

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã

Mestrado Profissional

CRISTINA GROSS VILLANOVA

**GESTÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: INOVAÇÃO OU
REPETIÇÃO DO MAIS DO MESMO? ANÁLISE DO PAPEL DOS
MUNICÍPIOS A PARTIR DOS PLANOS NACIONAIS 2000 -2014**

Porto Alegre

2021

CRISTINA GROSS VILLANOVA

**GESTÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: INOVAÇÃO OU
REPETIÇÃO DO MAIS DO MESMO? ANÁLISE DO PAPEL DOS
MUNICÍPIOS A PARTIR DOS PLANOS NACIONAIS 2000 -2014**

Dissertação de Mestrado em Segurança Cidadã apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Rosimeri Aquino da Silva

Porto Alegre, julho 2021.

Cristina Gross Villanova

**GESTÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: INOVAÇÃO OU
REPETIÇÃO DO MAIS DO MESMO? ANÁLISE DO PAPEL DOS
MUNICÍPIOS A PARTIR DOS PLANOS NACIONAIS 2000 -2014**

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Segurança Cidadã.

Porto Alegre, 28 de julho de 2021.

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Miriam Krenzinger de Azambuja
Professora Associada IV da PPG Serviço Social
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Melissa de Mattos Pimenta
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Fernanda Bestetti de Vasconcellos
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Rosimeri Aquino da Silva (orientadora)
Departamento de Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

CIP - Catalogação na Publicação

Villanova, Cristina Gross

Gestão municipal na segurança pública: inovação ou repetição do mais do mesmo? Análise do papel dos municípios a partir dos Planos Nacionais 2000-2014 / Cristina Gross Villanova. -- 2021.

141 f.

Orientadora: Rosimeri Aquino da Silva.

Dissertação (Mestrado Profissional) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Município na segurança pública. 2. Prevenção à violência. 3. Convivência e segurança cidadã. 4. Plano Nacional de Segurança Pública. I. Silva, Rosimeri Aquino da, orient. II. Título.

À Betina e à Aurora,
para que possam crescer em um país com menos violência e intolerância.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a todas as mulheres da minha família, especialmente à minha mãe, Marlene, e às minhas tias, Rosa, Beth, Elena e Isabel. Nunca, em nenhum momento, tive qualquer tipo de informação, sugestão, restrição ou exemplo de que, tendo nascido mulher, não poderia fazer qualquer coisa na minha vida. Sempre tive acesso ao estudo, sempre pude escolher o que eu queria fazer, onde trabalhar e sempre fui estimulada a aceitar desafios. Além disso, é uma família acolhedora, que sempre me proporcionou acolhimento em momentos difíceis, estimulando-me a ultrapassá-los, porque é na vida que aprendemos as dificuldades relacionadas ao gênero.

Gostaria de agradecer ao Professor Ricardo Brisolla Balestreri, que foi, na minha adolescência, meu professor no Ensino Médio, que me despertou para a militância em Direitos Humanos, tendo iniciado à época, na Seção Brasileira da Anistia Internacional, onde se delineou a maior parte da minha trajetória profissional.

Daí seguem os agradecimentos à Deputada Federal, à época estadual, Maria do Rosário por ter me convidado para ser assessora técnica na Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do estado do RS, dando-me a grata satisfação de atuar profissionalmente no mesmo tema em que eu era militante voluntária – Direitos Humanos.

Foi na CCDH que conheci a Professora Miriam Krenzinger e o Professor Luiz Eduardo Soares, os quais me proporcionaram a possibilidade de trabalhar no Ministério da Justiça, mais especificamente na Secretaria Nacional de Segurança Pública, tendo descoberto a prevenção à violência e à criminalidade como política pública e transformado, aquilo que era trabalho, em militância. É difícil descrever o quão gratificante é trabalhar em um lugar onde sabemos que fazemos a diferença para a vida de muitas pessoas em todo o País. Foi muito trabalho, mas quando olho para trás, tenho certeza que valeu a pena.

Imprescindível fazer um agradecimento *in memoriam* ao Paulo de Mesquita Neto. Paulo com certeza foi um dos primeiros pesquisadores, estudiosos a ressaltar a importância e viabilidade da atuação dos municípios na segurança pública, particularmente por meio da prevenção da violência, e trazer conteúdo qualificado para este tema. Além disso, sempre foi uma pessoa extremamente generosa com a transmissão de seu conhecimento, seja na primeira vez em que fui visitá-lo no Instituto São Paulo contra a Violência, em 2003, na construção do capítulo sobre prevenção à violência na Arquitetura Institucional do Susp, bem como em todos os momentos posteriores em encontros, textos e até posteriormente a sua prematura

morte, quando foi publicado um livro de Ensaio sobre Segurança Cidadã que auxilia na reflexão e na práxis da segurança com cidadania. Muito obrigada!

Além disso fiz muitos amigos e amigas. Como seria impossível nomear a todos e todas sem correr o risco de esquecer alguém, quero agradecer imensamente a todos e todas na pessoa da hoje minha amiga Cátia Simone Gonçalves Emanuelli, que foi uma grande parceira de trabalho na Senasp, especialmente junto aos municípios. Minha substituta, tanto na coordenação-geral quanto na diretoria, sempre foi leal, ética, competente e amiga, e sempre enfrentou junto comigo longas horas de trabalho, inclusive em finais de semana e feriados.

Agradeço à amiga e Professora Dra. Maria Palma Wolff por ter lido o meu projeto e me dado muitas sugestões para aprimorá-lo, acompanhadas de livros.

Por fim, agradeço ao meu sobrinho Daniel Hach Villanova pelas degravações e o carinho; às minhas afilhadas Pietra Cristine Galiano e Betina Gross de Almeida Wolschick que sempre me fazem querer ser uma pessoa melhor; aos meus irmãos e irmã pelo apoio, paciência e carinho; às minhas amigas e amigos pelos textos encaminhados, pelos encontros virtuais, pelo vinho compartilhado, apoio, estímulo e confiança.

GESTÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA: INOVAÇÃO OU REPETIÇÃO DO MAIS DO MESMO? ANÁLISE DO PAPEL DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DOS PLANOS NACIONAIS 2000 -2014

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo principal analisar os efeitos que os Planos Nacionais de Segurança Pública apresentados pelos Governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff tiveram no padrão de política municipal de segurança implementada pelos municípios de Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, do Estado do Rio Grande do Sul (RS), no período de 2000 a 2014, voltadas para a atuação dos municípios na segurança pública. Para tanto, foram analisadas as diretrizes que esses Planos Nacionais apresentaram para que os municípios construíssem uma política municipal de segurança pública, o conceito e as estratégias de prevenção à violência e à criminalidade, mais coadunados com projetos locais de segurança, assim como programas nacionais e internacionais que apresentaram resultado efetivo na redução da violência e criminalidade local. A partir da pesquisa de campo realizada foi possível constatar que os Planos Nacionais tiveram uma forte influência na atuação dos municípios pesquisados na segurança municipal, mas que estes instrumentos não são suficientes para garantir a continuidade e capilaridade da atuação municipal na segurança, havendo a necessidade de uma complementaridade de ações, articulações e formas de investimento.

Palavras-chave: Municípios; Segurança Pública Municipal; Política Pública Municipal; Prevenção à Violência; Convivência e Segurança Cidadã; Plano Nacional de Segurança Pública; Guarda Municipal.

ABSTRACT

The main goal of the present study is to analyze the effects that the National Public Security Plans presented by the Governments Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff had on the pattern of municipal security policy implemented by the municipalities of Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul and Novo Hamburgo, in the State of Rio Grande do Sul (RS), from 2000 to 2014, focused on the performance of municipalities in public security. To this end, the guidelines, that these National Plans presented for municipalities to build a municipal public security policy, the concept and strategies for preventing violence and criminality, were analysed, more in line with local security projects, as well as national and international programs that have shown effective results in reducing local violence and crimes. From the Field research carried out, it was possible to verify that the National Plans had a strong influence on the performance of the municipalities surveyed in municipal security, but these instruments aren't enough to guarantee the continuity and capillarity of the municipal performance in security, with the need for a complementary of actions, articulations and forms of investment.

Key words: Municipality; Municipal Public Security; Municipal Public Policy; Violence Prevention; Coexistence and Citizen Security; National Public Security Plan; Municipal Guard.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

Figura 1 – Brasil: número e taxa de homicídio (2006 a 2016)	12
Tabela 1 – Transferência de recursos da Senasp para municípios	46
Quadro 1 – Comportamento do Homicídio comum e mortes em acidentes de trânsito em Bogotá. 1991- 2001	72
Quadro 2 – Informações básicas dos municípios pesquisados	109

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAPSAD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado de Atendimento à População em Situação de Rua
CIPAVE	Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEPRO	Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
ENAFRON	Estratégia Nacional de Fronteiras
FADISMA	Faculdade de Direito de Santa Maria
FENEME	Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GEPAR	Grupo de Policiamento Especial em Área de Risco
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GM	Guarda Municipal
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPC	Centro Internacional pela Prevenção do Crime
ILANUD	Instituto Latinoamericano das Nações Unidas
INFOSEG	Rede de Informações em Segurança Pública
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBTQIA+	Lésbica, Gay, Bissexual, Transexual, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual
MJ	Ministério da Justiça
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NIE	Núcleo de Informações Estratégicas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PC	Polícia Civil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Polícia Militar
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP	Procedimento Operacional Padrão
PPP	Parceria Público Privada

PROMETROPOLE	Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana de Recife
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROTEGE	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado do Rio Grande do Sul
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REDE EAD	Rede de Ensino à Distância
RENAESP	Rede de Altos Estudos em Segurança Pública
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESI	Serviço Social da Indústria
SINESP	Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e Drogas.
SINESPJC	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública e Justiça Criminal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UF	Unidade da federação
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1. CONTEXTO E DIRETRIZES NACIONAIS	22
1.1 Governo FHC – 2º mandato (2000-2002)	26
1.1.1 Fundo Nacional de Segurança Pública	29
1.1.2 PIAPS.....	31
1.2 Governo Lula – 1º mandato (2003-2006).....	33
1.2.1 Projeto Segurança Pública para o Brasil.....	34
1.2.2 Arquitetura Institucional Susp.....	37
1.3 Governo Lula – 2º mandato (2007-2010).....	41
1.3.1 Pronasci.....	42
1.4 Governo Dilma – 1º mandato (2011-2014)	47
1.4.1 Enafron.....	49
1.4.2 Programa Crack, é possível vencer.....	50
1.4.3 Brasil mais Seguro	52
1.4.4 Sinesp – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas	53
1.5 Planos Nacionais como indutores na política pública de segurança municipal?	53
CAPÍTULO 2. POLÍTICA URBANA E SEGURANÇA PÚBLICA: BRASIL, INFLUÊNCIA DE BOGOTÁ E ORGANISMOS INTERNACIONAIS	55
2.1 Município visto sob a perspectiva do planejamento urbano.....	55
2.2 Espaço Urbano e Criminalidade.....	61
2.3 Plano de Segurança e Convivência Cidadã de Bogotá.....	64
2.3.1 Antecedentes.....	66
2.3.2 Construção e implementação do Plano de Segurança e Convivência Cidadã	67
2.4 Apoio de Agências da ONU e outros organismos internacionais	73
2.4.1 Bogotá – Uma Experiência Inovadora de Governabilidade Local	73
2.4.2 Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas urbanas da América Latina: um guia para recursos para municípios	74
2.4.3 Espaços Urbanos Seguros – Recomendações de projetos e gestão comunitária	75
2.4.4 Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania	77
2.4.5 Coletânea Convivência e Segurança Cidadã: Guias de Gestão Territorial Participativa	79

2.5 É possível implementar essas ações em municípios no Brasil?.....	80
CAPÍTULO 3. PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA E ATUAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL E NO ESTADO DO RS	81
3.1 Prevenção à violência.....	82
3.1.1 Estratégias de prevenção à violência e à criminalidade	83
3.1.2 Conceito indicado nos planos nacionais de segurança pública para a prevenção ..	90
3.2 E o que os municípios têm a ver com isso?.....	91
3.2.1 Diadema.....	98
3.2.2 Belo Horizonte.....	100
3.2.3 Canoas	102
3.3 Guarda municipal / estrutura municipal de segurança	103
3.4 Resultados da pesquisa de campo junto a municípios do RS	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	133
ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA GESTORES MUNICIPAIS E ONG	
ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA EX-SECRETÁRIO NACIONAL	

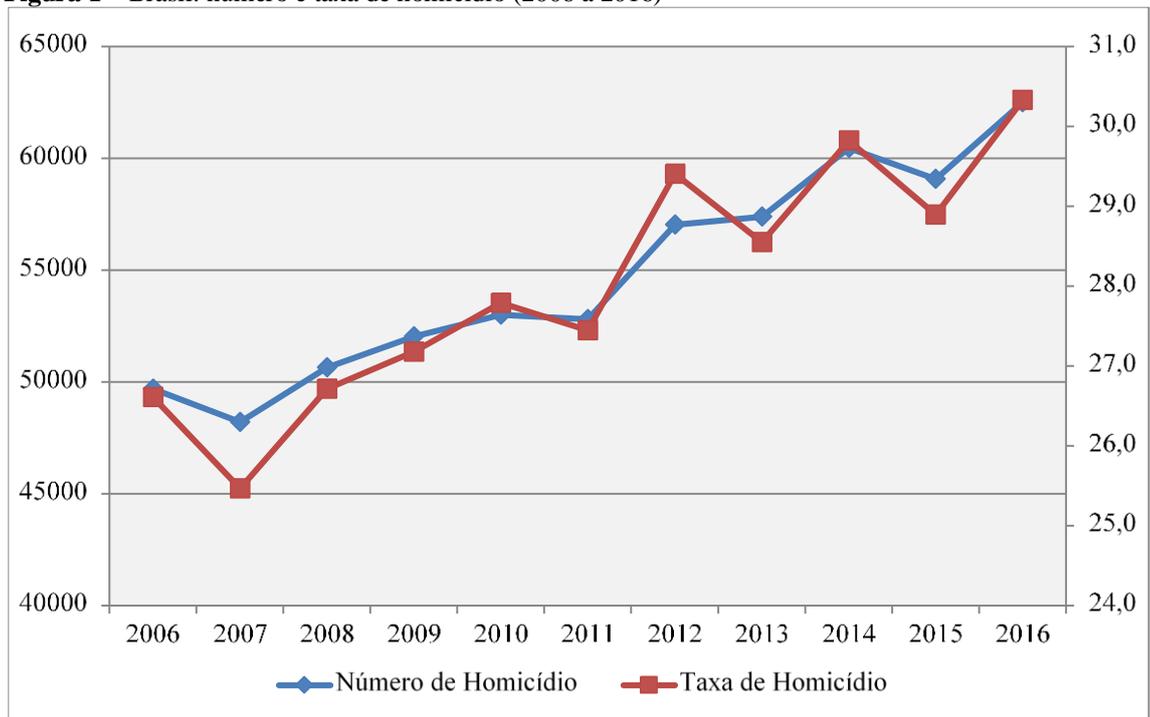
INTRODUÇÃO

A segurança pública se tornou, nos últimos 20 anos, uma das políticas públicas que está na pauta do dia de todo cidadão e cidadã brasileiros, especialmente considerando o crescente índice de criminalidade que assusta o País e desafia as pessoas responsáveis pela gestão pública a implementarem medidas de enfrentamento à violência.

Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018, em 2017 ocorreram 63.895 mortes violentas intencionais no Brasil, as quais representam uma taxa de 30,8 mortes por 100 mil habitantes. Isso significa que 175 pessoas morrem por dia no País (FBSP, 2018).

O Gráfico a seguir demonstra o porquê dessa preocupação com a violência, por parte da população, ante o crescimento do número e da taxa de homicídios no País, no período de 2006 a 2016.

Figura 1 – Brasil: número e taxa de homicídio (2006 a 2016)



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência da vítima foi obtido pela soma dos seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

A presente pesquisa analisou os Planos Nacionais de Segurança Pública apresentados pelos Governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff,

com vistas à compreensão dos efeitos desses na atuação na segurança pública nos municípios de Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, do Estado do Rio Grande do Sul (RS), decorrentes das políticas públicas desses Governos Federais, especificamente voltadas para a prevenção à violência e à criminalidade.

Nesses Governos, que compreendem os anos de 2000 a 2014, dos Presidentes da República Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010), e da Presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2014), a importante inovação na segurança pública foi uma maior participação dos municípios no tema. Esses entes federados foram chamados para atuar na segurança pública, de forma articulada com Estados e União, com vistas ao fortalecimento do pacto federativo.

Essa inovação começou a ser delineada nos Planos Nacionais, a partir do Governo Federal, por meio de parceria com os municípios, mais especificamente, em um primeiro momento, Guardas Municipais. Isso se deu também a partir dos anos 2000, em razão também da criação de fontes de financiamento, primeiramente do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP (Lei nº 10.201/2001 (Brasil, 2001), a qual foi posteriormente alterada pela Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003 (Brasil, 2003) e pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018)), e posteriormente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, criado por meio da Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 (Brasil, 2007), alterada pela Lei nº 11.707/2008 (Brasil, 2008), que propiciavam o financiamento de projetos municipais em segurança pública. A lei de criação do Pronasci também foi alterada pela Lei nº 13.675/2018 (BRASIL, 2018).

Kahn e Zanetic (2009, p. 83), asseveram que a participação dos municípios na segurança pública, para além do aumento do crime e da violência, também se deu em razão de um “alargamento conceitual e institucional da questão da segurança”, não mais entendida apenas como de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 144, da Constituição Federal (Brasil, 1988), a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, em 1995, e do Conselho Nacional de Segurança Pública – Conasp. Os autores indicam que a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, com a posterior instituição do FNSP, foram ferramentas que reconheciam os municípios como tendo algum papel no campo da segurança pública, em razão da possibilidade de financiamento de projetos para as guardas municipais.

Kahn e Zanetic (2009) referem ainda a importância de certa sensibilidade política por parte de prefeitos e prefeitas, considerando a crescente preocupação de seus eleitores com a

segurança local, compreendendo que muito embora a população tivesse o entendimento de que a responsabilidade principal com a segurança deveria ser dos estados, haveria também uma corresponsabilidade por parte do município¹:

Não é difícil compreender porque simultaneamente empresas privadas, Governo Federal e municipais começaram a intervir de forma mais intensa na segurança pública: 1) a criminalidade cresceu rapidamente em todo o país nos anos 80, em especial, os homicídios cuja taxa passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil hab. entre 1980 e 2000; 2) em paralelo, houve um crescimento da sensação de insegurança, que colocou o crime entre as principais preocupações da população, ao lado do desemprego; 3) junte-se a isso o fato de que a população culpa a todos os níveis de governo pelo problema e não apenas ao governo estadual, detentor das polícias civil e militar (KAHN; ZANETIC; 2009, p. 85).

Nesse período, também organismos internacionais, tais como agências da Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, entre outros, passaram a investir na promoção de políticas municipais de segurança, impulsionando suas atuações no campo da segurança pública, mas mais especificamente em políticas municipais de segurança cidadã (MESQUITA, 2006).

Por fim, não é possível ignorar o processo de municipalização das principais políticas sociais no País: a saúde, por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído na década de 90, por meio da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Brasil, 1990), o qual garante acesso integral, universal e gratuito a toda a população brasileira, além do desenvolvimento de outras ações importantes; a assistência social, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005, com objetivo de dar apoio e proteção à população, com recursos e profissionais qualificados para garantir direitos, enfrentar a pobreza e proteger as pessoas mais vulneráveis, possuindo como marco a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 07/12/1993 (Brasil, 1993), alterada pela Lei nº 12.435, de 06/07/2011 (Brasil, 2011)); e a educação, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20/12/1996 (Brasil, 1996)), que regula o sistema educacional (público e privado) do Brasil, da educação básica ao ensino superior.

A institucionalização destas políticas passa a dialogar diretamente com o tema da segurança a partir da implantação de equipamentos públicos que começam a atuar em temas relacionados à violência, tais como doméstica, sexual, violência contra crianças e

¹ Essa informação se baseou em pesquisa realizada pela Ipsos Opinion em 2003, e pela CNT/Sensus, em 2004 (Kahn; Zanetic; 2009, p. 86).

adolescentes, entre outras, além de colocar um peso muito grande no papel do município em relação às políticas públicas.

Nessa conjuntura, delineou-se a participação do município na segurança pública, no âmbito dos Planos Nacionais, a partir da perspectiva de implementação de uma política pública integrada com as áreas de educação, assistência social, saúde e planejamento urbano, entre outras, voltada à prevenção da violência e da criminalidade. Devemos considerar que os municípios não possuem ingerência sobre os órgãos repressivos estatais, tais como as Polícias Civil e Militar, mesmo que atuando no município e esse sendo responsável pelo custeio de algumas das atividades dessas instituições, mas sim pelas guardas municipais, quando existentes², seguindo a perspectiva de cooperação com a União e os estados, por meio de uma atuação integrada na implementação de estratégias repressivas e preventivas³.

