãos de segurança, o município e a sociedade, com foco preventivo. Destaca-se que o fato de não haver documento oficial de registro de reuniões pretéritas dificulta a comprovação de que o GGIM de Ijuí tenha sido em algum momento utilizado após a sua criação e instalação, portanto, conclui-se que o GGIM de Ijuí na realidade não está em funcionamento. Por outro prisma, das cinco cidades que possuem GGIM criados, as cidades de Ibirubá, Panambi, Cruz Alta e Ijuí possuem sistema de monitoramento por vídeos das vias públicas municipais.

Outrossim, as reuniões do Pleno do GGIM com a participação das instituições convidadas são muito importantes para se discutir a criminalidade e a violência locais. Entretanto, os órgãos envolvidos necessitam que o gabinete, além de promover a interlocução, lhes alcancem os subsídios que os auxiliem na execução de ações estabelecidas em reunião, e ainda que estas ações sejam realizadas de forma conjunta, de maneira coordenada, para que assim, seja possível atingir um dos objetivos dos GGIM que é promover a segurança pública cidadã (BRASIL, 2009?).

Contudo, os GGIM criados limitaram-se a dispor sobre o Pleno do GGIM, que é a estrutura de deliberação e coordenação do GGIM, avançando apenas na implementação dos sistemas de videomonitoramento. As estruturas responsáveis pela gestão do conhecimento,

gestão das ações preventivas, gestão da comunicação, da formação e da mobilização não foram implementadas, conforme retorno obtido com os questionários.

Uma das estruturas, tão relevante quanto o Pleno, é o Observatório da Segurança Pública Municipal, no qual estudos sobre a violência local são produzidos, gerando conhecimento fundamental para que os órgãos de segurança possam atuar de forma preventiva, porém, tal estrutura não existe em nenhum dos oito municípios estudados, segundo respostas obtidas. Diante disso, verifica-se, no presente caso, que a finalidade para a qual o GGIM foi criado em lei federal, que é a mudança de postura, migrando da repressão para a prevenção, não foi compreendida pelos municípios que implementaram o GGIM, pois de todas as estruturas do GGIM limitaram-se a implementar a ferramenta de videomonitoramento, que na prática é utilizada para auxiliar os órgãos policiais na identificação de autores de delitos e monitoramento de suas ações, logo, efetiva no pós crime.

Por este enfoque, considerando-se que o GGIM é composto por um conjunto de estruturas que visam promover segurança pública com cidadania, focando prevenção a delitos, podemos considerar que o município de Panambi possui um GGIM instalado parcialmente. Não bastasse, analisando-se as atas das reuniões do GGIM de Panambi verificou-se reduzida efetividade das reuniões do Pleno para a solução de problemas locais, pois os representantes dos órgãos se limitam a expor problemas que enfrentam em determinadas situações. Entretanto, não há o estabelecimento de planos de ações conjuntos para auxílio ao órgão, com a integração e a interlocução perseguida, para a resolução do problema informado. Diante disso, a forma como vem sendo conduzidas as reuniões não se alinha à proposta: “O GGIM rompe com a exclusividade da perspectiva imediatista das ações policiais em resposta à crise e projeta soluções com foco estratégico, de médio e longo prazo, estabelecendo o planejamento efetivo da segurança, configurado nos planos e programas locais” (BRASIL, 2009?b).

Sendo assim, as reuniões acabam se tornando ambientes para prestação de contas dos órgãos sobre as ações que vem realizando, e ocasião para serem cobrados sobre a resolução de determinadas demandas, em suma, acabam discutindo mais ações repressivas do que soluções preventivas construídas em rede. Fica evidente, também, que a criação dos GGIM estudados muito se deve ao fato de ser uma das exigências impostas para que os municípios pudessem aderir ao Pronasci e captar recursos federais disponíveis no programa, dentre estes recursos os destinados ao subsídio da instalação de sistemas de videomonitoramento urbano e para aquisição de equipamentos para estruturação dos gabinetes.

Um último ponto relevante a ser discutido é o atinente à composição dos GGIM estabelecida em lei ou decreto municipal. Neste aspecto, constatou-se que o a lei nº 5.417 de 01º de abril de 2011, do município de Ijuí, não observa a normativa federal, ao passo que constitui o Pleno apenas com três órgãos municipais, sendo o Gabinete do Prefeito, a Coordenadoria Municipal de Trânsito e o Conselho Comunitário de Segurança Pública, dispondo sobre os demais órgãos em artigo distinto, incluindo os órgãos originalmente previstos para compor o Pleno junto com órgãos considerados como convidados e sem direito a voto. Ademais, a legislação de Ijuí é omissa com relação a criação do Observatório de Segurança Pública (OSP) e demais estruturas do GGIM.