Em 12 de fevereiro de 2003⁴ fui nomeada coordenadora geral de ações de prevenção em segurança pública, na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com a tarefa de estruturar uma política de prevenção à violência na Secretaria, assim como organizar a forma de financiamento de projetos municipais de prevenção à violência. Por isso, algumas circunstâncias aqui relatadas estão relacionadas diretamente com a minha atuação, durante 12 anos, na implementação da política pública de prevenção à violência voltada para municípios.

Na época, em sua redação original, a lei que instituiu o FNSP (Brasil, 2018) indicava que somente municípios que possuíam guarda municipal poderiam ter acesso aos recursos deste Fundo (art. 4º, parágrafo 3º). Além disso, no art. 4º, inciso II, que poderiam ser investidos recursos no treinamento e qualificação de policiais civis e militares, e guardas municipais, sem nenhuma menção a projetos de prevenção. No inciso IV, do mesmo artigo, estava previsto que o Fundo apoiaria projetos de polícia comunitária, o que mais se aproximava de uma concepção de atuação na prevenção da violência por meio de policiamento de proximidade.

² É importante destacar que o parágrafo 8º do art. 144 da Constituição (Brasil, 1988) traz a expressão de que os municípios **podem** (grifo nosso) criar guardas municipais, logo, não é obrigatória a existência dessa instituição, sendo de absoluta decisão do Prefeito ou da Prefeita.

³ Estratégias repressivas são aquelas baseadas na punição ou na ameaça de punição sobre crimes e violências que já aconteceram ou que poderão acontecer, como forma de impedir e dissuadir a prática de crimes e violências; estratégias preventivas são ações orientadas para a redução da incidência ou da reincidência de crimes e violências e minimização de danos, com a incidência sobre fatores de risco que podem propiciar a ocorrência de crimes e violências (MESQUITA, 2006). Sobre prevenção trataremos mais detalhadamente no capítulo 3.

⁴ Portaria de Nomeação nº 111, de 12.02.2003, publicada no Diário Oficial da União no dia 13 subsequente.

O Plano Plurianual da Secretaria – PPA 2000-2003 (Brasil, 2000) também possuía uma rubrica destinada ao financiamento de projetos de polícia comunitária, mas sem uma definição estruturada sobre como deveria se dar em âmbito municipal esse financiamento, sendo que a grande maioria dos projetos eram tão somente para aquisição de equipamentos permanentes para as Guardas Municipais.

Para exemplificar, ainda tenho na memória a análise de um processo de prestação de contas de um projeto estadual apoiado com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, no âmbito da rubrica de polícia comunitária. O projeto havia sido aprovado para aquisição de um veículo para transporte de cadáveres, o que se denota a inexistência de diretrizes para o apoio a projetos de policiamento comunitário aos Estados, menos ainda aos municípios.

Logo, era urgente a proposição de alteração da Lei do FNSP (Brasil, 2018), a qual será tratada mais adiante, assim como a elaboração de subsídios que pudessem orientar gestores estaduais, distritais e municipais na elaboração de projetos de prevenção que fossem adequados aos marcos teóricos nacionais e internacionais, bem como à legislação vigente. Essa urgência se revelava ainda mais premente no caso dos municípios, considerando o vácuo conceitual existente acerca do papel destes entes federados na segurança pública, o que poderia direcioná-los para uma atuação voltada para a repressão, considerando que esse era o único exemplo existente até aquele momento.

Há que se considerar que até pouco tempo, segurança pública era traduzida exclusivamente pela atuação das forças de segurança estaduais, nos termos expressos pela Constituição Federal (Brasil, 1988), como se especificará mais adiante. Ao município, na verdade àqueles que constituíam Guardas Municipais, caberia cuidar dos prédios e equipamentos públicos municipais, exclusivamente. O que acontecia é que na prática, especialmente considerando o efetivo das instituições de segurança pública em diversos municípios, alguns municípios com guardas municipais acabavam atuando de forma a apoiar às polícias estaduais em atividades repressivas, tais como guarda externa em presídios, proteção de urnas eleitorais (em tempos de eleições, é claro), atuação em delegacias de polícia e policiamento ostensivo. Esses eram os relatos que eram frequentemente recebidos na Senasp. Além disso, não havia um modelo estruturado. Os profissionais das Guardas Municipais, especialmente considerando a estética militar de seus fardamentos e o fato de que muitas dessas instituições eram comandadas por policiais militares da ativa ou da reserva,

para obtenção de reconhecimento social, acabavam se espelhando e buscando copiar as formas de atuação de policiais militares.

O problema trazido nesta dissertação está diretamente relacionado à qual o padrão de política pública municipal de segurança implementada pelos municípios de Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, do estado do RS, a partir dos parâmetros trazidos nos Planos Nacionais de Segurança Pública e suas fontes de financiamento.

As questões a serem analisadas, para melhor análise do padrão de política pública municipal, são: a) O município promoveu a integração da política pública municipal de segurança com as políticas municipais de educação, saúde, assistência, entre outras? b) o perfil do gestor municipal de segurança e o comprometimento do prefeito ou da prefeita tiveram influência na articulação de projetos de prevenção? c) o município foi capaz de inovar, criar projetos próprios, a partir da dinâmica da violência e das potencialidades locais ou realizou ações no modelo tradicional de aquisição de equipamentos? d) o município implementou observatório de segurança, elaborou plano municipal e estabeleceu indicadores de resultado para avaliar se a violência estava reduzindo no município ou havia parado de crescer?

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da dissertação foi, em um primeiro momento, realizar uma análise documental dos Planos Nacionais, relativos aos anos de 2000 a 2014, legislações relacionadas aos municípios enquanto entes federados, pesquisas e estudos analíticos já publicados sobre os planos nacionais e sobre a participação dos municípios na segurança, assim como instrumentos teóricos desenvolvidos no sentido de auxiliar gestores e técnicos na construção de políticas públicas de segurança municipal. Foi também planejada uma pesquisa de campo com os gestores dos municípios do RS selecionados.

Cabe fazer uma breve nota justificando o porquê de não terem sido incluídos Planos ou diretrizes de governos posteriores ao da Presidenta Dilma Rousseff. Desde 2003, todos os anos, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) publicou edital para seleção de projetos municipais, indicando as diretrizes para o financiamento de projetos, sustentados conceitualmente pelos Planos Nacionais de Segurança Pública, visando à instituição de uma política municipal de prevenção à violência. A partir de 2015, essa realidade mudou, seja pela própria dificuldade de gestão pré-impeachment no Ministério da Justiça, como posteriormente pela mudança nas diretrizes governamentais.

No período de 12 de maio de 2016 a 31/12/2018, o Ministério da Justiça teve quatro ministros, sendo que no período de 26/02/2018 a 01/01/2019, a Senasp ficou subordinada ao

Ministério da Segurança Pública, criado por meio da Medida Provisória nº 821, de 26/02/2018 (Brasil, 2018), posteriormente transformada na Lei nº 13.690, de 10/07/2018 (Brasil, 2018), sob a coordenação do ministro Raul Jungmann. Muito embora o ministro Jungmann tenha criado a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018), o mesmo estabeleceu, conforme o parágrafo 5º do artigo 22, que os Estados, Distrito Federal e Municípios teriam o prazo de dois anos para elaborar e implementar seus planos correspondentes em segurança pública e defesa social, sendo que o período que seria possível avaliar esses planos, se existentes, pegou em cheio o início da pandemia da Covid-19.

Além disso, apesar da PNSPDS (Brasil, 2018) trazer em seus princípios e diretrizes a ênfase na “eficiência na prevenção e no controle das infrações penais” (art. 4º, inciso IV) e no “fortalecimento das ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, priorizando políticas de redução da criminalidade violenta, com ênfase para os grupos vulneráveis” (art. 5º, inciso III) cabe salientar que a nova gestão do Governo Federal iniciada em 01/01/2019, não destacou como prioritária entre suas ações, a prevenção da violência, tendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicado, em 2019, o “Livro Azul das Guardas Municipais – Princípios Doutrinários da Segurança Pública Municipal”.

O referido livro reduz a atuação municipal na segurança pública à instituição Guarda Municipal e tem por objetivo estabelecer “parâmetros e requisitos mínimos para padronização, criação e funcionamento eficiente das Guardas Civis Municipais no País”, indicando um “caminho para a preparação das Guardas para integrar o SUSP”. Além da apresentação de conceitos, como ordem pública, o documento discorre sobre a estrutura das Guardas Municipais, apresenta modelos de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), um Plano de Capacidades, Aquisições e Capacitações, além de apresentar os passos necessários para a criação de uma Guarda Municipal, inclusive com estudo sobre viabilidade técnica e financeira para a sua implantação. Traz ainda modelos de Plano Municipal, Projeto de Lei para criação da Guarda Municipal, propostas de políticas públicas municipais e orientações para uniforme da Guarda, sendo esse último item mais extenso do que as propostas de políticas municipais.

Por fim, cabe destacar que a partir de 2015 não há informações disponíveis relativas à publicação de Edital ou Portaria voltada à seleção de projetos municipais de prevenção à violência. As informações disponíveis no site oficial do MJSP⁵ são a partir do ano de 2019, e se referem ao repasse de recursos fundo a fundo aos estados e Distrito Federal, tendo os municípios sido alijados dessa possibilidade pela Lei n 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018).

Para a pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas presenciais com os secretários dos municípios de Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapucaia do Sul. Esses municípios foram selecionados porque possuem uma estrutura de gestão municipal de Segurança Pública – uma secretaria municipal e Guarda Municipal, e receberam recursos e equipamentos do Governo Federal durante o período de 2001 a 2014⁶. As entrevistas foram analisadas criticamente a partir das diretrizes verificadas na análise dos Planos Nacionais e demais instrumentos e orientações disponibilizadas aos municípios.

Também foram realizadas entrevistas remotas com um gestor municipal com expertise na gestão municipal de segurança de cidades como São Paulo, São Bernardo do Campo e Osasco, todas do estado de São Paulo, o sociólogo Benedito Domingos Mariano; o ex-secretário nacional de Segurança Pública, um dos responsáveis pela elaboração do programa de governo do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e responsável direto pela elaboração do Plano Nacional Arquitetura Institucional do Susp, Luiz Eduardo Soares; e a diretora-executiva do Instituto Sou da Paz, Carolina de Mattos Ricardo. A diretora do Instituto Sou da Paz foi selecionada para a entrevista tendo em vista que esse Instituto foi (e ainda é) responsável por auxiliar gestões municipais na construção de uma política pública de segurança em âmbito local, assim como na realização de diagnósticos e construção de planos municipais de segurança. Essas entrevistas foram analisadas sob a perspectiva de melhor compreensão da construção do Programa de Governo da primeira eleição do Presidente Lula e dos Planos Nacionais de Segurança, especialmente a Arquitetura Institucional do Susp e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, assim como acerca da

⁵ <https://www.gov.br/mj/pt-br/search?SearchableText=fundo%20nacional%20de%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica>.

⁶ Exceção feita ao município de Novo Hamburgo, considerando que o município ainda está executado recursos obtidos por meio de empréstimo junto ao BID, durante o período do Pronasci.

percepção sobre a atuação dos municípios na segurança pública. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas.

No capítulo 1, analisamos o Plano Nacional do Governo Fernando Henrique Cardoso, “O Brasil diz não à violência”, correspondentes aos anos de 2000-2002, o qual deu sustentação à criação do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência - PIAPS; o projeto de Governo para Segurança Pública do então candidato à Presidência Luiz Inácio Lula da Silva “Projeto Segurança Pública para o Brasil” e, já eleito Presidente da República os Planos Nacionais de Segurança publicados em seus dois governos: no primeiro mandato “Arquitetura Institucional do Susp”, relativo aos anos de 2003-2006; e no segundo mandato “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci”, relativos aos anos de 2007-2010; e no primeiro mandato do Governo da Presidenta Dilma Rousseff, período de 2011 a 2014⁷, a qual não lançou especificamente um plano nacional de segurança pública, mas elegeu programas para serem trabalhados de forma prioritária, que tinham uma participação municipal, pelo menos, secundária. A análise se deu sobre como os Planos Nacionais orientavam a participação do município na segurança pública.

No capítulo 2, analisamos as competências do município a partir da legislação brasileira – constitucional e infraconstitucional, as diretrizes do Plano de Segurança e Convivência Cidadã implementado em Bogotá, na Colômbia, especialmente sob a gestão do prefeito Antanas Mockus, como um referencial de projeto local que apresentou resultados efetivos na redução da violência e criminalidade, ou seja, um projeto de responsabilidade do município. Foram também analisados manuais, cartilhas e documentos produzidos por organismos internacionais, sob a perspectiva de fomentar a participação dos municípios na segurança pública, a partir de uma perspectiva de segurança cidadã. Alguns destes documentos também inspirados na experiência de Bogotá.

No capítulo 3, apresentamos a conceituação da prevenção à violência a partir dos Planos Nacionais e de bibliografia nacional disponível, analisando a interseção da prevenção com a atuação municipal de segurança pública. Serão apresentados três projetos de prevenção implementados em municípios, sendo dois deles a partir da gestão da Prefeitura Municipal.

⁷ Para esse relato basicamente terei que usar minha experiência como Diretora do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp, pelo período de 2012-2014, quando também fui responsável pela implementação dos programas prioritários Enafron; Crack, é possível vencer; e Brasil mais Seguro.

Será também realizada uma breve apresentação da instituição da Guarda Municipal e sua potencialidade para atuar na prevenção da violência. Por fim, será apresentado o resultado da pesquisa realizada com os municípios selecionados.

A partir dos referenciais existentes, pretendemos avaliar se houve inovação na segurança pública em âmbito local ou se foram repetidas as mesmas dinâmicas empregadas pelos estados e suas instituições de segurança – Polícias Civil e Militar, quais sejam: aquisição de mais equipamentos, especialmente viaturas, coletes balísticos e armas de fogo; colocação de mais profissionais nas ruas, sem necessariamente um plano de mobilidade que afira resultados na dinâmica criminal do município; e uma ação voltada ao encarceramento, e à repressão de delitos.

1. CONTEXTO, DIRETRIZES E PROGRAMAS NACIONAIS

Na República Federativa do Brasil, temos 26 estados e o Distrito Federal, e 5.570 municípios, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. A diversidade cultural, de ocupação, territorial, populacional, entre outras, é muito grande. Segundo o último censo realizado em 2010 (IBGE, 2019), o município mais populoso brasileiro possui em torno de 11.253.503 habitantes, que é a cidade de São Paulo, capital do estado de São Paulo; e o município com menor população é Borá⁸, também no estado de São Paulo, que possui 805 habitantes. Logo, o País possui uma diversidade e uma realidade bastante distintas em termos do perfil dos municípios, sendo que na segurança pública não é diferente.

Como dito anteriormente, o Brasil é uma República Federativa na qual cada uma de suas Unidades Federadas (UFs) – União, Estado, Distrito Federal e Municípios – possui autonomia administrativa, política e financeira. Em relação à estrutura de segurança pública, cada um dos 26 estados e o Distrito Federal possui uma Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo, e uma Polícia Civil, que é a polícia judiciária, responsável pela investigação de crimes, com a consequente elaboração do inquérito policial. Além dessas instituições, em competência federal, existem a Polícia Federal, que faz o papel da polícia investigativa, e a Polícia Rodoviária Federal, responsável pela fiscalização das rodovias federais. Estados, Distrito Federal e União possuem também a Polícia Científica, que na maioria dos estados brasileiros (16) é uma unidade autônoma (nas demais UFs está vinculada à Polícia Civil), sendo que na União é vinculada à Polícia Federal. Estas são responsáveis, por meio de técnicas científicas, pela identificação civil e criminal, assim como pelo exame de materialidade de delitos, a partir de provas e/ou indícios de prova, incluindo corpos – vivos e mortos.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) disciplina o tema da segurança pública no artigo 144, asseverando que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de

⁸ Conforme estimativa, com data de referência de 01-07-2020, o município com menor número de habitantes seria Serra da Saudade, no estado de Minas Gerais, com 776 habitantes. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,1%C2%BA%20de%20julho%20de%202020.>

todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos (...)”, relacionando as instituições que são as responsáveis pela segurança pública. Além das instituições mencionadas no parágrafo anterior, são relacionados também os Corpos de Bombeiros Militares e a Polícia Ferroviária Federal, sendo que as Guardas Municipais não estão elencadas diretamente nesse rol de instituições responsáveis pela segurança pública.

Como se insere o município nesse sistema?

Segundo Luiz Eduardo Soares

A nova agenda municipal deve, portanto, incorporar a temática da segurança pública. Para fazê-lo, deve abordar a violência criminal, sobretudo do ponto de vista preventivo, através de políticas sociais de tipo específico, e também valorizar as Guardas Municipais – já há mais de mil, no Brasil, o que corresponde a pouco menos de 20% dos municípios brasileiros (SOARES, 2005, p. 30).

A realidade constitucional é que o parágrafo 8º do artigo 144, da Constituição Federal (Brasil, 1988), dispõe que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”⁹.

É possível observar que o dispositivo constitucional (artigo 144) (Brasil, 1988) é insuficiente para abranger a complexidade do tema da segurança pública e das instituições de segurança nela envolvidas, menos ainda para tratar da integração entre as diferentes instituições, assim como da intersetorialidade que envolve o tema. Por muito tempo, foi imputada como de exclusiva responsabilidade, pelo menos operacional, dos Estados e do Distrito Federal a garantia da ordem pública, inexistindo, até o início dos anos 2000, em âmbito nacional, um plano de segurança que traçasse uma diretriz estratégica para a segurança do País, que pudesse ser orientadora, considerando a autonomia anteriormente indicada, assim como induzisse e cofinanciasse a aplicação desse plano estratégico em âmbito local, considerando a extensão do território brasileiro e a pluralidade de instituições de segurança.

A partir do ano 2000, essa realidade começou a ser modificada com o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública pelo Governo Fernando Henrique Cardoso

⁹ Em 08 de agosto de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.022 (Brasil, 2014), a qual dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a qual será oportunamente estudada dentro do período de análise dos marcos institucionais e legais apresentados nessa dissertação.

(FHC), que apresentou a possibilidade de atuação municipal na segurança, a qual ganhou mais forma com o lançamento do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), voltado para municípios de algumas Regiões Metropolitanas no país.

Esse indicativo de participação do município não é uma inovação brasileira, apesar da necessidade que emerge de um país de proporções territoriais continentais e de nossas características político-administrativas (República Federativa), mas sim um tema (segurança pública municipal) que vem ganhando força na América Latina a partir da transição do autoritarismo para a democratização, recebendo também subsídios técnicos a partir de uma maior inserção de organismos internacionais no tema.

Na região e no país, organizações internacionais – agências da Organização das Nações Unidas, agências de cooperação internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras – impulsionaram a promoção de políticas municipais de segurança cidadã ou segurança pública, particularmente enfatizando a importância da inserção dos municípios ou do poder local na promoção de políticas de prevenção do crime e da violência (MESQUITA, 2011, p. 81).

No estado do Rio Grande do Sul existem 497 municípios, sendo que destes somente 24 possuem Guardas Municipais, conforme o Atlas da Municipalização da Segurança Pública no Rio Grande do Sul¹⁰ (FADISMA, 2015), o que corresponde a 4,83% dos municípios gaúchos. Não se trata de confundir a atuação em segurança pública exclusivamente com a existência dessa instituição, sendo bastante possível, e muitas vezes até recomendável quando a gestão municipal não tem clareza conceitual acerca da atuação da instituição e recursos financeiros para sua adequada manutenção, a implementação de projetos de prevenção à violência sem a existência de uma guarda municipal¹¹, mas de verificar como este tema não está na pauta dos municípios em sua grande maioria, considerando que a primeira associação entre município e segurança pública é a instituição Guarda Municipal. A possibilidade de atuação de uma estrutura de gestão voltada para a segurança pública em âmbito local é um

¹⁰ Pesquisa aplicada em 2012 para avaliar o impacto do Pronasci em municípios gaúchos.

¹¹ O Atlas da Municipalização da Segurança Pública no Rio Grande do Sul (RS), publicado a partir da realização do 1º Censo sobre ações municipais de segurança pública do RS, revela que 62 municípios realizam algum projeto e/ou ação em segurança pública (pg. 18). O levantamento foi realizado preliminarmente a partir de preenchimento de formulário eletrônico e depurado, em um segundo momento, a partir da realização de entrevistas presenciais e/ou por telefone.

facilitador para que o município trate o tema da segurança municipal em sua gestão, com a possibilidade de realização de ações de mobilização social e implementação de outras que procurem reduzir e prevenir violência e criminalidade em âmbito local.

Considerando as publicações existentes sobre a atuação municipal na segurança pública, em comparação com a tradicional atuação dos Estados e do Distrito Federal, é importante analisar como os municípios são apresentados neste universo da segurança pública, especialmente considerando o papel sugerido e incentivado nos marcos institucionais dos planos nacionais de segurança pública, com relação às competências municipais, e como os gestores vêm se responsabilizando com o tema da segurança em âmbito local.

A partir dessa análise seria possível a proposição de sugestões para o aprimoramento da gestão local na implementação de projetos voltados a prevenir violência e criminalidade e integrar, de forma mais efetiva, o município junto ao Susp.

Antes de iniciar a análise dos planos nacionais propriamente ditos, cabe fazer uma ressalva acerca da realização de avaliação de instrumentos com formatos tão distintos.

Primeiro, cabe salientar que os Planos Nacionais, Programas e diretrizes aqui apresentados foram os documentos que cada um dos governos indicou como sendo a diretriz técnica e política de seus respectivos mandatos para a política pública de segurança pública do País.

Segundo, foi incluído na análise, um programa de governo de um candidato à presidência, o qual entendemos ser importante trazer para o presente trabalho, pois esse documento era a diretriz que deveria nortear a atuação do Governo Federal na segurança pública, caso o candidato Lula, à época, se elegeisse, o que efetivamente ocorreu. Foi importante destacar a mudança qualitativa que a perspectiva municipal teve entre o Programa de Governo do candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e a construção do Plano Arquitetura Institucional do Susp, já no âmbito da administração do Governo Federal, em tão pouco tempo.

Terceiro, muito embora o Pronasci tenha o nome de Programa, esse vai muito além do elenco de ações operativas a serem implementadas, destacando também princípios e diretrizes nacionais de atuação na segurança pública. Um diferencial apresentado pelo Pronasci é que além de disponibilizar um elenco de ações diretamente relacionadas ao Programa, alinou-as com previsão orçamentária específica, de forma a proporcionar a implementação do mesmo em seu conjunto.

Por fim, na gestão da Presidenta Dilma Rousseff não houve a construção de um Plano ou Programa, mas sim definidos diversos programas prioritários, nos quais foram concentrados recursos e articulações técnicas e políticas, que serão apresentadas neste capítulo.

1.1 Governo FHC – 2º mandato (2000-2002)

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) foi lançado em junho de 2000, durante a segunda gestão do Governo FHC, denominado “O Brasil diz não à violência”. O Plano foi dividido em quatro capítulos: I – Medidas no Âmbito do Governo Federal; II – Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais; III – Medidas de Natureza Normativa; e IV – Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública, dentro dos quais havia uma subdivisão de 15 compromissos e, nestes, 124 ações.

Cada compromisso possui uma descrição da sua importância. Exemplo: Compromisso 1 – Combate ao Narcotráfico e ao crime organizado: indica que o aumento da violência no país está diretamente relacionado à expansão das organizações criminosas e que para tanto é necessária a implementação integrada de um rol de ações, as quais também possuem uma breve descrição. Após a descrição das ações que integram aquele compromisso são indicados “Participantes” com menção a órgãos públicos dos Governos Federal, estadual e municipal, instituições do sistema de Justiça, e sociedade civil, e “Resultados Esperados 2000-2002” (BRASIL, 2001). A menção aos participantes não é padronizada, sendo indicados diferentes participantes a cada compromisso estabelecido.

Embora na apresentação deste Plano esteja destacado que este trataria da integração de políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, com vistas a prevenir o crime e reduzir a insegurança, esses compromissos e ações eram fragmentados (eram 15 compromissos e 124 ações, que necessariamente não dialogavam entre si) e com direções potencialmente contraditórias: “p. ex., a eliminação de chacinas e execuções sumárias, no compromisso nº 9, e a inibição de gangues e combate à desordem social, no compromisso nº 8” (SILVA, 2012, p. 414). A grande maioria, com viés para uma atuação repressiva, não estabelecia de forma clara e detalhada o compromisso de cada Ente Federado, havendo a indicação de participantes enquanto órgãos, secretarias e instituições.

Em análise dos Planos Nacionais de Segurança no livro *Desmilitarizar*, Luiz Eduardo Soares chama esse Plano de “listagem assistemática de intenções heterogêneas” (SOARES, 2019, p.114). Destaca que o contexto de seu lançamento foi como uma resposta do Governo Federal à tragédia ocorrida na zona sul do Rio de Janeiro com o ônibus 174, quando Sandro, um jovem negro sobrevivente da chacina da Candelária, sequestra um ônibus à vista de todo o País, tendo em vista a cobertura em tempo real pela imprensa. O desfecho trágico daquele sequestro teria pressionado as autoridades nacionais a apresentar uma resposta urgente à população brasileira.

Faltava a esse documento a estrutura política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias e a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas (SOARES, 2019, p. 114).

Soares (2019) destaca como pontos positivos a criação do FNSP e o PIAPS, pelo enfoque na prevenção da violência e da articulação federativa entre União, estados e municípios. Silva (2012) destaca com igual importância a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), no âmbito do Ministério da Justiça, sob a perspectiva de ser uma unidade de coordenação de proposições reformistas que se encontravam dispersas na agenda federal até então.

Relativamente às responsabilidades que seriam atribuídas aos municípios, difícil, na análise dos compromissos e ações, identificar a existência de um entendimento do papel desses entes federados enquanto competentes para atuação na segurança pública e na prevenção da violência e criminalidade (e o que significa prevenção à violência e à criminalidade), eis que as únicas referências diretas, nas ações previstas, estão voltadas ao fortalecimento da instituição Guarda Municipal, assim como melhoria das condições sociais de locais com maior vulnerabilidade. Em outras, como nas Ações 24 – Campanhas de Desarmamento (Compromisso 2 – Desarmamento e Controle de Armas) e 59 – Estratégias Comunitárias (Compromisso 7 – Redução da Violência Urbana) não há nenhuma menção à atuação dos municípios, atribuindo diretamente às instituições policiais a responsabilidade de implantar e fortalecer canais de contato com a comunidade.

Vejamos: as únicas referências diretas aos municípios são unidades de gestão municipal, tais como secretarias municipais e Guardas Municipais, inseridas no Capítulo II,

Compromisso nº 7 – Redução da Violência Urbana, nas Ações 56 – Guardas Municipais: “Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito” e 57 – Combate à violência como prioridade também do município “Sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa” (BRASIL, 2000, p. 26). Como não há um maior detalhamento sobre o que seriam esses investimentos em qualidade de vida, infiro que esta referência se dê em relação à infraestrutura, equipamentos de saúde, educação e/ou assistência, considerando que antes de um maior aprofundamento e reflexão sobre as dinâmicas de crime e violência havia uma crença que a melhoria de condições sociais, por si só, teria o condão de reduzir índices criminais, além da própria questão da municipalização das políticas sociais já destacada.

Genericamente, o Plano refere como “Participantes” na implementação de compromissos: Prefeituras, Guardas Municipais, e/ou Secretarias Municipais de Infraestrutura Pública, Educação, Assistência Social, Cultura e Lazer, Esporte e Saúde, e há também menção genérica a secretarias municipais, entre outros órgãos federais, estaduais e distritais, sem especificar quem seria responsável pelo que.

O que observamos da leitura deste Plano, de uma forma geral, é o enfoque crucial em ações repressivas, por meio da realização de operações policiais e saturação de áreas críticas¹². Não havia previsão de uma pactuação com a gestão municipal, especialmente considerando que para a integração de políticas de segurança com políticas sociais haveria a necessidade de uma atuação mais multidisciplinar, o que não se observa, nem está explicitado, considerando a indicação de implementação de ações isoladas pelas Guardas Municipais, assim como por parte de secretarias municipais já mencionadas.

¹² Cabe destacar que o Plano “O Brasil diz não à violência” é bastante amplo, fazendo menções, inclusive a regulamentação da mídia no tema da violência, do desarmamento e da intensificação das ações previstas no Programa Nacional de Direitos Humanos. Contudo, fundamentalmente, a prioridade dos compromissos do Governo Federal deve ser prioritariamente articulada com os governos estaduais e do Distrito Federal e voltadas para a repressão, não necessariamente qualificada, considerando que se trata de forma insuficiente do tema de inteligência em segurança pública.

Ao contrário, o que se denota do texto do Plano é uma necessidade de diferenciação das Guardas Municipais das Polícias Militares, especialmente em razão das duas serem instituições cujos servidores possuem uma estética militar, em razão do uso de uniforme e insígnias. Especificamente na Ação 56, anteriormente indicada, (BRASIL, 2001, p. 26) não há uma clareza de quais atribuições serão de responsabilidade de cada uma dessas instituições, considerando a generalidade das referências relativas ao município, como pode ser verificado também na Ação 51 do referido Plano, denominada “Intensificação do Policiamento Integrado”: “(...) estimular a participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais” (BRASIL, 2001, p. 25), sem a indicação de que poderes públicos seriam esses.

Contudo, em termos de gestão pública, especialmente na segurança, há uma importância simbólica na elaboração e publicação de um Plano Nacional de Segurança Pública, assim como dos municípios serem mencionados nesse Plano.

Kahn e Zanetic (2009) destacam que a União contribuiu para um “alargamento” conceitual e institucional da questão da segurança pública a partir de alguns marcos legais, tais como: a criação da Senasp, em 1995; da Rede de Informações de Segurança Pública (Infoseg), do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), da própria elaboração do Plano Nacional de Segurança, do qual resultou a criação do FNSP, o qual possibilitava que municípios que possuíssem guardas municipais solicitassem recursos para a segurança pública local. Os autores ressaltam que os recursos do Fundo estimularam os municípios a criarem guardas municipais, muito embora não fossem repassados recursos para pagamento de infraestrutura e manutenção necessárias para o funcionamento dessas instituições.

A criação do FNSP é tão importante que vale a pena o destaque ao seu poder de indução da política pública de segurança.

1.1.1 Fundo Nacional de Segurança Pública

A partir deste primeiro Plano Nacional foi criado o FNSP, por meio da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (Brasil, 2001), o qual possibilitava que a União apoiasse ações na segurança pública junto aos estados, Distrito Federal e municípios, sempre por meio dos entes públicos.

No que concerne aos municípios, originalmente, somente os que possuíam guardas municipais poderiam acessar recursos do FNSP (conforme o disposto no artigo 1º e no parágrafo terceiro do artigo 4º). Posteriormente, no primeiro ano da gestão do primeiro Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esta condicionalidade foi alterada, por meio da Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003 (Brasil, 2003), ampliando as condicionantes para que o município acessasse recursos do FNSP, que, para além da manutenção da guarda municipal, “(...) realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, institua Conselho de Segurança Pública”, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo 2º da referida Lei: I – realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação de soluções; II – desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança; III – qualificação (...) das guardas municipais; (...) V – redução da criminalidade e insegurança pública (...).

Na primeira versão da lei federal, somente poderiam ser solicitados recursos para treinamento e qualificação de guardas municipais (artigo 4º, inciso II), sendo que a maior demanda sempre foi voltada para a aquisição de equipamentos para as Guardas Municipais, apresentada sob a justificativa de Polícia Comunitária. Após as alterações legislativas, assim como a inclusão do tema da prevenção da violência na legislação e no Plano Plurianual do Governo Federal 2004-2007 (Brasil, 2004), aos municípios foi disponibilizada a possibilidade de propor projetos em consonância com as diretrizes da Senasp: capacitação dos/as integrantes da Guarda Municipal, aquisição de equipamentos, gestão do conhecimento por meio da realização de pesquisa e elaboração de diagnóstico da dinâmica da violência local, assim como implementação de projetos de prevenção e redução da violência e criminalidade.

A propósito, além das alterações anteriormente mencionadas, as quais destacam as possibilidades de repasse de recursos para municípios, a lei de 2003 também introduziu o inciso V, ao artigo 4º, o qual possibilitou o apoio a projetos destinados a “programas de prevenção ao delito e à violência”, o que não existia anteriormente.

A existência de um Fundo Nacional é um importante instrumento para a indução de uma política pública. Especialmente na segurança, na qual os papéis das Unidades da federação se entrelaçam, assim como existem ações que são também importantes, mas relegadas a segundo plano – pesquisa, gestão do conhecimento e projetos de prevenção à violência – este se torna essencial para o apoio a projetos multidisciplinares e embasados em informação, assim como a criação de uma cultura na segurança pública que não esteja apenas

voltada à aquisição de equipamentos, notadamente viaturas, armas de fogo e coletes balísticos.

Ao longo dos anos, especialmente entre 2003 e 2014, sempre se buscou estabelecer critérios de distribuição desses recursos (população, indicadores de crimes, tamanho do território, efetivo policial ou da Guarda Municipal, envio das informações estatísticas ao banco de dados nacional, por exemplo), assim como compromissos (existência de Ouvidoria de Polícia externa e independente, formação continuada e Academias de Polícia integradas, enfrentamento à violência de gênero, à população LGBTQIA+, entre outros) aos entes federados, também como forma de indução política para ações que eram muito importantes ao Governo Federal.

Desde a sua criação, a legislação que criou e regulamentou o FNSP já sofreu inúmeras alterações, sendo que atualmente o FNSP está regulado pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018¹³ (Brasil, 2018), em consonância com a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018), a qual instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

1.1.2 PIAPS

Simultaneamente ao Plano “O Brasil diz não à violência” foi lançado o PIAPS, coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) junto à Presidência da República.

O PIAPS se propunha a atuar na gestão da segurança pública em âmbito local, a partir da articulação entre políticas públicas já existentes em nível federal, estadual/distrital e municipal, sem criar projetos novos e sem orçamento próprio, mas sim por meio da

¹³ Em 04 de julho de 2012, a Lei 12.681 (Brasil, 2012), alterou a Lei nº 10.201/2001 (Brasil, 2001), para a inclusão do Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública, Prisionais e de Drogas (Sinesp), passando a referência aos municípios do inciso II para o inciso III no artigo 4º, com as mesmas condicionalidades. Em 11 de junho de 2018, a Lei nº 13.675 (Brasil, 2018), instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública, promovendo alterações nas Leis nº 10.201/2001 (Brasil, 2001) e na Lei nº 11.530/2007 (Pronasci) (Brasil, 2007) e revogando dispositivos da Lei nº 12.681/2012 (Brasil, 2012). Ainda, em 12 de dezembro de 2018, a Lei nº 13.756 (Brasil, 2018), revogou a Lei nº 10.746/2003 (Brasil, 2003) e alterou dispositivos da Lei nº 10.201/2001 (Brasil, 2001), dispondo sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, alterando e revogando leis e decretos-Lei.

articulação de recursos já disponíveis nos Ministérios parceiros, assim como em parceria com o setor privado e com Organizações Não Governamentais (ONGs).

No documento de apresentação do Plano (BRASIL, 2002, p.7), há indicação de que ao todo seriam 13 Ministérios parceiros, com a disponibilização de 49 projetos do Programa “Avança Brasil”¹⁴ tendo sido implementado um projeto piloto em Brasília e Entorno do Distrito Federal, em meados de 2000. Em 2001, o Plano seria implementado em outras quatro Regiões Metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. Em 2002, havia a previsão de implementação do PIAPS nas Regiões Metropolitanas de Curitiba, Cuiabá e Fortaleza, com a continuidade do Plano em Brasília e Entorno. Em sua totalidade, o Plano estaria atuando em 150 municípios, em oito Regiões Metropolitanas, atendendo cerca de 40 milhões de pessoas.

O objetivo do PIAPS era “promover o desenvolvimento de uma cultura de paz baseada na implantação de políticas públicas voltadas prioritariamente ao atendimento de crianças e jovens e das famílias onde estão inseridos, transformando-os em protagonistas sociais, possibilitando aos mesmos a integração social e o desenvolvimento pessoal e profissional” (BRASIL, 2001, p. 7).

Na cartilha de divulgação do PIAPS consta a relação dos Ministérios e Secretarias Especial e Nacional¹⁵ parceiros do Plano, sendo que na indicação de cada Ministério havia a indicação do Programa vinculado e a descrição dos objetivos do Programa e as Ações que poderiam ser implementadas, com a informação do endereço e telefones de contato do órgão público responsável por cada projeto. Ao final da cartilha havia a indicação do nome e contato dos representantes locais do PIAPS nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife.

Segundo Sento-Sé, o PIAPS merece destaque em razão de apresentar algumas marcas estruturantes:

¹⁴ O Programa Avança Brasil (2000-2003) foi um conjunto de ações e medidas tomadas no segundo mandato do Presidente FHC, dando continuidade ao programa anterior, denominado “Brasil em Ação”. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/62rp6>>. Acesso em 12 mar. 2021.

¹⁵ Órgãos do Governo Federal parceiros: Comunicações, Cultura, Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Educação, Esporte e do Turismo, Fazenda, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente, Planejamento Orçamento e Gestão, Previdência e Assistência Social, Saúde, Trabalho e Emprego, Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano e Secretária Nacional Antidrogas.

(...) abordagem da segurança que atravessa os mais variados setores do poder público; a relevância dada à articulação entre estes em iniciativas coordenadas; a ênfase no atendimento a projetos resultantes do diálogo entre o poder público e seus beneficiários; a incorporação da perspectiva preventiva no trato da questão da segurança pública (SENTO-SÉ, 2005, p. 9).

No Governo Lula, a gestão do PIAPS foi transferida do GSI para o Ministério da Justiça, mais especificamente para a Senasp, mas também estava em elaboração uma nova proposta de atuação do novo Governo, a partir do Programa Arquitetura Institucional do Susp. Muito embora o PIAPS não tenha tido sequência no Governo Lula e tampouco tenha passado por uma avaliação de resultados de sua implementação, a partir dele começaram a surgir projetos voltados para a segurança pública em âmbito municipal, considerando que este fora um elemento fortemente pautado nas eleições municipais de 2002.

1.2 Governo Lula – 1º mandato (2003-2006)

Para a eleição à Presidência da República, em 2002, o Instituto Cidadania elaborou, sob a coordenação do antropólogo e cientista político Luiz Eduardo Soares, do sociólogo Benedito Domingos Mariano, e dos juristas Antônio Carlos Biscaia e Roberto Aguiar, o documento intitulado “Projeto de Segurança Pública para o Brasil”, que contou também com a colaboração de pessoas de diversas partes do país (os integrantes do Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas do Estado do Rio Grande do Sul – Protege, do qual eu fazia parte à época, também colaboraram com o capítulo específico sobre os Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas).

No primeiro ano do Governo Lula, a Senasp, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan/RJ, com o Serviço Social da Indústria – SESI/RJ e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD contratou consultores para detalhar os pontos principais do Projeto Segurança Pública para o Brasil, no documento intitulado “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública”.

1.2.1 Projeto Segurança Pública para o Brasil

Esse projeto, elaborado pelo Instituto Cidadania, apresentou um diagnóstico acerca dos problemas de violência e criminalidade enfrentados no País, assim como fez uma análise do contexto econômico e social à época, o qual potencializava os fatores de risco à violência e criminalidade, especialmente à população jovem, negra e moradora das periferias. Apresentou a necessidade de articulação entre as unidades federativas a partir de um novo marco legal da segurança, com a realização de reformas não somente nas instituições policiais, como também na esfera da segurança pública, com a implantação de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp), investindo também na prevenção da violência e na ampliação da participação social na política de segurança (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

Sob a perspectiva de prevenção da violência, os desafios de nova ordem de promoção da segurança deveriam contemplar os seguintes aspectos, entre outros:

(1) **iluminar** as áreas problemáticas; (2) ocupa-las com ações agregadoras, lúdicas ou de lazer; (3) reaproveitar os espaços públicos, reformando-os para inundar os bairros populares com áreas para **esporte** e para atividades culturais: **artísticas, festivas, musicais**; (4) urbanizar os territórios para **reduzir o isolamento**; (5) apoiar a construção de **redes locais**; (6) implementar **políticas integradas** que focalizem os três domínios fundamentais para a vida social: a **casa**, a **rua** – ou a comunidade e o bairro – e a **escola**, inclusive seu desdobramento profissionalizante, que conduz ao trabalho (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 13).

Essas ações ainda deveriam estar coadunadas com ações macroestruturais voltadas à redução da pobreza e da desigualdade, a geração de emprego e renda, educação, cultura, entre outras, as quais estavam inseridas no Plano de Governo como um todo.

Há uma referência muito contundente acerca da necessidade de uma reformulação constitucional das instituições policiais, notadamente no que concerne ao estabelecimento do ciclo completo, com objetivo de criar um novo modelo de polícia para o País, a partir do Susp, sendo necessária a interface dos estados e da União com os municípios, por meio das guardas municipais (INSTITUTO CIDADANIA, 2002).

Relativamente aos municípios, o único capítulo que relaciona diretamente segurança pública a esse ente federado é intitulado “Reformas Substantivas na Esfera Municipal: Segurança Pública no Município – A Guarda Municipal (Instituto Cidadania, 2002, p. 48). O diagnóstico inicial das competências municipais apontava como prioridade a necessidade da construção de instrumentos operacionais para as guardas municipais, com o estabelecimento

de metas e padronizações de atuação, especialmente considerando que estas seriam o único instrumento de segurança pública em âmbito local, quando existentes. Há um forte destaque para as deficiências das guardas municipais, entre elas: falta de metas claras para atuação, organograma, padronização de procedimentos, inexistência de órgãos de controle, tanto interno quanto externo, formação voltada para finalidades públicas, identidade funcional, entre outras.