Diversamente, no município de Panambi o GGIM foi criado por meio de Decreto Municipal nº 072 de 08 de agosto de 2011, no qual se observou integralmente as orientações federais, incluindo a ressalva com relação a condição de convidados da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública, como também, previu a criação de todas as estruturas previstas para o GGIM, incluindo o OSP. Neste mesmo sentido, o município de Ibirubá editou o Decreto Municipal nº 3.508 de 01º de março de 2011, criando o GGIM e prevendo no decreto a criação de todas as estruturas previstas, entretanto, na composição do Pleno inseriu órgãos estranhos a composição indicada, como por exemplo a Câmara

Municipal de Vereadores e a Associação Comercial e Industrial, por consequência estendendo-lhes o direito a voto no Pleno. Os três GGIM citados fizeram menção nas normas de criação ao Pronasci.

Já o município de Horizontina foi o único a não citar o Pronasci como um dos fundamentos para a criação do GGIM, alhures, a Lei Municipal nº 3.606 de 28 de julho de 2015, previu apenas a estruturação do Pleno, ignorando as demais estruturas propostas para a estruturação do GGIM. Além do mais, na composição do Pleno inseriram os órgãos indicados na norma federal como convidados, como também o Presidente do Consepro e do Conselho sobre Drogas, por consequência, outorgando-lhes direito a voto.

Por fim, o GGIM da cidade de Cruz Alta foi instituído pelo Decreto Municipal nº 049 de 2001 e instalado pela Portaria nº 906 de 2011, estruturando a composição do Pleno nas conformidades do indicado em Lei Federal, porém não avançou na previsão da criação das demais estruturas sugeridas.

Sinteticamente, em relação ao estágio atual em que se encontram os GGIM nos oito municípios pesquisados, apresenta-se no Quadro 01 um panorama dos GGIMs nos municípios pesquisados:

Quadro 01 – Panorama dos GGIM nos municípios pesquisados

Município	O GGIM foi criado	Foi criado por meio de Decreto ou de Lei?	O GGIM foi instalado?	O GGIM está em funcionamento?	Qual a Periodicidade das reuniões?	Todas as estruturas propostas foram criadas?
Panambi	Sim	Decreto	Sim	Sim	Mensal	Não
Ijuí	Sim	Lei	Sim	Não	-	Não
Ibirubá	Sim	Decreto	Não	Não	-	Não
Horizontina	Sim	Lei	Não	Não	-	Não
Cruz Alta	Sim	Decreto	Sim	Não	-	Não
Tapera	Não	-	-	-	-	-
Três de Maio	Não	-	-	-	-	-
Três Passos	Não	-	-	-	-	-

No que atine aos assuntos tratados, apenas o GGIM do município de Panambi realizou reuniões com registro em ata, nas quais constam que os membros relacionados debateram, em síntese, os seguintes assuntos apresentados no Quadro 02:

Quadro 02- Análise das atas realizadas pelo GGIM de Panambi

N. ata	Data	Membros presentes	Assuntos abordados
001/2017	17/06/2017	Prefeito Municipal, Chefe de gabinete, Delegado de Polícia, Conselheiro Tutelar, Secretária de Educação, Comandante do Corpo de Bombeiros Militar, Secretário Executivo do GGIM, Chefe do Departamento de Trânsito, Secretária de Saúde.	Atividades da defesa civil, segurança pública, atendimento do Corpo de Bombeiros, Instalação de Guarda Municipal, problemas no trânsito, consumo de drogas, falta de áreas de lazer para os jovens.
002/2017	14/07/2017	Prefeito Municipal, Chefe de gabinete, Representante da Brigada Militar, Promotor de Justiça, Comandante do Corpo de Bombeiros Militar, Secretário Executivo do GGIM, Chefe do Departamento de Trânsito.	Estruturação dos GGIM, videomonitoramento, segurança pública, captação de recursos federais pelo GGIM, criação de plataforma de informações municipais.
003/2017	11/08/2017	Prefeito Municipal, Chefe de gabinete, Promotor de Justiça, Secretária de Educação, Secretário Executivo do GGIM, Chefe do Departamento de Trânsito, Secretária de Saúde, Juiz de Direito.	Videomonitoramento, segurança pública, retirada de veículos abandonados das ruas, pavimentação de ruas e melhorias na iluminação pública, criação de sistema para compartilhamento de informações, problemas no trânsito, educação de trânsito, distribuição de apenados em locais de trabalho.
004/2017	15/09/2018	Prefeito Municipal, Chefe de gabinete, Comandante da Brigada Militar, Delegado de Polícia, Promotor de Justiça, Coordenador da Defesa Civil, , Secretário Executivo do GGIM, Chefe do Departamento de Trânsito.	Videomonitoramento, segurança pública, cedência de funcionários da prefeitura à Polícia Civil, ações da Defesa Civil, aquisição de aparelho para investigações do Ministério Público por meio da Polícia Civil, baixo efetivo policial, sinalização de trânsito.
005/2017	10/11/2017	Prefeito Municipal, Chefe de gabinete, Comandante do Corpo de Bombeiros Militar, Secretário Executivo do GGIM.	Perturbação do sossego no Distrito Industrial, efetivo policial, efetivo do Corpo de Bombeiros Militar, videomonitoramento, atividades da defesa civil, segurança pública, atendimento do Corpo de Bombeiros, Instalação de Guarda Municipal, problemas no trânsito, consumo de drogas, falta de áreas de lazer para os jovens.
006/2017	22/12/2018	Prefeito Municipal, Chefe de gabinete, Comandante do Corpo de Bombeiros Militar, Secretário Executivo do GGIM, Comandante da Brigada Militar, Chefe do Departamento de Trânsito, Secretária de Saúde.	Concentração de jovens no Distrito Industrial, segurança pública, videomonitoramento, Bombeiros voluntários, atendimento do Corpo de Bombeiros, Instalação de Guarda Municipal, transferência do Comandante da Brigada Militar para o Corpo de Bombeiros Militar, problemas no trânsito, troca dos filtros de água da cidade, criação do Conselho Municipal de Saneamento.
001/2018	13/04/2017	Prefeito Municipal, Secretário Executivo do GGIM, Secretário de Indústria e Comércio, Chefe de Gabinete, Delegado de Polícia, Chefe do Departamento de Trânsito.	Videomonitoramento, concentração de jovens no Distrito Industrial, problemas no trânsito urbano, instalação de parquímetros, invasão de áreas públicas.
002/2018	Maio/2018	Não informado – ata da reunião não disponibilizada.	Não informado – ata da reunião não disponibilizada.

Destaca-se que em janeiro, fevereiro e março de 2018 não foram realizadas reuniões do Gabinete. A reunião de maio foi realizada, mas a ata não foi enviada por não estar concluída até a data da coleta dos dados. As discussões inseridas nas atas, por vezes, fogem da finalidade para a qual o GGIM foi criado, tratando de assuntos sem ligação com a segurança pública local, ou seja, sem potencial de interferir na redução da violência e da criminalidade local.

Fica visível a preocupação com o sistema de videomonitoramento instalado localmente, com a necessidade de implementar ferramentas tecnológicas para aprimorar o sistema existente. Porém, transparece que a demasiada preocupação com o sistema videomonitoramento nas reuniões se justifica por ele ser visto, de forma equivocada, pelo Município como a solução para os problemas de violência local, por conseguinte, ignorando os diversos fatores que geram a violência, tais como: falta de investimentos em educação, desporto e lazer, saúde pública, saneamento básico, limpeza urbana, iluminação pública, geração de empregos e políticas públicas voltadas ao jovem.

Comprova-se este cenário pelo fato de um dos problemas citados ser relativo a perturbação do sossego alheio no Distrito Industrial de Panambi, local no qual há aglomeração de jovens para ouvir som automotivo e consumir bebidas alcoólicas. Contudo, nas reuniões do GGIM as soluções se limitaram a ações repressivas de curto prazo por parte dos órgãos de segurança pública com operações no local para inibir aglomerações, como também, a instalação de câmeras de videomonitoramento no local, por decorrência, deixando de lado soluções de longo prazo, como discussão da ocupação do espaço urbano e criação de locais de lazer para os jovens com atrativos criados por parte do poder público.