Nessa construção foram elencados 19 itens que deveriam ser observados, para que as guardas municipais pudessem protagonizar, em âmbito local, sob a perspectiva de gestão e operação, a segurança pública. Os guardas municipais deveriam ser como “solucionadores de problemas” (Instituto Cidadania, 2003, p.49), possuindo capacidades e competências de análise de problemas e elaboração de diagnósticos, diálogo e capacidade de análise de contexto, assim como ter um papel articulador e mobilizador, que iria desde a articulação com as polícias estaduais, até outras políticas públicas sociais, econômicas e culturais; mobilidade no território; uso de tecnologias para comunicação ágil e de geoprocessamento de informações; e mediação de conflitos. Para o desempenho dessas atividades as guardas municipais deveriam ter acesso a: capacitação permanente por meio de Instituições de Ensino Superior e ONGs; órgãos de controle interno e externo; rigoroso processo de recrutamento e seleção; apoio psicossocial; plano de cargos e salários (INSTITUTO CIDADANIA, 2002, p. 51). Implementados os itens indicados, estes poderiam ser um pressuposto para a concessão de poder de polícia às Guardas Municipais.

Outra referência que se faz à Guarda Municipal é no capítulo destinado ao tema “Violência no Trânsito”, no item 14.2. (Instituto Cidadania, 2002, p. 89) relativa ao treinamento do Batalhão Escolar da Polícia Militar ou de agrupamentos da Guarda Municipal para serem agentes educacionais no tema do trânsito dentro das unidades escolares.

Em entrevista realizada com Luiz Eduardo Soares, um dos responsáveis pela coordenação do Projeto de Segurança Pública para o Brasil e o primeiro secretário nacional de Segurança Pública no primeiro mandato do Governo Lula, ele destaca que não seria adequado realizar uma comparação entre o projeto de uma candidatura eleitoral, em razão da natureza do texto, que era um conjunto de intenções para governar, o qual deveria ser colocado ao

conhecimento da população, feito para ganhar uma eleição, e um Plano de Governo institucional a ser implementado, legitimamente, pós-eleição¹⁶.

Relativamente à questão sobre a menção ao município apenas no que concerne às Guardas Municipais, ele destacou ainda que as abordagens realizadas – o Projeto tratou tanto do tema da reorganização institucional, quanto de violência doméstica e de gênero, controle de armas, entre outros – deveriam ser consenso entre todos os coordenadores do Projeto; que havia limitações para a organização do texto, especialmente falta de tempo para pesquisa; e que havia a necessidade de concentração da proposta em questões mais desafiadoras. Luiz Eduardo destacou que já possuía uma clara análise sobre a importância do município na prevenção da violência, porque havia passado, no ano anterior à elaboração do Projeto, na construção e no início da implementação de um projeto de prevenção no bairro Restinga, no município de Porto Alegre, na gestão do, à época, Prefeito Tarso Genro, no período de março a dezembro de 2001.

Já o sociólogo Benedito Domingos Mariano, também coordenador do Projeto, refere que realmente esse Projeto não apresentou um papel mais amplo do município, falando só um pouco de guarda municipal, pois não tinha, à época, a dimensão da política pública que foi estabelecida posteriormente, especialmente na prevenção da violência, reputando que este

(...) diálogo maior no país inteiro se deu a partir do Pronasci. Eu acho que o Pronasci foi um marco importante desta inclusão. Basicamente o projeto de segurança para a campanha do presidente Lula centralizava nos estados e propunha mudanças estruturais, infraconstitucionais e posicionais do sistema de segurança pública, nisso avançou muito, eu acho que foi, talvez, o programa mais amplo de reformas estruturais feito na República (informação verbal)¹⁷.

Eleições ganhas, no período de janeiro a outubro de 2003, Luiz Eduardo Soares foi o primeiro secretário nacional de Segurança Pública e realizou diversas rodas de conversa com profissionais de segurança pública, gestores estaduais e municipais (é nesse período que o município de Diadema/SP aparece como um caso bem sucedido na redução dos índices de violência a partir da gestão municipal), pesquisadores e empresários, para dar início ao desenho que a gestão do Governo Federal desenvolveria a partir daquele ano.

¹⁶ Entrevista concedida por SOARES, Luiz Eduardo [jan. 2021]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2021.

¹⁷ Entrevista concedida por MARIANO, Benedito Domingos [mar. 2020]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2020.

1.2.2 Arquitetura Institucional do Susp

Com objetivo de transformar o Projeto Segurança Pública para o Brasil em política pública de segurança do Governo Federal, a Senasp estabeleceu parceria com Firjan/RJ, Sesi/RJ e PNUD, para a contratação de profissionais que pudessem desenvolver propostas para as principais linhas de intervenção, quais sejam: a) ações preventivas; b) qualificação da formação policial; c) modernização da gestão do conhecimento; d) reorganização institucional; e) valorização da perícia; e f) valorização do controle externo (SENASP, 2003, p. 17).

O documento, de quase 700 páginas, foi dividido em oito capítulos, os quais partiam das diretrizes estabelecidas pela Senasp acerca dos temas: (1) Controle de Armas; (2) Controle Externo e Participação Social; (3) Estruturação e Modernização da Perícia; (4) Formação Policial¹⁸; (5) Gestão da Informação; (6) Gestão da Segurança Municipal e Guardas Civis; (7) Prevenção do Crime e da Violência e Promoção da Segurança Pública no Brasil; e (8) Sistema Penitenciário. Os artigos são resultado das discussões de grupos de trabalho dos profissionais e pesquisadores integrantes de cada grupo.

O tratamento dado ao ente federado município na Arquitetura Institucional do Susp é totalmente diverso dos documentos anteriormente analisados. O que se pretende nesse documento é a proposição da construção de uma ‘Política Nacional para a Segurança Municipal’, com o estabelecimento de um marco referencial para a atuação dos municípios na segurança pública; o desenvolvimento de diretrizes para a gestão de políticas públicas específicas para a prevenção da violência em âmbito local; a construção de uma matriz de gestão integrada para a segurança municipal; o desenvolvimento de um sistema de controle, tanto interno quanto externo, mas que principalmente esteja voltado para a participação social; e a gestão da Guarda Civil Municipal, considerado o principal órgão, mas não o único, de execução da segurança municipal. Há o entendimento da necessidade de todo esse arcabouço para que os municípios pudessem estar inseridos no Susp de forma qualificada e integrada às demais unidades federativas (GUINDANI, 2003).

¹⁸ O presente grupo foi coordenado pelo Professor Dr. José Vicente Tavares dos Santos, da UFRGS.

Há uma avaliação criteriosa das dificuldades existentes, as quais vão: desde a limitação constitucional quanto ao marco legal; a falta de clareza acerca das responsabilidades de cada uma das esferas federativas, considerando que algumas políticas públicas como educação, saúde, entre outras, possuem gestão compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios¹⁹; a dificuldade de sensibilizar os gestores municipais para a construção de uma nova concepção de segurança pública; e enfrentar a oposição das Polícias Militares que acreditam que as Guardas Municipais competem com o trabalho desenvolvido por esta instituição.

A justificativa para inserção dos municípios no Susp está calcada especialmente na proximidade da gestão municipal com os munícipes (quem nunca ouviu – ou disse – a frase: “as pessoas não moram na União ou no Estado, moram no município”?), na capilaridade dos serviços públicos e em uma maior proximidade entre as políticas públicas necessárias à implementação de programas de prevenção à violência. Ocorre que para esta inserção ocorrer de forma coerente no contexto do Susp, além da necessária integração com a União, as polícias estaduais e outros órgãos que integram o Sistema de Justiça, também se faz necessária a redefinição da concepção de segurança pública, com o desenvolvimento de um campo específico de saber, em especial na prevenção da violência e criminalidade, de forma multisetorial, que atuem em fatores de risco a situações de violência e criminalidade, denominada, no texto, de prevenção situacional ou ambiental (GUINDANI, 2003).

Pensando sob a perspectiva de uma competência mais ampla, do que meramente colocar a guarda municipal para cuidar dos próprios municipais, vale a pena transcrever o item que dá institucionalidade e sustentabilidade à segurança municipal prevista no Plano:

(...) pressupõem a constituição de uma unidade gestora orientada por uma matriz de gerenciamento integrada, vinculada à rede do SUSP e dotada de poderes e recursos capazes de (a) operar segundo o marco da transversalidade, da cogestão e do compartilhamento multiagencial de responsabilidades; (b) favorecer a celebração e manutenção de protocolos inter e intragovernamentais e de parcerias no âmbito da sociedade civil, necessárias à concretização dos projetos de ação; (c) assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação e controle social, no ciclo completo dos trabalhos desenvolvidos; e (d) promover a gestão participativa e descentralizada, com avaliações e monitoramentos e atualização dinâmica das estratégias de ação adotadas (GUINDANI, 2003, p. 171).

¹⁹ Artigo 23 da Constituição Federal trata das competências comuns entre a União, estados, Distrito Federal e municípios.

O que é importante destacar é que o município não está reduzido à instituição guarda municipal, que é uma instituição que possui um papel importante, é claro, mas que não é o fator central na política municipal de segurança, havendo uma preocupação muito maior com a gestão da política pública envolvendo diversas agências locais. Inclusive, centrar a segurança pública exclusivamente em instituições policiais e restritas a seus profissionais é o aspecto tradicional na segurança pública que tem sido enfrentado ao longo dos últimos anos, mas infelizmente ainda bastante latente e atual. É necessário reafirmar constantemente que a segurança pública também engloba ações sociais e profissionais de outras instituições e com outras competências – especialistas, acadêmicos, mobilizadores sociais, entre outros, assim como a sociedade civil.

Além do capítulo específico sobre a gestão da segurança municipal, no capítulo destinado a Gestão da Informação (2003, p.158-159), há um destaque para a necessidade de o município possuir um sistema georreferenciado de informações, que permita ao município não apenas conhecer os dados criminais, como também incluir dados sobre fatores de risco, fontes não policiais, como outros órgãos da administração pública e da sociedade, com dados urbanos básicos, socioeconômicos, institucionais e físico ambientais (também localização de equipamentos públicos, evasão escolar, por exemplo) (BEATO, 2003).

No capítulo que trata da Prevenção do Crime e da Violência (MESQUITA, 2003) também se destaca a necessidade dos municípios elaborarem projetos de prevenção à violência, trazendo referenciais nacionais e internacionais acerca de redução do crime e da violência, a partir do município, destacando aspectos fundamentais, tais como: a necessidade de implantação de sistema de gestão desses projetos; a implantação de conselhos consultivos com vistas a estimular a participação social; a imprescindibilidade de ter recursos e captá-los junto a outras fontes de financiamento externas ao próprio município (inclusive pelo FNSP); e a realização de monitoramento e avaliação destes projetos com vistas a verificar se eles estão sendo implementados de acordo com o planejamento realizado e se estão tendo os resultados previstos nos termos dos indicadores apresentados, propondo uma matriz básica de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação.

Nesse capítulo é sugerida uma série de medidas a serem tomadas no sentido de implementar uma Política Nacional de Segurança Municipal, assim como os projetos de prevenção à violência e à criminalidade, sempre de forma articulada com a União e os estados, dentro da perspectiva de implantação do Susp:

A efetiva participação dos municípios na área de segurança pública, ao lado do governo do estado e do Governo Federal, depende da existência ou da criação de condições favoráveis, nos municípios, para o desenvolvimento e a sustentação de políticas de prevenção do crime e da violência, entre as quais se destacam: uma unidade de gestão e um conselho consultivo, responsáveis pelo desenvolvimento da política municipal de prevenção do crime e da violência e melhoria da segurança pública; uma base municipal de informações; um grupo de profissionais capacitados; e disponibilidade de recursos e um fundo municipal para a segurança pública (MESQUITA, 2003, p. 297).

Foi a partir dessas diretrizes que houve o encaminhamento de alteração legislativa na lei do FNSP (Lei nº 10.201/2001) (Brasil, 2001), junto à Câmara de Deputados, a qual foi aprovada por meio da lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003 (Brasil, 2003), que possibilitou que municípios que tivessem conselho comunitário e/ou desenvolvessem ações de policiamento comunitário, além de possuir guarda municipal, tivessem a possibilidade de acesso a recursos do FNSP; que pudessem ser apoiados projetos para reequipamento, treinamento e qualificação de (...) guardas municipais (art. 4º, inciso I), bem como de programas de prevenção ao delito e à violência (art. 4º, inciso V), entre outras alterações que contemplassem indicativos existentes no documento Arquitetura Institucional do Susp²⁰.

Com a saída do secretário Luiz Eduardo Soares do Governo Federal, esse documento não foi alçado ao protagonismo de Plano Nacional de Segurança Pública e muitos dos compromissos assumidos, especialmente nas mudanças estruturais da segurança com alterações legislativas, institucionalização do Susp, polícias de ciclo completo, entre outras, não foram efetivamente realizadas.

Segundo o próprio ex-secretário, o núcleo político do governo não quis assumir o ônus de estar na centralidade do tema da segurança pública, especialmente em razão do desgaste inevitável que a reorganização institucional traria para as próximas eleições municipais, considerando que os efeitos positivos dessas mudanças só poderiam ser verificados a longo prazo (SOARES, 2019, p. 120).

Contudo, destaco que as áreas técnicas continuaram, em suas respectivas áreas, o trabalho de indução de políticas públicas de educação, prevenção e gestão do conhecimento, a utilizar as diretrizes e o conteúdo desse documento em suas ações. Neste período (2003-

²⁰ Como mencionado anteriormente, as leis nº 10.201/2001 (Brasil, 2001) e 10.746/2003 (Brasil, 2003) foram parcial e totalmente revogadas por meio da lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018) que “dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias (...)”.

2006), no que concerne aos municípios, foram elaborados a Matriz Curricular para a Formação de Guardas Municipais e o Guia de Prevenção a Violência para Municípios, com apoio do PNUD; foi criado o Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública e Justiça Criminal – SINESPJC (posteriormente transformado no Sinesp no Governo Dilma Rousseff²¹), com dados estatísticos dos estados e Distrito Federal, com individualização de informações de municípios com mais de 100 mil habitantes; e de 2003 a 2014, todos os anos, foram disponibilizados recursos do FNSP para projetos municipais, por meio de um chamamento específico para os municípios com maiores indicadores de violência e criminalidade, bem como de publicação de edital de seleção de projetos. Destaque também para a criação da Rede de Ensino à Distância da Senasp – Rede EAD que proporcionou um amplo acesso à capacitação de profissionais de segurança pública de todo o país, incluídas as guardas municipais.

Contudo, é necessário destacar que o conjunto de ações previstas neste PNSP não foi trabalhado em sua profundidade e integralidade, especialmente em razão da necessidade de uma pactuação política numa esfera mais ampla do que a existente nas coordenações técnicas.

1.3 Governo Lula – 2º mandato (2007-2010)

No início do segundo mandato do Presidente Lula, com a mudança no comando do Ministério da Justiça (sai o jurista Márcio Thomaz Bastos e entra o jurista Tarso Genro), cresce o entendimento de que o tema da segurança pública deveria ser prioritário para o Governo Federal. Durante todo o primeiro semestre de 2007, foram realizadas reuniões com especialistas, pesquisadores, representantes das Polícias Cíveis e Militares, Perícia Técnica e Corpos de Bombeiros Militares, Polícias Federal e Rodoviária Federal, representantes do Ministério Público e de Instituições de Ensino Superior, ONGs e da sociedade civil de forma geral com o Ministro da Justiça, os dirigentes e técnicos das principais secretarias nacionais e departamentos do Ministério da Justiça, com objetivo de construir um novo plano de

²¹ Criada pela lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012 (Brasil, 2012), posteriormente revogada pela lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018), a qual instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

segurança pública para o País, contemplando diferentes olhares sobre o tema. Houve também análise de programas implementados em outros países, especialmente da Colômbia, mais especificamente em Bogotá, em razão da efetiva redução nas taxas de homicídios apresentada nesse projeto.

Nasce aí o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci.

1.3.1 Pronasci

O Pronasci foi lançado em 20 de agosto de 2007²², tendo sido sancionada, a lei de sua criação – lei nº 11.530 (Brasil, 2007), posteriormente alterada pelas leis nº 11.707/2008 (Brasil, 2008) e nº 13.675/2018 (Brasil, 2018) – em 24 de outubro de 2007. Com ela, o Governo Federal chamou para si a responsabilidade, de forma articulada com os estados, Distrito Federal e municípios, de uma intervenção mais qualificada na segurança pública, por meio da implementação de ações preventivas e de repressão qualificada, formação e valorização dos profissionais de segurança pública, bem como de recuperação de territórios com baixa coesão social, marcados por alta incidência de crimes. O Pronasci também previa a ampla participação da sociedade em sua implementação.

Em um primeiro momento²³, foram estabelecidas 94 ações, não apenas divididas entre as secretarias do Ministério da Justiça (MJ), como também pelos Ministérios da Cultura, Esporte, Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Direitos Humanos, Políticas para Mulheres, Promoção da Igualdade Racial, Ciência e Tecnologia, Trabalho e Emprego, os quais receberam recursos do MJ para implementar os projetos selecionados de cada Ministério, nos territórios que também haviam sido previamente selecionados no âmbito do Pronasci. Os projetos deveriam alcançar o público e os territórios identificados como prioritários para o Programa: o Pronasci possuía um enfoque etário (jovens de 15 a 24 anos²⁴), social (jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de

²² <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1615065-5601,00-LULA+PEDE+CORRENTE+POSITIVA+PARA+QUE+PRONASCI+DE+CERTO.html>

²³ Em 2011, o Pronasci contava com mais de 100 ações, tendo em vista que era o Programa com maior aporte de recursos financeiros dentro do Ministério da Justiça, em razão de sua priorização.

²⁴ Lei nº 11.530/2007 (Brasil, 2007), art. 4º, inciso I.

violência²⁵), territorial (regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentassem altos índices de homicídios e de crimes violentos²⁶) e repressivo (combate ao crime organizado²⁷).

É importante também destacar que, no primeiro ano de implementação do Pronasci, em 2008, já com dotação orçamentária e financeira, especialmente no que se refere à formalização de convênios para a descentralização de recursos nos projetos que integravam o Programa, foram selecionadas, a partir dos dados estatísticos de maior incidência de violência e criminalidade, 11 Regiões Metropolitanas e o Entorno do Distrito Federal que receberiam esse aporte de recursos – Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo (FGV, 2009). Cabe destacar que os municípios selecionados para integrar o Pronasci, nas regiões metropolitanas (com maior concentração populacional) anteriormente indicadas, estavam diretamente relacionados a seus indicadores de violência urbana e criminalidade, notadamente crimes letais intencionais.

Posteriormente, possivelmente pela própria pressão política dos estados que não integravam o Pronasci, esse foi difundido para todas as unidades da federação, assim como para os respectivos municípios com maiores indicadores de criminalidade violenta.

O Pronasci deu uma forma mais consistente (e com mais recursos financeiros) a uma nova visão no campo da segurança pública, no campo da articulação federativa e interinstitucional, com focos previamente estabelecidos, entre ações sociais e ações policiais, buscando atuar: nas raízes socioculturais da criminalidade; na articulação de ações, preventivas e repressivas, fortalecendo o pacto federativo entre União, estados, Distrito Federal e municípios; e na implementação das diretrizes do Susp. Os projetos estavam voltados à melhoria dos sistemas de segurança pública e prisional e valorização de seus profissionais; ressocialização das pessoas com penas restritivas de liberdade e egressos por meio da implementação de projetos educativos e profissionalizantes; promoção do acesso aos adolescentes e jovens do Pronasci às políticas sociais governamentais, nos territórios selecionados; promoção do acesso à justiça para a população dos territórios vulneráveis; intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção

²⁵ Lei nº 11.530/2007 (Brasil, 2007), art. 4º, inciso II.

²⁶ Lei nº 11.530/2007 (Brasil, 2007), art. 4º, inciso III.

²⁷ Lei nº 11.530/2007 (Brasil, 2007), art. 4º, inciso IV.

policial; garantia, por meio da urbanização, da recuperação de equipamentos (espaços urbanos seguros); e promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e de diversidade cultural²⁸. Outro projeto importante a ser destacado é o Bolsa Formação, voltado a incentivar os profissionais de segurança pública a realizar ações formativas, recebendo para isso, um aporte financeiro mensal durante determinado período.

Cabe destaque que a previsão de investimento pelo Governo Federal na segurança pública pelo Pronasci, de forma descentralizada a outras unidades da federação, foi o mais substancial, até aquele momento, considerando que desde a criação do FNSP os recursos orçamentários deste Fundo sempre ficaram no patamar de aproximadamente R\$ 300 milhões de reais/ano. Para o Pronasci, estava previsto o investimento de aproximadamente de R\$ 1,4 bilhão de reais/ano, como uma forma de indução dessa política pública inovadora e mais complexa.

O que é importante salientar, no contexto desta dissertação (se fosse para análise do Pronasci seria necessário desenvolver uma pesquisa exclusiva sobre o Programa), é que houve um protagonismo muito importante, por parte dos municípios, na implementação do Programa, considerando que os territórios selecionados eram, basicamente, determinados bairros e comunidades localizadas em municípios, capitais e regiões metropolitanas e no Entorno do Distrito Federal. Nesse sentido, foi necessária uma ampla mobilização dos municípios para que estruturassem projetos para o recebimento de recursos oriundos do Pronasci, entre eles a estruturação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal²⁹ (GGI-M), que eram os equipamentos responsáveis pela gestão, monitoramento e avaliação da segurança pública em âmbito local, sendo que esta atuação estaria para muito além da atuação da Guarda Municipal – continuo salientando que é um instrumento muito importante para a segurança no âmbito do município, mas não exclusivo – mas que envolveria, no município, as demais

²⁸ É importante destacar o texto da lei de criação do Pronasci, tendo em vista que ele não foi formatado com um texto propriamente dito, tendo sido elaboradas algumas cartilhas sobre algumas das ações, por iniciativa dos próprios técnicos, para melhor orientação dos entes federados. Guia para Espaços Urbanos Seguros foi uma delas.

²⁹ O conceito do Gabinete de Gestão Integrada foi concebido no âmbito da Arquitetura Institucional do Susp, mas foi a partir do Pronasci que este ganhou centralidade na gestão municipal e priorização no financiamento de projetos, pois sem a instalação de GGIM, não seria possível o financiamento de outros projetos.

secretarias afetas às políticas públicas de educação, saúde, esporte, cultura, assistência social, entre outras, parametrizadas pelos Ministérios e Secretarias parceiros do Programa.

O Pronasci também é o programa mais lembrado pelos gestores municipais, de forma geral, e entrevistados, como o que deu maior destaque para os municípios, especialmente no que concerne ao incremento de recursos financeiros, como pode ser verificado na Tabela 1, assim como o acesso a ações que não eram anteriormente disponibilizadas para estes entes federados, pelo menos não de forma articulada, para aplicação em territórios com maiores índices de violência e criminalidade.

Robson Sávio em *Quem comanda a segurança pública no Brasil?* já pontuava:

Importante pontuar que o governo Lula deu grande prioridade para programas de segurança direcionados diretamente aos municípios, sem a interveniência dos estados, como acontecia regularmente até então. Nesse sentido, há que se compreender a lógica de direcionar recursos do Pronasci para o maior número possível de municípios (SOUZA, 215, p. 195).

Os dados constantes na Tabela a seguir apresentada foram compilados pela coordenação-geral de Gestão Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Segurança Pública da Senasp, a partir dos convênios celebrados anualmente, tanto com recursos do FNSP quanto do Pronasci, com municípios. A referida coordenação-geral era a responsável pelo empenho e pagamento de todos os projetos aprovados pelas áreas técnicas da Secretaria Nacional. Os dados se referem exclusivamente aos convênios celebrados com municípios, desde o início da criação do FNSP e do Pronasci. Os referidos valores não englobam os pagamentos realizados a título de bolsa nas ações Bolsa Formação³⁰, Mulheres da Paz e do Protejo³¹, nem tampouco recursos financeiros destinados aos estados e ao Distrito Federal, assim como os recursos descentralizados a outros Ministérios, Secretarias Nacionais e Departamentos.

³⁰ Bolsa Formação era uma das ações do Pronasci, na qual a Senasp repassava um valor mensal para profissionais de segurança pública que realizassem atividades formativas. Essas atividades poderiam ser tanto presenciais quanto no ensino à distância, desde que devidamente verificadas e autorizadas pelo coordenador da ação no estado e município.

³¹ Mulheres da Paz e Protejo eram ações voltadas a mulheres lideranças comunitárias e jovens em situação de vulnerabilidade residentes nos territórios do Programa, que recebiam uma bolsa mensal para realização de atividades formativas e mobilização local, voltadas a reduzir os fatores de risco nesses territórios, durante o período de um ano.

Tabela 1 – Transferência de recursos da Senasp para municípios

ANO/ORIGEM	FNSP	PRONASCI
2001	R\$ 19.516.231,08	R\$ 0,00
2002	R\$ 5.859.282,05	R\$ 0,00
2003	R\$ 12.355.000,00	R\$ 0,00
2004	R\$ 31.376.615,00	R\$ 0,00
2005	R\$ 20.642.202,57	R\$ 0,00
2006	R\$ 13.297.614,25	R\$ 0,00
2007	R\$ 39.008.661,38	R\$ 0,00
2008	R\$ 9.097.636,80	R\$ 116.173.275,50
2009	R\$ 25.372.342,68	R\$ 82.788.715,74
2010	R\$ 14.292.286,85	R\$ 44.769.178,63
2011	R\$ 38.615.082,59	R\$ 5.625.708,00
2012	R\$ 15.885.232,64	R\$ 35.723.664,56
2013	R\$ 14.090.792,10	R\$ 67.226.300,25
Subtotal	R\$ 259.408.979,99	R\$ 352.306.842,68

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados da coordenação-geral de Gestão Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Segurança Pública, Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça.

A comparação entre esses repasses permite concluir: 1) que em 2008, primeiro ano de exercício financeiro do Pronasci, há uma diferença de 92,2% a mais de aporte de recursos financeiros nesse Programa em comparação aos valores repassados a municípios via FNSP; 2) que considerando os anos de 2008 a 2013, há uma diferença de 66,7% a maior de repasses de recursos para os municípios pelo Pronasci, comparativamente ao FNSP; 3) que mesmo tendo menos da metade de anos com exercício financeiro (Pronasci 2008 a 2013 e FNSP 2001 a 2013), os recursos financeiros totais repassados a municípios foi 26,4% maior pelo Pronasci; 4) que considerando o aporte de recursos financeiros, o Pronasci foi assumido como o Programa Nacional de Segurança Pública pelo Governo Federal, especialmente na gestão de 2008 a 2010; e 5) que a drástica redução, em 2011, dos recursos financeiros repassados aos municípios pelo Pronasci indica que esse Programa não era mais a prioridade naquela gestão do Governo Federal.

Em relação ao Governo Federal assumir o Pronasci como seu programa de Estado para a segurança pública, Luiz Eduardo Soares destaca, em favor deste, a edição de medida provisória para sua instituição, o que teria implicado no “envolvimento formal do governo com sua implantação e fortalecimento político dos agentes responsáveis por essa implantação” (SOARES, 2019, p. 125) para a concretização do Programa em lei federal.

O Pronasci possuía as mesmas bases fundantes do programa Arquitetura Institucional do Susp, considerando que em seus fundamentos indicava a necessidade de investir na formação e na valorização dos profissionais de segurança pública, na prevenção da violência e criminalidade de forma multidisciplinar, na qualificação da investigação de crimes, na aquisição de equipamentos para os profissionais de segurança pública, a partir de uma filosofia geral de que ações sociais não se contrapunham a ações policiais, mas que estas se complementavam na perspectiva de uma segurança com cidadania, promovendo direitos humanos e eficiência policial. Contudo, o fortalecimento da articulação política do segundo programa envolvia integralmente não só a gestão do MJ quanto a gestão de diversos outros Ministérios e Secretarias Nacionais no âmbito do Governo Federal, tendo sido apresentado e aprovado pelo então Presidente da República.

Não se trata aqui de uma análise sobre o Programa em si e comparativamente aos demais Planos Nacionais, mas demonstrar uma determinada evolução na construção de um Programa Nacional que proporcionou uma maior inserção dos municípios na segurança pública, especialmente no que concerne à disponibilização de diversos projetos de prevenção à violência, em suas mais variadas formas, assim como recursos financeiros para implementá-los. Sem esquecer que a articulação para obtenção de financiamento direcionado às ações do Programa foi uma estratégia de gestão fundamental para o seu reconhecimento.

1.4 Governo Dilma – 1º mandato (2011-2014)

No Governo da Presidenta Dilma Rousseff, como já explicitado, não foi publicado um plano nacional, mas foram trabalhados programas prioritários, assim definidos pela Presidência da República, nos quais os municípios possuíam uma forte articulação com ações intersetoriais, especialmente nos programas voltados a prevenir homicídios, assim como atuar no atendimento às pessoas que faziam uso abusivo de crack e outras drogas ilícitas. Esses programas contaram com recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Pronasci, e de apoio institucional como forma de indução de políticas preventivas junto às prefeituras municipais. O objetivo era instrumentalizá-las na implementação de projetos locais que pudessem prevenir a violência, capacitar as guardas municipais, adquirir equipamentos e

desenvolver projetos que estivessem relacionados à redução da violência, de acordo com as características locais, possibilitando a integração das Prefeituras ao Susp.

A dinâmica de submissão das ações a serem desenvolvidas, previamente indicadas pela Presidência da República, era de elaboração de apresentações em *Power Point*, com construção de diagnóstico, ações estratégicas e custos orçamentários, que eram apreciadas por uma equipe técnica de assessoramento direto à Casa Civil, cujos resultados, após aprovação, também eram monitorados por esses profissionais.

Como se poderá verificar pela descrição dos projetos prioritários, no Governo Dilma Rousseff os municípios não tiveram apoio institucional para o fortalecimento de uma política pública de segurança municipal, especialmente voltada para a prevenção da violência, muito embora continuassem recebendo recursos do FNSP, dentro da perspectiva iniciada em 2003 com a Arquitetura Institucional do Susp, e de alguns projetos do Pronasci. O repasse de recursos ocorria de forma fragmentada, não fundamentada em uma política pública nacional. Destaco que nem mesmo os projetos prioritários nessa gestão do Governo Federal tinham uma articulação entre si. Para o fortalecimento de uma política pública não basta simplesmente o repasse de recursos, são necessárias também uma diretriz clara e consistente, o fortalecimento das relações entre os entes federados, por meio de uma pactuação política, assim como o monitoramento e a avaliação dos projetos implementados.

Em análise dos planos nacionais de Segurança, desde a gestão FHC, Silva avalia que o Governo Dilma Rousseff deslocou de forma discreta o equilíbrio na relação entre as UFs, quando a maioria de suas ações prioritárias afirmam as competências executivas próprias da União e dos estados. “Já as guardas municipais e programas de prevenção ou projetos sociais, cujo locus de gestão é, em geral, municipal, parecem ocupar posição bem mais discreta do que vieram a ocupar no passado recente” (SILVA, 2012, p. 425).

O mesmo autor ressalta que, em relação ao protagonismo municipal nas ações de segurança do Governo Dilma Rousseff, deve ser excetuado o Programa Crack, é possível vencer; mas que acredita que tal se deu mais em razão da abordagem de saúde pública aplicada ao programa, do que uma decisão técnica e política de se considerar o município como um ente privilegiado para as políticas de segurança (SILVA, 2012).

No âmbito do Ministério da Justiça foram estruturados sete projetos prioritários, sendo quatro deles sob a coordenação direta da Senasp: 1. Plano Estratégico de Fronteiras, por meio da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – Enafon; 2. Programa Crack, é

possível vencer; 3. Brasil Mais Seguro – pacto para controle de homicídios; 4. Sinesp – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, criado por meio da lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012³²; 5. Combate às Organizações Criminosas, sob a coordenação do Departamento de Polícia Federal; 6. Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, sob responsabilidade do Departamento Penitenciário Nacional; 7. Plano de Segurança para Grandes Eventos, sob a coordenação da Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SILVA, 2012).

No que concerne aos projetos prioritários cuja responsabilidade de implementação era da Senasp, vamos apresentá-los um a um a seguir.

1.4.1 Enafron

Enafron era uma política pública do Governo Federal, que tinha por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições de policiais e de fiscalização na região da fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meios de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais. Seus objetivos foram promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações, e otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira; e enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover um bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira como um todo.

³² Esta lei também foi praticamente toda revogada por meio da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 (Brasil, 2018), a qual “Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do parágrafo 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei 11.530 de 24 de outubro de 2007, e revoga dispositivos da Lei 12.681, de 4 de julho de 2012”. Sinesp também passou a ser Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e Drogas.

Muito embora se fale institucionalmente da participação do município, a Enafron foi implementada exclusivamente junto os 11 estados fronteiriços do País, sendo que o aporte de recursos financeiros, a realização de encontros de discussão e articulação sobre o tema mobilizavam tão somente os órgãos de segurança, controle e fiscalização federais (Polícias Federais, Receita Federal e Exército Brasileiro) e estaduais (Polícias Civil e Militar, e perícia técnica).

Contudo, é importante destacar que a pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Departamento de Geografia, Grupo Retis, em parceria com a Senasp, por meio da qual se elaborou o Diagnóstico de Segurança Pública na Faixa de Fronteira, envolveu pesquisa qualitativa em 55 municípios, com o levantamento de dados primários em 178 municípios pré-definidos pela Senasp e contribuiu para uma análise mais detalhada de uma parte considerável dos 588 municípios que estão na faixa de fronteira³³ (BRASIL, 2016).

1.4.2 Programa Crack, é possível vencer

Crack, é possível vencer era um programa que articulava os Ministérios da Justiça (Polícia Federal, Senasp e Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – Senad), Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria de Direitos Humanos, sob a coordenação da Casa Civil, com vista à implantação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento ao tráfico de drogas, tratamento, cuidado e assistência aos usuários de crack e outras drogas, com a implementação de ações integradas entre os Ministérios e Secretarias anteriormente mencionadas. Para tanto, os entes federados que aderiam ao Programa tinham que instalar um comitê gestor deste, envolvendo suas respectivas áreas técnicas.

Nesse sentido, no âmbito do Ministério da Justiça, a Polícia Federal implantava grupos especializados de investigação a organizações criminosas responsáveis pelo tráfico de drogas; a Polícia Rodoviária Federal atuava na fiscalização das rodovias federais, buscando coibir o tráfego de drogas; a Senasp implantava bases comunitárias móveis de polícia comunitária próximas às cenas de consumo de crack e outras drogas ilícitas, com aquisição de

³³ A publicação da pesquisa foi realizada em 2016, contudo, o período de realização da mesma foi 2013/2014.

equipamentos e treinamento dos profissionais de segurança pública na filosofia de polícia de proximidade, com forte integração com os equipamentos de saúde e assistência social dos municípios; e a Senad era responsável por desenvolver e realizar, em parceria com Instituições de Ensino Superior, cursos de capacitação para profissionais das áreas de saúde, educação, assistência, segurança, entre outros, sobre política de drogas, assim como pelo desenvolvimento de pesquisas na área, apoio a projetos de prevenção ao uso de drogas e apoio a projetos de comunidades terapêuticas.

Já o Ministério da Saúde estava responsável pela implantação de Centros de Atendimento Psicossocial Álcool e Drogas – CAPS-AD, ampliação do repasse de recursos para leitos, em hospitais gerais, para atendimento de usuários de drogas, aumento do número de consultórios na rua, de centros de acolhimento para adultos e para crianças e adolescentes, e enfermarias especializadas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atuava no sentido de aumentar o número de equipes que realizavam a abordagem social para as pessoas em situação de rua, ampliação do número de Centros de Referência e Especializado de Assistência Social (CRAS e CREAS) e Centro POP, voltado para a população em situação de rua.

As ações das áreas de saúde e assistência social notadamente eram voltadas para os municípios eleitos como prioritários pelo Programa, considerando a municipalização destas políticas públicas, sendo que o papel dos estados estava voltado ao cofinanciamento e aprovação dos planos municipais, considerando as relações bi e tripartite destas políticas públicas.

No que concerne ao tema da segurança pública, de responsabilidade da Senasp, em um primeiro momento, foi pactuada a implementação do programa nas capitais, mas em parceria com o estado por meio das respectivas Polícias Militares. Numa segunda fase do Programa, quando este foi estendido a outros municípios, a pactuação se deu diretamente com as administrações municipais, sendo que as guardas municipais, em sua grande maioria, é que operavam os equipamentos, e estavam responsáveis pelo desenvolvimento das ações de policiamento comunitário nas regiões onde havia cenas de uso de crack e outras drogas ilícitas, assim como de integração com as políticas públicas de saúde e assistência social.

1.4.3 Brasil mais Seguro

O programa Brasil mais Seguro era um programa de redução da criminalidade violenta a ser implantado em parceria com os estados, Distrito Federal e municípios, com objetivo de induzir e promover a atuação qualificada e eficiente dos órgãos de Segurança Pública, do Sistema Prisional e do Sistema de Justiça Criminal para redução dos índices de violência e criminalidade, por meio da qualificação dos procedimentos investigativos e de coleta e análise de provas (Polícia Civil e Perícia), ostensivos e de proximidade com a população (Polícia Militar) e maior cooperação e articulação entre as Instituições de Segurança Pública, do Sistema Prisional e do Sistema de Justiça Criminal (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), para redução da impunidade, aumento da sensação de segurança e melhoria no controle de armas.

A centralidade do programa Brasil mais Seguro estava nos estados, especialmente considerando o foco no aprimoramento da investigação policial dos crimes de homicídio, por parte da Polícia Civil, e na presença ostensiva da Polícia Militar nos bairros com maior índice de crimes violentos letais intencionais, e na articulação do gestor da segurança pública com o Poder Judiciário, com a finalidade de agilizar os julgamentos nos Tribunais do Júri³⁴. Os municípios eram chamados para apresentação de projetos de prevenção, mas a articulação entre esses e os estados era bastante frágil.

O programa foi lançado oficialmente em 27 de julho de 2012 em Maceió/AL³⁵, tendo sido aportados recursos financeiros para os estados de Alagoas, Goiás, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte³⁶, e para suas respectivas capitais.

³⁴ A Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça era a responsável pela articulação com o Sistema de Justiça Criminal.

³⁵ <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/06/governo-lanca-programa-brasil-mais-seguro>.

³⁶ Em 2015, o Ministério da Justiça mobilizou pesquisadores e especialistas, com apoio técnico do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, assim como representantes dos estados e do Distrito Federal, para a elaboração de um plano nacional de enfrentamento aos homicídios, mas este também não chegou a ser lançado publicamente. Em maio de 2016 houve o impeachment da Presidenta Dilma, o que prejudicou o lançamento do novo Programa.

1.4.4 Sinesp – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas

A implantação do Sinesp tinha por objetivo proceder a coleta sistematizada de dados relativos à segurança pública, sistema prisional e drogas ilícitas, proporcionando a integração de informações, assim como a análise, interpretação de dados e informações, com vistas a auxiliar na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O Sinesp promoveria a sistematização dos dados e informações de todos os estados da Federação e do Distrito Federal, de forma atualizada, proporcionando que essas informações fossem utilizadas como instrumento de gestão. Para tanto, a Senasp firmou convênios específicos para a implementação de sistemas que proporcionassem a interoperabilidade entre os sistemas estaduais e distrital com o sistema nacional, facilitando assim o registro e a integração destas informações.

A lei que institucionalizou o Sinesp também previa que o não fornecimento destas informações por parte dos entes federados impossibilitaria o recebimento de recursos financeiros e o estabelecimento de parcerias com a União.

Destaco que esses projetos prioritários não dialogavam entre si, não se relacionando com uma diretriz nacional, ou seja, não estavam alinhados dentro da lógica de uma política nacional de segurança pública, sendo que via FNISP permaneciam sendo financiados projetos voltados a formação de profissionais das guardas municipais e implementação de projetos de prevenção à violência, ainda sob as diretrizes da Arquitetura Institucional do Susp.

1.5 Planos Nacionais como indutores na política pública de segurança municipal?

Não é possível ignorar a importância dos planos nacionais na implementação de políticas de segurança pública em âmbito local, logicamente de forma atrelada ao poder de indução do financiamento dessas políticas, por meio de fontes de financiamento. Mas, será que a existência de um plano nacional e de uma fonte de financiamento são suficientes para que os municípios adotem políticas municipais de segurança?

Costa e Lima indicam que a Senasp teve responsabilidade com o ingresso dos municípios na segurança pública, quando possibilitou que essas UFs fossem beneficiadas com

recursos do FNSP para a formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência. Que essa introdução dos municípios na agenda da segurança pública teria trazido mais situações de atrito para uma relação federativa e um modelo de organização policial, dividido basicamente em duas instituições, civil e militar, que não foram enfrentadas pela Constituição Federal de 1988 (COSTA; LIMA, 2014, p. 484).

O reconhecimento deste papel indutor também pode ser observado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE desde 1999, que faz um levantamento periódico sobre informações relacionadas à estrutura, dinâmica e funcionamento de instituições públicas municipais, entre elas, as de segurança pública (2019). Na publicação de 2019, o IBGE reconhece que desde 2000, com o lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e, subsequentemente, a criação do FNSP, houve um pequeno esforço para que os municípios tivessem alguma atuação na segurança pública, mas que em razão da falta de uma definição mais clara acerca do papel desta UF no tema, ainda era tímida esta participação. Que somente a partir de 2003, com o Projeto Nacional de Segurança Pública, que os municípios começaram a “dedicar esforços, de forma sistêmica, a essa área” (IBGE, 2019, p. 49). Que esse envolvimento municipal na segurança ganhou muito mais reforço a partir de 2007, com o lançamento do Pronasci, intensificando assim a parceria entre os entes federados.