Sendo assim, pelo estudo realizado fica claro que os municípios não compreenderam a sua importância para a resolução dos problemas locais de criminalidade e violência, limitando-se a atuar de forma isolada nas áreas tradicionais, relegando ao Estado, à União e ao próprio cidadão a responsabilidade pela segurança pública local, esquecendo-se que a gênese da violência reside no abandono do Estado nas áreas de saúde, educação, emprego, saneamento básico, ou seja, áreas as quais a atuação municipal é diária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referencial teórico deste estudo evidencia a importância e potencial dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal para a transformação do cenário local, ao passo que proporciona um canal de interlocução entre os atores envolvidos e para estabelecimento de soluções conjuntas e planejadas para os problemas enfrentados. O GGIM aproxima os órgãos de segurança pública, promove a resolução de conflitos, potencializa a atuação destes atores ao partilhar com eles a responsabilidade pelos resultados da violência, além de alcançar-lhes as informações e dados necessários para planejar suas ações, não somente as repressivas, mas principalmente as preventivas com foco no médio e longo prazo.

Porém, para que isto ocorra é necessário que o GGIM esteja implementado com todas as estruturas propostas em funcionamento, para que assim seja possível promover a segurança pública com cidadania, na medida em que promove a aproximação da sociedade com os órgãos de segurança pública e prioriza a adoção de ações pensadas conjuntamente e formatadas com a participação social. Não obstante, dos oito municípios estudados apenas cinco possuem GGIM criado, contudo apenas um está funcionando, e se não bastasse, ainda funciona parcialmente, pois instalou apenas parte da estrutura, concernentes ao Pleno e a sala de videomonitoramento. Entretanto, as reuniões que vem sendo realizadas pelo Pleno não tem adotado a sistemática proposta na norma federal, por consequência as ações desenvolvidas em sua maior parte consistem em saídas convencionais para resolver problemas de criminalidade e violência, ou seja, soluções repressivas.

Extraí-se ainda que os municípios que criaram o GGIM procederam com o fito de atender exigência para adesão ao Pronasci, possibilitando a captação de recursos federais, possivelmente sendo esta a razão para que quatro GGIM criados não estejam em funcionamento, existindo apenas no papel da norma que os criou, logo, Gabinetes de Papel.

Como limitativos identifica-se que, apesar do Pronasci estar em vigor há dez anos, apenas um município possui GGIM funcionando, porém há menos de um ano. Sendo assim, como os resultados perseguidos pelo GGIM são a médio e longo prazo, restou inviável proceder à análise comparativa entre índices criminais antes e após o funcionamento do GGIM. Além disso, outro limitante desta pesquisa é não ter realizado entrevistas nos municípios com os responsáveis pelos gabinetes e/ou por sua criação, para conseguir compreender melhor a percepção destas pessoas sobre os benefícios, as dificuldades e limitações da criação destes GGIM nos municípios.

Por outro prisma, sugere-se para pesquisas futuras a análise do cenário estadual como um todo, de maneira a identificar a quantidade de GGIM instalados no Estado e qual a contribuição concreta destes GGIM para a segurança local, comparando os índices de criminalidade antes e depois de suas instalações.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. Prefácio. In: SANDES, Wilquerson Felizardo.

RODRIGUES, João Bosco. VIEGAS, Eraldo Marques. **Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública**, Coletânea 2003-2009, Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Gabinetes de Gestão Integrada Municipal**: documento orientador. Brasília, DF: [s.n.], [2009?].

BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. **Gabinete de Gestão Integrada Municipal**: GGIM. Brasília, DF: Pronasci, [2009?].b

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Detalhamento diário das despesas**. 2010. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/despesas/diarias/liquidacao?documento=200330000012010NS044261>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CABRAL, Marcio José. **O gabinete de gestão integrada e as ações de segurança pública, na copa do mundo de 2014, no Estado de Santa Catarina**. 2010. 49 f. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública) - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

COMIOTTO, Luciano Francisco. Os gabinetes de gestão integrada municipais como ferramenta para aplicação da polícia ostensiva: uma experiência na cidade de Correia Pinto. **Ordem Pública**, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.acors.org.br/rop/index.php?>

pg=revista>. Acesso em: 15 abr. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PINHEIRO, Juarez. FERNANDES, Magda Fernanda M. Gabinete de Gestão Integrada Municipal: uma alternativa para a segurança pública. In: SANDES, Wilquerson Felizardo. RODRIGUES, João Bosco. VIEGAS, Eraldo Marques. **Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública**, Coletânea 2003-2009, Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública. 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006>. Acesso em: 03 jun. 2018.