As diretrizes nacionais aqui descritas são importantes para analisar a orientação dada para a atuação dos municípios na segurança pública. Contudo, é necessário também avaliar as normativas e diretrizes que orientam a atuação dos municípios de uma forma geral e, conseqüentemente, dos gestores e gestoras municipais, assim como práticas implementadas com eficácia, cujo protagonismo de implementação foi municipal e serviu de modelo para a construção da própria orientação para que os municípios buscassem uma atuação mais inovadora no campo da segurança pública.

No próximo capítulo avaliaremos algumas destas situações, importantes para a consolidação de uma atuação competente e articulada na segurança pública em âmbito local.

2. POLÍTICA URBANA E SEGURANÇA PÚBLICA: BRASIL, INFLUÊNCIA DE BOGOTÁ E ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Identificar como a segurança pública está relacionada com a atuação dos municípios enquanto política pública aponta para a necessidade de análise dos marcos legais que definem as competências relacionadas a essas UFs, tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional e como a segurança pública está representada. Essa é uma forma eficaz de compromissá-los com o desenho institucional de um plano de governo em âmbito local, que possibilite a integração da segurança pública com as políticas públicas consideradas prioritárias, tais como educação, saúde e assistência social.

Nesse sentido, vamos analisar tanto o dispositivo constitucional (Brasil, 1988), quanto a legislação ordinária denominada Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) (BRASIL, 2001).

Além disso, serão apresentadas reflexões sobre espaço urbano e criminalidade, os fatores que fizeram do Plano de Segurança e Convivência Cidadã, desenvolvido na cidade de Bogotá, na Colômbia, como um exemplo a ser replicado no Brasil, assim como o desenvolvimento de instrumentos elaborados por agências das Nações Unidas e outros órgãos internacionais com vistas a estimular a implementação de planos locais de segurança cidadã.

2.1 Município visto sob a perspectiva do planejamento urbano

No livro “acupuntura urbana”, Jaime Lerner, que é arquiteto urbanista e foi prefeito de Curitiba em três mandatos (1971 a 1975, 1979 a 1983 e 1989 a 1993)³⁷ nos apresenta uma analogia entre a acupuntura, técnica que integra a medicina tradicional chinesa, e a intervenção do gestor público em determinadas áreas ou circunstâncias negativas existentes em uma cidade, como uma forma de cura, transformando-as em cidades mais sustentáveis e com melhor qualidade de vida à sua população.

³⁷ Foi também governador do estado do Paraná em duas gestões: 1995 a 1998 e 1999 a 2002.

Assim como a medicina necessita da interação entre médico e paciente, em urbanismo também é preciso fazer a cidade reagir. Cutucar uma área de tal maneira que ela possa ajudar a curar, melhorar, criar reações positivas e em cadeia. É indispensável intervir para revitalizar, fazer o organismo trabalhar de outra maneira (LERNER, 2003, p. 7).

No livro, o autor³⁸ apresenta diversos exemplos dessa “acupuntura”, que seriam formas de consertar problemas gerados localmente, assim como resgatar o sentimento de pertencimento dos cidadãos e cidadãs à sua cidade: a manutenção de identidade cultural de um local ou comunidade a partir do salvamento dos cinemas municipais, também chamados de cinema de calçada; da recuperação de um riacho no centro de Seul e revitalização da área no entorno deste, para que a cidade fosse mais amigável para o trânsito de pessoas; a revitalização de espaços de referência na história de uma cidade, destacando a transformação de uma antiga fábrica de chocolates, em São Francisco, nos EUA, em pontos de animação para a comunidade, assim como o Porto Madero, em Buenos Aires; parte da Estação Júlio Prestes, em São Paulo, transformada em sala de concertos; não podendo faltar as inovações realizadas a partir do que ele chamou de “feridas feitas pelo homem na paisagem” (LERNER, 2003, p. 44), na própria cidade de Curitiba, inauguradas sob sua gestão, enquanto Prefeito, a partir da transformação de pedreira e áreas de exploração de cavas de areia em parques e teatros, tais como a Ópera de Arame e a Pedreira Paulo Leminski³⁹. Acrescentaria também a revitalização da Estação das Docas, na cidade de Belém, estado do Pará, localizada ao lado do tradicional Mercado Ver-o-Peso.

As referências apresentadas pelo ex-prefeito Jaime Lerner para a intervenção nas cidades estão focadas na mobilidade urbana e na circulação das pessoas, na preservação da identidade cultural e histórica da cidade e das referências das pessoas que nela vivem, bem como do meio ambiente, com objetivo de que as pessoas possam melhor usufruir dos seus espaços, enquanto local de encontro e convivência. Bastante coerente com a formação acadêmica do ex-prefeito, mas que denota, enquanto gestor e influenciador de políticas públicas de intervenção local, a ausência do tema da segurança pública, que pode ser

³⁸ Jaime Lerner, enquanto Prefeito, ficou mais conhecido como o gestor que inovou na mobilidade urbana em Curitiba, criando em várias regiões da cidade a rede de transporte coletivo, que também recebe o nome de BRT (*Bus Rapid Transit*), a qual é chamada de Rede Integrada de Transporte (RIT) e já foi utilizada como referência por outras cidades no mundo, tais como Bogotá, Seul, Los Angeles e Istambul (El País, 28/09/2018).

³⁹ Espaço para shows e apresentações ao ar livre, com capacidade para mais de 80 mil pessoas.

considerado um fator que influencia na forma como as pessoas se locomovem e se relacionam no espaço urbano, especialmente na falta dela.

Nesse sentido, o município, enquanto ente federado, com autonomia política e administrativa, onde as pessoas vivem, trabalham e se relacionam, foi pensado sob a perspectiva do planejamento urbano, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que além da autonomia, definiu também suas competências.

A transdisciplinaridade, a integração das políticas públicas cantada em prosa e verso por gestores públicos, sob a perspectiva de economia, ou melhor, de racionalidade de recursos financeiros e humanos, de alcance dos objetivos de melhoria na qualidade de vida das pessoas e entrega de serviços, ainda é mais utópica do que realidade, especialmente na segurança pública, que enfrenta obstáculos internos e externos de integração com as demais áreas de políticas públicas. Especialmente por ser ainda uma proposta inovadora, a de atuação na segurança para além das instituições policiais e de uma atuação repressiva, e como tal tem que enfrentar uma série de pré-conceitos e preconceitos, mas também de desconhecimento. Na segurança pública sob a perspectiva do município não é diferente. Mas vamos primeiro analisar o que a ordem normativa dispõe sobre o município.

Como já indicado, o empoderamento municipal enquanto ente federado veio por meio da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), quando no Artigo 1º dispôs que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (...), estendendo ao município a possibilidade de se organizar política, administrativa e economicamente. É no Artigo 30, da mesma Constituição, que há a indicação de suas competências, em especial a de legislar sobre “assuntos de interesse local”, claro que sempre de acordo com orientações gerais emanadas pela União e pelos estados. Entre os serviços públicos elencados como de sua responsabilidade, estão “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”; em cooperação com a União e o Estado, a manutenção de “programas de educação infantil e de ensino fundamental” e a prestação de “serviços de atendimento à saúde da população”; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural-local, observadas as

legislações federal e estadual; e, por fim, promover o “adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”⁴⁰.

Em 10 de julho de 2001 foi sancionada a lei nº 10.257 (Brasil, 2001), chamada Estatuto da Cidade, a qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais integram o Capítulo II – Da Política Urbana, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira da Constituição. Os referidos artigos tratam da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade vem como uma alternativa de organização para o rápido processo de urbanização das cidades com a inversão do número de pessoas que passaram a viver nos centros urbanos, em detrimento da população que vivia no campo. No ano de 2000, 81,2% da população vivia nas cidades, havendo também uma explosão populacional, considerando que entre os anos de 1960 e 1996, a população urbana aumentou de 31 milhões para 137 milhões de pessoas (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 23).

A União, por meio desse Estatuto, buscou também cumprir as competências previstas nos incisos IX e XX, do Artigo 21, os quais estabelecem, respectivamente, como de sua responsabilidade “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, mas principalmente o de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, definindo, nesse sentido, as funções e deveres das entidades federadas. Essas diretrizes autorizariam o município a organizar as suas próprias legislações para implementar essas diretrizes sendo o principal instrumento o plano diretor do município. Essas diretrizes foram direcionadas a assegurar direitos e garantias fundamentais das pessoas, por meio da implementação de políticas públicas que atendessem os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, assim como tornar plena a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

O parágrafo único do artigo 1º da referida lei dispõe que essa “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Os dispositivos legais seguintes estabelecem o direito à moradia, ao saneamento, ao transporte e

⁴⁰ Incisos V, VI, VII, VIII e IX, do Artigo 30, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

demais serviços, à infraestrutura urbana, trabalho e lazer, oferta de equipamentos urbanos e comunitários, assim como à própria possibilidade de gestão democrática de decisões municipais relativas à ocupação do solo urbano, por meio da participação da população, individualmente ou por meio de associações comunitárias, na formulação, execução e acompanhamento de ações voltadas ao desenvolvimento urbano.

Todos esses princípios e diretrizes estão voltados na direção de uma cidade mais equitativa, sustentável e democrática, sob a perspectiva de uso e ocupação do solo urbano, buscando eliminar as práticas e estratégias de investimento dos interesses de classe média e de alta renda, as quais tenderiam a reproduzir desigualdade e dificuldade de acesso ao pleno exercício da cidadania.

O conceito de ordem pública que trata a legislação está voltado à ordem urbanística, expressa no planejamento urbano e na construção de legislações que regulem essa, como, já mencionado anteriormente nos planos diretores municipais. O objetivo dessa ordem é buscar reduzir as desigualdades na ocupação deste território, afastando práticas e estratégias de investimento dos mercados de maior poder aquisitivo, possibilitando que a população de baixa renda também possa ocupar este território com a universalização de acesso aos serviços e equipamentos públicos (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 25). A própria participação popular prevista na legislação, indica a realização de audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigação de implementação de orçamentos participativos. Está relacionada à tomada de decisão sobre a intervenção do gestor sobre a organização do território.

Em nenhum momento, tanto na legislação quanto no guia voltado à implementação da lei, há qualquer referência aos conflitos interpessoais e mesmo criminais que podem afetar as divisões territoriais que compõem a cidade. Os conflitos urbanos que são tratados, o são sob a perspectiva de questões econômicas e da ocupação irregular do solo urbano, sem considerar, pelo menos não explicitamente, que a desigualdade social existente pode ser um fator de risco e gerar conflitos que se expressam por meio da violência.

Em 1º de janeiro de 2003, no início do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 103 (Brasil, 2003), a qual dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a

qual, posteriormente, foi convertida na lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (Brasil, 2003), por meio da qual foi criado o Ministério das Cidades⁴¹.

O referido Ministério⁴² tinha entre suas competências, nos termos da referida lei: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento⁴³.

No site arquivado do referido Ministério constava como Missão da pasta melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade⁴⁴.

Parlamentares, gestores e técnicos responsáveis pela construção, aprovação e implementação da legislação que tratam da organização das cidades no Brasil, não expressam, na forma de regulamentação legislativa e executiva, da consequência que o exponencial aumento do número de pessoas que passaram a viver nas cidades poderia trazer para a

⁴¹ Art. 25, Inciso XI, lei nº 10.683/2003 (Brasil, 2003).

⁴² Ministério das Cidades foi extinto por meio da lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (Brasil, 2019), a qual estabeleceu a nova organização da Presidência da República e Ministérios.

⁴³ Art. 27, Inciso XI, alíneas “a” a “f”, Lei nº 10.683/2003 (Brasil, 2003).

⁴⁴ Aqui gostaria de fazer um destaque a uma das poucas interlocuções entre Ministério das Cidades e Ministério da Justiça, a partir da Senasp, em relação à regularização fundiária. Nos projetos implementados na cidade do Rio de Janeiro anteriores aos Jogos Pan-Americanos (13 a 29 de julho de 2007), uma das ações era de regularização fundiária em favelas cariocas (no município o projeto se chamava Favela Legal), com o levantamento topográfico, residencial e de equipamentos públicos e privados existentes no território e levantamento das informações sobre a identidade as pessoas que ali moravam. Na vida prática, as pessoas sabem como é difícil para o exercício da cidadania não ter um CEP (Código de Endereçamento Postal) ou um endereço para chamar de seu. A grande dificuldade encontrada foi acesso às pessoas, pois estas haviam sido proibidas pelo comando do tráfico local de prestarem informações aos pesquisadores, pois a precariedade da moradia, além da influência na autoestima das pessoas, facilita a existência de um mercado paralelo para prestação de serviços e entregas.

segurança pública no município e da necessidade de articulação com outros atores para a garantia dos direitos indicados em suas atribuições.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) não contribuiu muito nesse quesito, considerando que no que concerne à competência do município na segurança pública, nos termos do parágrafo 8º, do artigo 144, é de que esses estariam autorizados a constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, as também chamadas guardas patrimoniais ou guardas civis, delimitando assim a atuação municipal na segurança.

Em 08 de agosto de 2014, a lei nº 13.022 (Brasil 2014), também conhecida como “Estatuto Geral das Guardas Municipais”, disciplinou a atuação destes profissionais no município e regiões metropolitanas, buscando abranger um pouco mais da atuação destes profissionais na segurança pública, com destaque para uma atuação mais preventiva⁴⁵.

Contudo, é interessante pensar que em 1988, quando aprovada a Constituição Federal (Brasil, 1988), marco emblemático que demarcou o fim da ditadura militar e a constituição de um Estado Democrático de Direito, e 2001, quando da aprovação do Estatuto da Cidade, que tramitou durante dez anos no Congresso Nacional, não se refletisse sobre segurança pública nas cidades, a partir de experiências internacionais, particularmente sobre as contribuições da Escola de Chicago⁴⁶, especialmente pelas teorias desenvolvidas pela Escola de Sociologia sobre espaço urbano e criminalidade.

2.2 Espaço Urbano e Criminalidade

As contribuições da escola de Chicago se dão em duas principais vertentes.

⁴⁵A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais – FENEME, que representa os militares estaduais, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.156 junto ao Supremo Tribunal Federal – STF contra alguns dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014)), afirmando que a lei transformou as guardas em polícias e em bombeiros, com funções de prevenção e repressão imediata (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=275031>). Em 29 de maio de 2020, o Ministro do STF Gilmar Mendes indeferiu liminarmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5156, na qual a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) questionava dispositivos da referida lei.

⁴⁶A Universidade de Chicago foi fundada em 1891, tendo sido a primeira instituição de ensino norte-americana a ter um departamento de sociologia, fundado em 1892. O termo “Escola de Chicago” foi cunhado ao longo de muitos anos, sendo que a primeira fase compreendeu o período de 1915 a 1940 (FREITAS, 2002).

A primeira está relacionada aos estudos sobre a cultura urbana e o processo urbano como gerador de novas formas de sociabilidade e estilos de vida. O trabalho de Wirth (1938) constitui marco referencial da sociologia urbana, entendendo o urbanismo como uma teoria normativa das formas urbanas. O espaço urbano (...) funciona como elemento socializador e regulador e ao reforçar os sentimentos de pertencimento ao meio local, favorecendo, assim, as relações sociais e servindo de base a diferentes maneiras de controle social. Na segunda vertente, o enfoque sociológico abarcou os comportamentos sociais na comunidade urbana, como, por exemplo, a delinquência, a diversidade étnica, os níveis de pobreza e desigualdade, a mobilidade intraurbana e sua e sua correlação com os níveis de segregação nas diversas unidades do espaço urbano (bairros, vizinhanças, comunidades, guetos) (SILVA; MARINHO, 2014, p. 72).

O que é interessante nestas teorias desencadeadas a partir da análise do exponencial crescimento populacional das cidades, notadamente da cidade de Chicago, é que elas se desenvolveram sob a análise de componentes da realidade local: a chegada de imigrantes nas cidades e de grupos étnicos diversos dos que viviam naquele local em razão do impacto da industrialização; o aumento nos meios de transporte e comunicação que facilitavam a movimentação das pessoas dentro das cidades; o comprometimento de antigas formas de controle social, tais como as realizadas pelas famílias, religiões e comunidade, em geral; a mudança no comportamento das pessoas (FREITAS, 2002, p. 33), com o enfraquecimento dos laços interpessoais, das estruturas primárias sociais e do consenso normativo (SILVA; MARINHO, 2014, p. 78). “O conceito de urbanismo como forma de vida baseia-se na ideia de que a vida na cidade combina impessoalidade com distância social” (FREITAS, 2002, p. 34, apud GIDDENS, 1997, p. 498).

Não se trata aqui de defender as teorias desenvolvidas pela Escola de Chicago, sob a qual existem inúmeras críticas⁴⁷ e contradições, mas sim de questionar como não foi possível influenciar ou minimamente tangenciar essa área de conhecimento acadêmico na gestão de políticas públicas, no caso, de planejamento e gestão urbana na legislação brasileira. Veja que a Escola de Chicago, em sua primeira fase, iniciou em 1915, sendo que a legislação brasileira é de 1988 – Constituição Federal (Brasil, 1988) e 2001 – Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Além disso, até hoje é possível constatar que “a Escola de Chicago de Sociologia Urbana inovou a criminologia ao explorar as relações entre espaço e crime, sendo que

⁴⁷ “Segundo Castells (2000), estas não estavam fundamentadas em pressupostos teóricos claros” (SILVA; MARINHO, 2014, p. 80); por caracterizar a cultura urbana independentemente de gênero, etnia ou classe ou ainda que estas teorias não poderiam ser aplicadas em cidades que não tivessem as mesmas condições territoriais e culturais de Chicago (FREITAS, 2002, p. 101), entre outras.

continua a enriquecer a criminologia atual” (FREITAS, 2002, p. 108) e eu acrescentaria, pela descrição que faremos ainda neste capítulo, de influenciar algumas experiências implementadas em outros países, assim como em metodologias desenvolvidas e apoiadas por organismos internacionais com enfoque em promover espaços urbanos mais seguros.

A questão é que políticas públicas de âmbito municipal também deveriam entender o tema da segurança como fundamental para o município, considerando a existência de conflitos, e de que a violência e a criminalidade afetam diretamente os territórios e o comportamento das pessoas.

Quando coordenava a área de prevenção à violência e à criminalidade junto à Senasp, participei de reuniões junto a secretarias municipais de habitação dos municípios de Belo Horizonte e Rio de Janeiro, em razão da implementação do PAR – Programa de Arrendamento Residencial⁴⁸ (projeto de moradia popular financiado pela Caixa Econômica Federal junto a municípios com população a partir de 100 mil habitantes) que estavam enfrentando uma série de problemas de segurança, tanto em razão de conflitos interpessoais relacionados à convivência, quanto pelo uso e tráfico de drogas nas dependências dos empreendimentos.

Quando um empreendimento residencial deste tipo é implementado (e alguns deles eram como minicidades, com populações de até cinco mil pessoas ocupando a totalidade das unidades habitacionais), necessariamente era prevista a implementação de toda a infraestrutura urbana, como saneamento básico, iluminação pública, calçamento, transporte, proximidade a equipamentos públicos na região como escola, posto de saúde e equipamento de assistência. Contudo, em nenhum momento, era avaliada (e talvez ainda não seja) a existência de equipamentos de segurança pública, a existência de espaços para convivência para a comunidade, de mediação de conflitos ou organização social.

Na cidade do Rio de Janeiro, a violência era mais explícita a partir da invasão de unidades habitacionais e expulsão, por comandos do tráfico de drogas, das pessoas selecionadas pelo município para residir nestas unidades habitacionais, dentro das regras estabelecidas pelo Sistema Nacional de Habitação, com a ocupação destas moradias por pessoas de interesse do movimento, conforme relatos de próprios servidores da Caixa Econômica Federal.

⁴⁸ O PAR foi substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida no Governo da Presidenta Dilma Rousseff.

Ainda no Rio de Janeiro, não é possível deixar de referir o livro *Cidade Partida*, de Zuenir Ventura (1994), que relata a clássica ruptura entre a zona sul da cidade e a zona norte/leste/oeste, no que se relaciona a acesso a serviços públicos, urbanização, infraestrutura e violência, especialmente a estatal, a partir da convivência do autor na comunidade de Vigário Geral. Há uma passagem do livro que relata sobre um muro alto, que fica em um local chamado “Vietnã”, localizado na rua que leva à Parada de Lucas, que divide uma mesma comunidade em um mesmo território, em razão da disputa pelo tráfico de drogas (VENTURA, 1994, p. 56). Haja planejamento urbano para dar conta dessa complexidade!

Sem ir tão longe, na própria cidade de Porto Alegre, bairros estão fatiados de acordo com rivalidades existentes no controle da venda de drogas ilícitas por grupos organizados, que por sua vez também ocupam e demarcam galerias específicas dentro da Cadeia Pública de Porto Alegre.

Logo, o conflito, o crime e a violência não deveriam estar nesse vazio conceitual e normativo quando relacionado ao município na implementação de políticas públicas e ocupação do território urbano. Ocorre que não existiam no Brasil nem marco legal e tampouco exemplos de cidades que pensassem o município sob a perspectiva de integração de políticas públicas de forma integral, incluída a segurança pública local, havendo a necessidade de se buscar metodologias em outros países.

2.3 Plano de Segurança e Convivência Cidadã de Bogotá

No primeiro mandato do governo do Presidente Lula, nos anos de 2005 e 2006, a experiência do Plano de Segurança e Convivência Cidadã desenvolvido em Bogotá, Colômbia, já era considerado um modelo de projeto a ser estudado e replicado no âmbito da Senasp, tanto pela exponencial redução dos homicídios e dos acidentes de trânsito na capital da Colômbia, quanto pelas características do plano de segurança desenvolvido, que compreendia uma atuação multidisciplinar da gestão municipal. Vamos verificar que eram

também apoiadas ações repressivas⁴⁹, que foram construídas normativas legais que possibilitassem a atuação mais efetiva do município na segurança, mas especialmente que foi implementado um novo modelo de controle da violência em que a prevenção e a segurança cidadã eram as diretrizes norteadoras das políticas públicas⁵⁰.

O reconhecimento do programa implementado em Bogotá pode ser exemplificado pela própria construção do Pronasci, que apresentava como diferencial a combinação de ações repressivas e preventivas como complementares e integradas e não excludentes. Relativamente à implementação do Pronasci, muito embora elegera o fortalecimento do pacto federativo para a execução desse, a partir da pactuação da União, por meio de diversos Ministérios, comestados, municípios e Distrito Federal, esse empoderou sobremaneira a atuação dos municípios na implementação de ações de prevenção à violência e à criminalidade.

Um segundo exemplo foi a Feira de Conhecimento em Segurança Pública com Cidadania, realizada em 2009, concomitantemente à I Conferência Nacional de Segurança Pública⁵¹, na qual participaram como expositores 41 projetos estaduais, municipais e distritais, previamente selecionados por meio de edital público, sendo que o projeto melhor avaliado⁵², durante o período da Feira, ganharia, como premiação, uma viagem técnica para Bogotá, acompanhado por especialistas locais, para conhecer o Plano de Segurança e Convivência Cidadã daquele município (BRASIL, 2009, p. 105).

Por fim, inspiradas no modelo implementado nas cidades de Bogotá e Medellín, na Colômbia, o estado do Rio de Janeiro implementou em sua capital as chamadas bibliotecas-parque, com unidades em Mangueiras, Rocinha, Centro e Niterói, que são como centros

⁴⁹ Nos termos da lei nº 4, de 16 de janeiro de 1991 (Colômbia, 1991), o prefeito municipal possui a responsabilidade de ser o Chefe de Polícia no município em que exerce suas funções (art. 9 a 12), estando os comandantes locais subordinados às suas ordens e determinações.

⁵⁰ Foram realizadas visitas técnicas de profissionais que atuaram nas gestões municipais de 1995 a 2004, principalmente na do prefeito Antanas Mockus, prefeito de Bogotá nos períodos de 1995 a 1997 e 2001 a 2004, especialmente do sociólogo Hugo Acero Velásquez, já como consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que também foi subsecretário de Assuntos para a Convivência e Segurança Cidadã de Bogotá durante o primeiro governo de Enrique Peñalosa (1998 a 2001), nas duas gestões de Antanas Mockus e, desde janeiro de 2020, é o secretário de segurança de Bogotá, na gestão da prefeita Claudia López.

⁵¹ Realizada em Brasília, entre os dias 27 e 30 de agosto de 2009.

⁵² A escolha do projeto vencedor se deu por meio de uma cédula de votação por escolha popular na Feira.

culturais e de lazer, pois além do acervo de livros, havia a disponibilidade de espaços para atividades de música, vídeo, arte, entre outras⁵³.

2.3.1 Antecedentes

A cidade de Bogotá teve um grande crescimento em seu número de habitantes, sendo que em 1991 possuía uma população de aproximadamente 5,1 milhões de pessoas, enquanto em 2002 chegava a quase 7 milhões. Esse crescimento se deu por múltiplos fatores, desde pessoas que saíram das zonas rurais em razão da violência e do desemprego, da migração de outras cidades ou mesmo em razão da vontade de buscar uma nova vida na cidade. Esses novos habitantes se confrontaram com uma cidade estranha, com uma realidade difícil, na qual não possuíam uma identificação cultural ou mesmo sentimento de pertencimento e conhecimento de suas regras de convivência (VELÁSQUEZ, 2002).

Esse crescimento populacional resultou em uma fragmentação dentro da própria cidade, com a criação de redutos urbanos, ocupados sem um adequado planejamento e condições de infraestrutura os quais, por sua vez, contribuíram para a existência de conflitos, desagregação social, assim como em um individualismo exacerbado que contaminava o sentimento de comunidade. Essas circunstâncias favoreceram não apenas a ocorrência de crimes e violências, como também em condutas que afetavam o cotidiano e a convivência entre as pessoas (VELÁSQUEZ, 2002).

Margarida Rosa Gaviria, na obra “Cultura e Segurança Cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia”, em uma análise histórica dos antecedentes do País, e do processo de mudança nos indicadores de homicídio em Bogotá, relata que a “Colômbia é um país acostumado ao uso da violência na resolução de conflitos” (2007, p. 316). A professora afirma que ao final do século XIX e início do século XX, quando existiam somente dois partidos políticos oligárquicos, esses disputavam espaços de poder, o que perdurou até a Constituição de 1957, quando acordaram a alternância, entre si, do controle político a cada quatro anos. Foi a partir desse marco que o poder tutelar da Igreja foi transferido para as Forças Armadas,

⁵³ Disponível em: <<https://biblioo.info/evolucao-e-declinio-das-bibliotecas-parque/>>. Acesso em 03 jun. 2021.

que passaram a auxiliar os governos no controle da ordem pública, mas mantendo ainda a representação política restrita ao poder oligárquico. Isso não significou que as situações de conflitos e violência tivessem abrandado para a grande maioria da população.

Esta conjuntura que provocou a revolta de setores sociais marginalizados da política como os camponeses, que iniciam suas mobilizações sociais e políticas em 1960, irrompendo, então, uma nova modalidade de luta agrária armada. O Estado perde o controle sobre o conflito agrário, e surgem grupos políticos fora do sistema político legal⁵⁴. No final da década de 1970, as tensões aumentaram por causa da intensificação da ação militar repressiva e pelo aparecimento de tendências econômicas neoliberais. A magnitude desta situação manifestou-se na extensão das ações das guerrilhas para as áreas urbanas (GAVIRIA, 2007, p. 317).

De acordo com Velásquez (2002), a falta de uma regulação cultural de comportamentos, associada à adequação destas a regras morais e jurídicas foram responsáveis pelo incremento paulatino da violência em Bogotá, níveis esses classificados como epidêmicos à época. Na década de 90, quando a taxa de homicídios chegou a 80 a cada 100 mil habitantes, e de 25 mortes em acidentes de trânsito, os gestores municipais entenderam que era o momento de efetivamente assumir a responsabilidade pela segurança pública em nível local. Ainda considerando dados estatísticos, delitos de lesão corporal, roubo a transeuntes, furto de veículos, motos, residências e estabelecimentos comerciais, em 1998, ultrapassaram os 25 mil registros.

2.3.2 Construção e implementação do Plano de Segurança e Convivência Cidadã

A partir de março de 1995, a prefeitura municipal de Bogotá desenvolveu e implementou políticas integradas de segurança e convivência cidadã, as quais foram desde o fortalecimento dos órgãos policiais, no caso, da Polícia Metropolitana de Bogotá⁵⁵, e de

⁵⁴ Exemplo desses grupos são o Exército de Libertação Nacional (ELN), o Exército Popular de Libertação (EPL) e, o mais conhecido, as FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. Esses grupos paramilitares nunca são mencionados nos artigos, manuais e outros documentos produzidos sobre o programa desenvolvido em Bogotá.

⁵⁵ Na Constituição colombiana (Colômbia, 1991), o prefeito também é responsável pela manutenção da ordem pública, conforme se observa no item 2, do Art. 315: “*Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo*

justiça, programas e projetos orientados para a prevenção do crime e da violência, bem como de atenção a grupos em situação de vulnerabilidade. “*En este plan integral, el programa de cultura ciudadana, que se há mantenido como um eje transversal, busca, desde esse año, que los ciudadanos tomen conciencia de su condición y de lo importante que es su comportamiento em la transformación de la ciudad*” (VELÁSQUEZ, 2003, p. 217).

Uma das primeiras ações desenvolvidas foi pesquisar quais eram as causas da violência e da criminalidade, de onde se originavam os atos que causavam insegurança e o que os desencadeava, para a elaboração de um diagnóstico e, assim, analisar como se poderia enfrentar esses problemas com a elaboração e implementação de políticas e programas sistêmicos e eficazes⁵⁶.

No entendimento do ex-prefeito de Bogotá, Antanas Mockus⁵⁷, promover a justiça social era uma obrigação por parte do gestor público, mas que só isso não seria responsável por reduzir a violência, e que este não era somente um problema do Estado, mas também da sociedade, da família e das pessoas em seu cotidiano, na perspectiva de corresponsabilidade. Defendia que para construir uma convivência cidadã seria necessário alinhar os costumes e princípios com a lei e realizar um exercício cotidiano, pedagógico junto à população, sob o lema “*Seguridad y convivencia ciudadana – una pedagogia del Estado de Derecho*”.

A gestão municipal de Bogotá implementou a política pública de segurança sob diversas perspectivas (econômica, saúde, meio ambiente, entre outras) que se complementavam e reforçavam mutuamente, prioritariamente sob a perspectiva de proteção à vida e à dignidade, no enfrentamento a situações de violência e criminalidade, como os homicídios, assim como em ações relacionadas às emergências e prevenção a acidentes de trânsito, sendo que a repressão não era a estratégia prioritária, muito embora também fizesse parte do programa do município (além de proporcionar melhor infraestrutura para a Polícia

comandante”. Nesse sentido, o governo municipal orienta a atuação da Polícia Metropolitana de Bogotá, que institucionalmente é vinculada à Polícia Nacional da Colômbia.

⁵⁶ Pesquisa realizada em parceria com a Universidade Nacional da Colômbia, tendo resultado na preparação de informes, tais como “La carrera delincencial em Bogotá: El caso de la delincuencia menor” ISBN 958-33-4785 e pelo Observatório de Violência e Delinquência de Bogotá “Imaginario Presenciales y Conflictos entre los Jovenes de Bogotá” ISBN 958-97298-8-6.

⁵⁷ Este texto foi extraído do documento “*Palabras del Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus*” que corresponde a fragmentos de discursos pronunciados pelo referido Prefeito, agrupados tematicamente. Ele faz parte de uma série de cadernos chamados de “*Apuntes de la Alcaldía*” que faziam parte de um projeto de comunicação dirigido a explicar, na forma de contos curtos algumas das ideias do Plano de Desenvolvimento “*Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado*” (impresso em 2003).

Metropolitana, leia-se aquisição de equipamentos, foi realizada reforma em unidade prisional localizada no município, com realização de ações voltadas à educação, saúde, alimentação e trabalho dentro desta unidade).

Nessa perspectiva, as estratégias de acesso à justiça, tais como a resolução pacífica de conflitos era fundamental, realizada nas unidades de mediação e conciliação, em delegacias da família e por meio de juízes de paz; assim como a instituição de um novo Código de Polícia de Bogotá⁵⁸, que considerasse a necessidade de que esta observasse o cumprimento de regras de convivência de menor potencial ofensivo, como forma de construção de convivência e prevenção de delitos mais graves; a instituição de guias cívicos com pessoas que estavam em extrema pobreza ou jovens infratores⁵⁹; diminuição de fatores de risco, com destaque para campanhas pelo desarmamento e controle do porte de armas de fogo, e regramento para o consumo de bebidas alcólicas; fortalecimento da Polícia Metropolitana de Bogotá com a aquisição de equipamentos, modernização e capacitação⁶⁰ de seus profissionais; investimento no eixo central do programa voltado à formação de uma Cultura Cidadã com objetivos de: a) aumentar o cumprimento das normas de convivência; b) aumentar a capacidade dos cidadãos para que influenciem outras pessoas no cumprimento pacífico de normas/regras; c) aumentar a capacidade de concertação e de solução pacífica de conflitos entre as pessoas; e d) aumentar a capacidade de comunicação das pessoas (tanto expressão quanto interpretação) por meio de expressões artísticas, cultura, lazer e esporte; sendo que também houve investimento no estabelecimento prisional local, da estrutura física até condições de saúde, esporte, educação, entre outros (VELÁSQUEZ, 2003).

Nas ações desenvolvidas no Plano também havia inspiração na experiência de Nova York da Teoria das “janelas quebradas”, sob a perspectiva de tolerância zero com relação as mínimas infrações às normas de convivência, bem como no enfrentamento a todas as

⁵⁸ No Código de Polícia de Bogotá em seus artigos 1º e 2º, os quais tratam de princípios e valores, objeto e finalidade deste Código, todas as diretrizes estão voltadas para a convivência cidadã, com artigos específicos sobre deveres e comportamentos para a convivência cidadã, com finalidade pedagógica.

⁵⁹ A lei nº 1098/2006 regula a responsabilidade penal de adolescentes a partir dos 14 anos, sendo que a privação de liberdade só é permitida a partir dos 16 anos, exceto nos casos de homicídio, sequestro e extorsão. Maioridade penal a partir dos 18 anos. Informação coletada no site do Ministério Público do estado do Paraná (<http://crianca.mppr.mp.br/pagina-323.html>).

⁶⁰ Muito interessante uma manifestação do ex-prefeito Antanas Mockus sobre a capacitação dos profissionais da Polícia Metropolitana. Esta tinha o objetivo de torná-los mais especializados e profissionais no cumprimento da lei e essa atuação estava relacionada com o uso da palavra e com o aumento da capacidade de persuasão destes profissionais por meio da comunicação.

circunstâncias que pudessem propiciar a ocorrência de crimes, como homicídios, lesão corporal, furtos, degradação do espaço público e tráfico de drogas.

A partir deste projeto foi realizada a transformação de espaços públicos e ambientes degradados, o que foi desde a recuperação, a partir da realização de obras, de ruas e parques públicos, a cumprimento de regras de publicidade do lado externo aos estabelecimentos comerciais, horários para coleta de lixo, limpeza, iluminação pública, controle de vendedores ambulantes e apoio ao cumprimento de regras de trânsito, especialmente circulação em ciclovias e locais para atravessar as ruas. Sempre sob a perspectiva de proporcionar uma convivência cidadã (PNUD, 2004).

Os gestores das mudanças apontadas acreditam que a transformação urbanística tem contribuído para a redução da insegurança na cidade. Nesta ordem de ideias, as práticas direcionadas para a segurança e convivência cidadã articulam-se a outras dimensões do modelo de cidade – cultura, cidadania, espaço público, progresso social, urbanismo, produtividade, legitimidade e eficiência institucional (GAVIRIA, 2007, p. 321)

Relativamente à ocorrência de crimes e violências, mensalmente eram feitas análises das estatísticas criminais, especialmente homicídios, roubo de veículos e motos, e roubos em geral, sobre o mapa da cidade de Bogotá, analisando todas as circunstâncias de ocorrência destes (dia da semana, horário) como forma de identificar os locais que necessitavam de maior atenção, da capacidade coercitiva do Estado, orientando assim a atuação da Polícia Metropolitana de Bogotá⁶¹.

Existem algumas ações estruturantes que devem ser destacadas como imprescindíveis para a obtenção de resultados concretos, ainda mais considerando a necessidade de articulação entre diversas áreas distintas, que foram importantes para a instituição de uma política pública dessa envergadura, que empoderou politicamente o programa e deu condições técnicas para que o município pudesse articular parcerias, desenvolver as ações, executá-las e avaliá-las, obtendo resultados positivos e reconhecidos, interna e externamente.

Uma delas foi o estabelecimento de condições de governabilidade ou governança, com mudanças estruturais em paradigmas que estivessem alinhadas ao propósito da gestão;

⁶¹A lei nº 4, de 16 de janeiro de 1991 (Colômbia, 1991), a qual dispõe sobre “*por la cual se dictan normas sobre ordem público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones*”, no art. 10º o Congresso da República da Colômbia decretou o prefeito como o chefe de polícia no município, responsável pela preservação e manutenção da ordem pública no município sob sua gestão.

transparência, com o fortalecimento das articulações políticas e o estabelecimento de novas regras com os atores locais, tais como conselhos de direitos, empresários e sociedade civil; o estabelecimento de capacidade institucional, com a existência de uma estrutura, diretamente ligada à secretaria de governo, com atribuições claras, recursos financeiros e capacidade, técnica e política para realizar as articulações necessárias para o desenvolvimento e a implementação da política pública de segurança; e o fortalecimento da governabilidade democrática por meio da participação cidadã, tanto na construção e implementação dos projetos, quanto pelo monitoramento e avaliação destes (PNUD, 2004), especialmente considerada a ação de mudança de cultura para a convivência pacífica.

Outro ponto estrutural do projeto foi pensar a cidade como um bem e como um espaço público, considerando que a mesma se caracterizava tanto pelas ruas, avenidas, quadras e bairros, em sua dimensão urbana, como também pelas pessoas que nela vivem. Levando em conta ainda, o perfil socioeconômico, os movimentos sociais e a garantia de direitos. E tendo proposto um modelo de planejamento, gestão, de projetos multisetoriais e também desenvolvimento com base nestas características, alinhando-as ao paradigma previamente delineado em parceria com a sociedade, com o estabelecimento de estratégias de participação social.

Não se trata aqui de detalhar os projetos desenvolvidos pela gestão municipal de Bogotá, mas de destacar a amplitude do programa, sua multidisciplinaridade, e o deslocamento do tratamento do tema da violência e da criminalidade, anteriormente considerados como exclusivos dos setores de justiça e polícia, para serem abordados de forma conjunta pelas autoridades administrativas. Foram inclusive criados Conselhos de Segurança locais, que contavam com a participação do prefeito, de subprefeitos e comandantes das polícias de diversas localidades, mas que também contavam com a participação de gestores distritais de outras áreas, tais como saúde, recreação e esportes, de empresários e de representantes sociais locais que discutiam o avanço e obstáculos ao processo de enfrentamento à violência e à criminalidade na localidade (GAVIRIA, 2007).

Ressalto a necessidade do município de ter tido gestores, no caso prefeitos, não só sensibilizados para o tema da segurança, como também com liderança e capacidade política de articulação entre diferentes atores e poderes constituídos. É necessária também capacidade técnica e de mobilização da comunidade para desenvolvimento, implementação e avaliação do Programa.

Por fim, a repercussão e a replicação do Programa desenvolvido em Bogotá em outros países, além da inovação acerca do conceito de Segurança e Convivência Cidadã, deve-se especialmente à redução na taxa de homicídios e de mortes em acidentes de trânsito, a partir de 1994, conforme Quadro a seguir.

Quadro1 – Comportamento do Homicídio comum e mortes em acidentes de trânsito em Bogotá. 1991- 2001

Ano	Nº habitantes	Homicídio comum	Taxa x 100.000 hab	Mortes trânsito	Taxa x 100.000 hab
1991	5.172.313	2.890	55,87	1.089	21,05
1992	5.306.357	3.352	63,17	1.284	24,20
1993	5.440.401	4.352	79,99	1.260	23,16
1994	5.574.445	3.885	69,69	1.341	24,06
1995	5.708.489	3.363	58,91	1.387	24,30
1996	5.842.533	3.303	56,53	1.301	22,27
1997	5.976.579	2.814	47,08	931	15,58
1998	6.123.306	2.482	40,53	914	14,93
1999	6.271.260	2.477	39,5	878	14,00
2000	6.422.794	2.272	35,37	834	12,99
2001	6.553.622	1.993	30,41	745	11,37
2002	6.698.420	1.903	28,4	697	10,40

Fonte: Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses; população 1991-1992: projeção com base no Censo de 1985; 1993 – 200. Projeção Departamento Administrativo de Planejamento Distrital com base no Censo de 1993.

O resultado na redução das taxas de homicídio e mortes no trânsito em Bogotá e a identificação do Programa implementado como uma boa prática proporcionou a sistematização desta experiência em documentos técnicos, especialmente por agências das Nações Unidas, assim como o desenvolvimento e apoio, por outros organismos internacionais, de outras experiências voltadas à gestão local de ações de segurança e convivência cidadã. Esses documentos permitiram a replicação desta experiência, assim como no desenvolvimento de outros estudos e metodologias direcionadas à intervenção por parte de gestões locais.

Finalizo esta parte destacando a visão expressa nos planos de governo dos ex-prefeitos Antanas Mockus e Enrique Peñalosa, e adotada nos exercícios de planejamento estratégico das equipes de governo:

Es una ciudad construída colectivamente, justa y equitativa, ecológicamente sostenible, amable com los niños, incluyente, em la que todos conviven en paz, que ofrece a todos sus miembros posibilidades para El desarrollo de su potencial humano. Es económicamente dinámica y competitiva. Sus ciudadanos se sienten orgullosos de vivir en ella. Su organización está fundada em El respeto por los demás y lo público, la búsqueda de la equidad y la prosperidade general y El cumplimiento de las normas mayoritariamente aceptadas y democráticamente adoptadas (PNUD, 2004, p. 15).

2.4 Apoio de Agências da ONU e outros organismos internacionais

Agências da Organização das Nações Unidas – ONU, especialmente o PNUD, e bancos internacionais de investimento, a exemplo do Banco Mundial, apoiaram o desenvolvimento de instrumentos técnicos voltados à governabilidade local e desenvolvimento de projetos de prevenção à violência voltados especialmente para municípios.

Alguns deles, diretamente implicados com o programa desenvolvido pelo município de Bogotá, a partir da perspectiva de Convivência e Segurança Cidadã, como veremos a seguir.

2.4.1 Bogotá – Uma Experiência Inovadora de Governabilidade Local

Comprometido com o paradigma de desenvolvimento humano, o PNUD atua, na América Latina, com a difusão de conhecimento, especificamente no que concerne à governabilidade e ao desenvolvimento local, identificando e documentando as melhores práticas, que possam oferecer ideias inovadoras frente a problemas comuns. O objetivo principal é oferecer subsídios para que gestores públicos, privados e sociedade civil possam desenvolver ações que transformem sua própria realidade.

Nesse sentido, no ano de 2004, o PNUD elaborou um detalhado documento sobre o Programa de Convivência e Segurança Cidadã implementado em Bogotá, tendo considerado que esse Programa foi uma das melhores práticas de governabilidade local e desenvolvimento urbano. O documento está dividido em seis partes, sendo que o primeiro trata de todas as condições de governabilidade: estrutura, marco legal, capacidade institucional e participação social; o segundo, da promoção do desenvolvimento humano e seus resultados, detalhando os

projetos implementados em Bogotá; na terceira parte trata conceitua a cidade como um bem e um espaço público, indicando inclusive resultados e tecendo recomendações; na quarta parte trata do desafio de promover a equidade, especialmente no que concerne à educação, saúde, cultura e inclusão social. A quinta parte traz anexos relativos ao projeto e a sexta é a bibliografia utilizada (PNUD, 2004).

O documento tem um perfil de manual com orientações sobre todos os itens que integram o Programa de Convivência e Segurança Cidadã de Bogotá, como forma de ser replicado por outros governos locais.

2.4.2 Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas urbanas da América Latina: um guia para recursos para municípios

Em novembro de 2003, o Banco Mundial publicou um guia prático sobre como formular programas de redução da violência e do crime para prefeitos da América Latina, reunindo melhores estratégias municipais de prevenção e redução do crime e da violência. Este guia, em sua maior parte, reproduz o *Manual for Community Based Crime Prevention*, desenvolvido pelo governo sul-africano, devidamente adaptado ao contexto latino-americano, trazendo também documentos produzidos por outros organismos, tais como do Programa Cidades Seguras do ONU-Habitat, da Organização Mundial de Saúde – OMS e do Centro Internacional pela Prevenção do Crime – ICPC (BANCO MUNDIAL, 2003).

Além do reconhecimento do crescimento dos homicídios na América Latina e do dano social que este aumento traz para a vida das pessoas, a publicação destaca também os custos econômicos do crime e da violência para a sociedade, apresentando a estimativa de que os homicídios custariam, à época, em torno de USD \$27.727 milhões de dólares por ano para a região, e que esta perderia em torno de 14% do seu Produto Interno Bruto – PIB. Estão aí contabilizados custos diretos (investimentos financeiros públicos e particulares relativos a equipamentos e serviços para enfrentar o crime e a violência, incluído sistema de justiça penal, encarceramento, serviços médicos, e habitação). Também custos indiretos, tais como a perda de investimentos e da renda das pessoas vítimas e envolvidas com a criminalidade; custos não monetários, que não são econômicos, mas que são oriundos das sequelas da

violência, tais como deficiências físicas e mentais, disfunções depressivas, aumento no consumo de substâncias psicoativas (BANCO MUNDIAL, 2003).

O guia foi publicado de forma direcionada a gestores e gestoras municipais pelo entendimento, a partir da análise de casos concretos em diversas partes do mundo, de que os governos municipais possuem melhores condições de construir cidades mais seguras, a partir da prevenção da violência, por meio da articulação com outros organismos e organizações, tendo que para tanto exercer: liderança e coordenação; envolvimento sustentado e contato com a comunidade.

O governo municipal é capaz de suprir essas necessidades porque: - É o nível de governo mais próximo do povo. Representantes eleitos podem tornar públicas as necessidades de suas comunidades. Projetos podem ser elaborados com essas necessidades específicas em mente. Tais soluções locais têm mais chance de resolver os problemas locais. - É onde ocorre a prestação cotidiana de serviços. Tais serviços melhoram a qualidade de vida da população e criam ambientes melhores para se viver. Muitos desses serviços são também elementos básicos da prevenção do crime e da violência. - Trabalha pelo desenvolvimento de suas comunidades. Se o crime é um dos principais obstáculos para a melhoria da qualidade de vida, o governo municipal deve se responsabilizar pela segurança local (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 16).

O guia traz orientações e dicas bastante práticas, especialmente baseadas em projetos já implementados, para guiar gestores municipais no planejamento e implementação de uma estratégia de prevenção do crime e da violência, que de ser adequada à realidade local.

2.4.3 Espaços Urbanos Seguros – Recomendações de projetos e gestão comunitária

Por meio de uma parceria entre Banco Mundial, *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* do Chile, Governo do Estado de Pernambuco, através do Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana de Recife – PROMETROPOLE, Prefeitura Municipal de Olinda e Internacional CPTED (*Crime Prevention Through Enviromental Design*) Association – ICA, em 2004, três arquitetas brasileiras⁶² adaptaram o Manual “*espacios urbanos seguros – recomendaciones de diseño y gestión comunitária para la*

⁶² Élida Dias, Lúcia Siqueira e Maria Helena Maranhão.

obtención de espacios urbanos seguros” elaborado pelo Governo do Chile, em 2003. O Chile foi considerado o primeiro país da América Latina a aplicar a metodologia de prevenção do crime através do Desenho Ambiental (Pernambuco, 2004).

O manual trabalha conceitos gerais sobre segurança, crime e sociedade, traçando uma relação entre espaço urbano e características ambientais que possam favorecer a ocorrência de crimes e violências.

As variáveis que explicam o medo das pessoas da delinquência não se restringem apenas ao fato de terem sido vítimas de um delito, mas também incluem outros dados, como sentimento de não pertencimento a um lugar ou comunidade e a percepção de descuido nos espaços comunitários, ou certas características ambientais, como a falta de iluminação em lugares pelos quais deve transitar, as condições da forma do traçado urbano (Pernambuco, 2004, p. 8)

As recomendações de projeto, basicamente sob a perspectiva arquitetônica e urbanística, orientam para o estabelecimento de circunstâncias que privilegiem a incidência de uma vigilância natural da comunidade sobre o seu meio ambiente, com a finalidade de diminuir a probabilidade de ocorrência de delitos de oportunidade e aumentar a sensação de segurança da população. Essas recomendações são direcionadas a edificações públicas e particulares, jardins, espaços públicos e elementos urbanos, áreas de convívio e circulação, iluminação e mobiliário urbano (PERNAMBUCO, 2004).

As estratégias estão focadas no reforço territorial, controle natural de acessos, manutenção ambiental e participação comunitária, sendo essa última de especial importância para a identificação dos problemas e construção conjunta de estratégias, a partir de orientações técnicas, que estimulam o sentido de pertencimento das pessoas ao local, reforçando também os laços comunitários, contribuindo inclusive na manutenção destes.

A política pública de intervenção urbanística como forma de melhorar as condições de segurança e prevenir crimes é bastante recente no Brasil. Iniciou, de forma institucional, no Governo Federal quando o Pronasci estabeleceu, como uma de suas diretrizes, a recuperação de espaços públicos, por meio de medidas de urbanização⁶³, destacando recursos financeiros para apoio a projetos dessa natureza. Houve a necessidade de elaboração de um manual de orientação para que os entes federados pudessem apresentar projetos nesse sentido, para

⁶³ Lei nº 11.530/2007 (Brasil, 2007), art. 3º, parágrafo XI, com redação alterada pela lei nº 11.707/2008 (Brasil, 2008).

captação de recursos, denominado “Guia Espaços Urbanos Seguros – Pertencimento, Identidade e Apropriação” (Brasil, 2009).

2.4.4 Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania

Entre os anos de 2010 e 2013, seis agências do Sistema ONU – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com o Ministério da Justiça, se reuniram para implementar, em três municípios brasileiros – Lauro de Freitas/BA, Contagem/MG e Vitória/ES – o Programa Conjunto da ONU Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania com foco em crianças, adolescentes e jovens em condições vulneráveis em comunidades brasileiras.

Com o conceito de segurança e convivência cidadã⁶⁴, o Programa tinha por objetivo demonstrar o importante papel dos municípios na implementação de projetos voltados a prevenir a violência e a criminalidade, com foco prioritário em crianças, adolescentes e jovens entre 10 e 24 anos, por meio de atividades que promovessem a convivência (respeito às normas e fortalecimento da cidadania) e reduzissem fatores de risco relacionados à violência (como consumo abusivo de drogas e álcool, disponibilidade de armas). Foram também implementadas ações voltadas a resolver pacificamente conflitos; proporcionar acesso à justiça; e fortalecer a capacidade dos diferentes atores envolvidos e as condições de governança local para assegurar a sustentabilidade das ações (ONU, 2013).

Na esteira do Pronasci, no qual também houve um destaque para a atuação dos municípios na prevenção da violência, com a mesma focalização nesse grupo etário, havia

⁶⁴ O conceito de Convivência e Segurança Cidadã baseia-se na inter-relação das abordagens de Desenvolvimento Humano (desenvolver é mais que acumular riqueza, sendo o bem estar das pessoas o principal propósito do desenvolvimento) e de Segurança Humana (a pessoa é o centro de todos os esforços e iniciativas de atores governamentais e não governamentais, considerando também os aspectos: segurança política, segurança econômica, segurança pessoal, segurança comunitária, segurança ambiental, segurança alimentar e segurança de saúde). (ONU, 2013).

também um forte componente de mobilização da comunidade e dos profissionais que atuam na gestão municipal para a construção participativa de um Programa de Convivência e Segurança Cidadã. “Para alcance dos objetivos previstos, desenvolveram-se ações preventivas de estímulo e promoção do cumprimento voluntário de regras, a autorregulação do comportamento e a promoção de mecanismos de controle social” (ONU, 2013, p.11).

A partir da seleção dos municípios, realizada por meio de edital, e identificação dos pontos focais designados pelas gestões municipais, a metodologia de implantação do Programa previa o intercâmbio de conhecimento e experiências para o desenvolvimento das capacidades locais, com a realização de duas visitas técnicas a experiências de segurança cidadã: Bogotá, na Colômbia, e Rio de Janeiro/RJ. A finalidade das visitas técnicas foi de alinhamento conceitual das equipes municipais e difusão das referências de práticas exitosas para o início das atividades em cada local selecionado.

Na visita técnica realizada a Bogotá⁶⁵, o objetivo foi conhecer especificamente os projetos de convivência e segurança cidadã, de recuperação de espaços públicos, dos projetos de valorização e capacitação de jovens moradores de áreas de risco e em cumprimento de medidas socioeducativas.

Na cidade do Rio de Janeiro foram realizadas duas visitas: a primeira às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)⁶⁶ instaladas nos Morros Cantagalo e Santa Marta, com objetivo de conhecer o processo de retomada do território e integração entre os policiais e a comunidade; e a segunda, uma visita técnica ao Instituto Pereira Passos⁶⁷, vinculado à Prefeitura Municipal, o qual foi responsável, à época, pela implementação do Programa da UPP Social, com objetivo de promover a integração urbana, social e econômica das comunidades onde as UPPs haviam sido instaladas (ONU, 2013).

As ações estruturantes do Programa Conjunto estavam especialmente vinculadas ao fortalecimento da capacidade institucional dos atores locais (gestores públicos, profissionais de segurança e comunidade) em convivência e segurança cidadã, com a realização de: diagnóstico integral e participativo do território selecionado pelo Programa; capacitação dos atores locais para o fortalecimento de suas capacidades para atuar em planejamento,

⁶⁵ Visita técnica realizada entre os dias 19 e 23 de setembro de 2010, com a participação de três representantes de cada um dos municípios selecionados, representantes das agências ONU (PNUD, UNODC, UNESCO e OIT) e do MJ-Pronasci.

⁶⁶ Visita técnica realizada nos dias 16 e 17 de outubro de 2011.

⁶⁷ Visita técnica realizada entre os dias 23 e 24 de agosto de 2012.

implementação, avaliação e análise de políticas públicas de segurança; e construção de um plano integral e participativo, enquanto ferramenta de gestão local, com a definição de diretrizes, ações e metas. A partir daí a construção dos projetos estava focada em fortalecimento da coesão social, redução de fatores de risco, prevenção da violência intergeracional e contra a mulher, e fortalecimento da justiça e da polícia para a relação comunitária (ONU, 2013).

2.4.5 Coletânea Convivência e Segurança Cidadã: Guias de Gestão Territorial Participativa

Em 2016, reforçado pela Agenda 2030⁶⁸ para o Desenvolvimento Sustentável, o PNUD Brasil publicou uma coletânea chamada Convivência e Segurança Cidadã: Guias de Gestão Territorial Participativa, que se constituem em materiais de referência para auxiliar governos, organizações, movimentos sociais, entre outros, para atuação local, integral e participativa na construção de uma cultura de prevenção à violência e à criminalidade.

Esses guias metodológicos reúnem conceitos, referenciais teóricos e ferramentas sobre o processo de gestão em Convivência e Segurança Cidadã, que podem auxiliar estes atores na construção de projetos locais com vistas a reduzir e prevenir violência e criminalidade. São eles: Marco Conceitual; Preparação: Ações Iniciais no Território; Curso de Convivência e Segurança Cidadã; Diagnóstico Integral e Participativo; Plano Integral e Participativo; Intercâmbio de Experiências; Monitoramento e Avaliação; Comunicação e Mobilização Social; Sistematização: Contando a História.

Muito embora a publicação esteja fora do marco temporal em análise, é importante demonstrar que houve continuidade na produção de documentos técnicos voltados a orientar as gestões locais para o desenvolvimento de ações de segurança pública, sob a perspectiva da cidadania.

⁶⁸ Documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” é o compromisso estabelecido pelos 193 Estados-membro da ONU para erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões, estabelecendo um plano para o desenvolvimento sustentável. Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o PNUD se alicerça no nº 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Para saber mais: www.agenda2030.org.br

2.5 É possível implementar essas ações em municípios no Brasil?

Neste capítulo podemos observar que existem desafios que precisam ser enfrentados para que os municípios atuem de forma mais orgânica na segurança pública, a partir de uma perspectiva da prevenção da violência e de fortalecimento e complementaridade da atuação articulada com os estados e a União. Talvez, o maior deles, nas palavras de Souza seja que “As bases do sistema público de segurança (ainda) estão assentadas numa estrutura social historicamente conivente com a violência privada, a desigualdade social, econômica e jurídica e os ‘déficits de cidadania’ de grande parte da população” (SOUZA, 2015, p. 19).

Mas para o que estamos tratando nesta dissertação, além da adequação da legislação vigente, é necessário um trabalho de sensibilização e instrução da população para as ações de prevenção da violência, assim como dos gestores públicos municipais para o desenvolvimento de projetos que estejam adequados à realidade local. Considerando que existem práticas exitosas com o protagonismo municipal, como aqui demonstrado, assim como orientações técnicas que possam orientar a atuação do município, é necessário também adequar a forma de comunicação desta política pública.

No próximo capítulo, além de apresentar conceitualmente o tema da prevenção da violência, indicaremos também práticas consideradas exitosas implementadas no Brasil. Além disso, vamos avaliar como alguns municípios do Estado do RS se posicionam com relação à inovação em se colocar como protagonistas na prevenção da violência em âmbito local.

3. PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA E ATUAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL E NO ESTADO DO RS

Gostaria de iniciar este capítulo indicando a escolha da expressão inovação para a atuação municipal na segurança pública e, conseqüentemente, para compor o título desta dissertação. Ao longo da escrita do trabalho tive dúvidas se inovação não seria uma expressão inócua, que não expressasse o desafio do que significa identificar um novo papel de atuação na segurança pública por meio do município.

Comecei a ter um pouco mais de clareza a partir da definição que consta no dicionário da língua portuguesa, no qual o verbo inovar significa “Provocar mudança, introduzindo novidades em: (...) métodos de trabalho, o ensino. (...) inovação (1. Ato ou efeito de inovar, de inventar, de criar alguma coisa, geralmente útil e surpreendente (...). 2. Aquilo que é novo; criação; novidade (...))” (SACCONI, 2010, p. 1177).

A convicção sobre a adequação da expressão foi firmada a partir de um artigo de Marcos Rolim chamado “Caminhos para a inovação em segurança pública para o Brasil”. Não pela indicação, no artigo, de que a inovação em segurança pública se daria por meio da atuação dos municípios, mas sim por meio da atuação na prevenção da violência, iniciativa mais afeta à competência municipal, conforme será indicado no presente capítulo: “baseado em evidências encontradas nas ciências sociais, pode-se afirmar que as inovações mais significativas introduzidas nessa área, nas últimas três décadas, foram aquelas que tornaram possível a redução do crime e da violência a partir de abordagens preventivas” (ROLIM, 2007, p. 40). Desenvolver e aplicar as ações de prevenção são o que levam ao ente federativo município, conforme o conceito que iremos ver a seguir, relacionado à proximidade, intersetorialidade, foco territorial e público-alvo.

Contudo, o autor também assevera a dificuldade, apesar das evidências e da existência de projetos que tenham utilizado técnicas e metodologias reconhecidas como bem-sucedidas em países da América Latina, tais como a experiência colombiana, de implementação, na segurança pública, de projetos inovadores. Para compreensão dessa dificuldade, o autor refere a obra de Everett M. Rogers, “*Diffusion of Innovations*”, afirmando que uma inovação “nem sempre se impõe pelos seus efeitos benéficos, por mais comprovados que eles sejam” (ROLIM, 2007, p. 39).

(...) a difusão de uma inovação requer a configuração de uma necessidade de mudança socialmente percebida ali onde a inovação emerge (ROGERS, 1995, p. 11). Segundo modelo de Rogers, um ponto-chave no processo de difusão da inovação é a “decolagem” (take-off). Uma vanguarda de agentes transformadores adota a inovação e passa a divulgá-la. Quando os “primeiros adotantes” alcançam uma massa crítica – em torno de 5% a 15% do total -, o processo será provavelmente irreversível (ROLIM, 2007, p. 40).

Para compreender por onde passa essa inovação, no presente capítulo vamos abordar o conceito de prevenção à violência e o que os municípios têm a ver com isso. Vamos apresentar alguns exemplos de projetos municipais focados na prevenção e seus efeitos na redução da violência e criminalidade localmente, bem como apresentaremos análise de dados levantados por meio de pesquisa realizada junto a gestores e ex-gestores de segurança de quatro municípios do estado do Rio Grande do Sul – São Leopoldo, Canoas, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, os quais possuem estrutura de Guarda Municipal e Secretaria Municipal de Segurança, assim como, durante o período ora analisado, receberam a influência dos Planos Nacionais e recursos financeiros, tanto do FNSP quanto do Pronasci.

3.1 Prevenção à violência

Para poder compreender o que é prevenção à violência e à criminalidade, é importante trazer alguns conceitos utilizados por pesquisadores e estudiosos do tema, assim como o conceito de prevenção que foi retratado nos Planos Nacionais aqui trabalhados, para se definir como se pode atuar na segurança pública a partir desse conceito, especialmente via municípios.

É importante destacar a perspectiva pela qual se traz a atuação na prevenção da violência e criminalidade neste trabalho, considerando que, sob o manto da prevenção, concepções de policiamento ostensivo e privação da liberdade também são consideradas, por órgãos e instituições, como atuações preventivas à ocorrência de crimes e de violência. A própria Polícia Militar destaca a previsão legal de sua competência, nos termos do parágrafo 5º, art. 144, da Constituição Federal (Brasil, 1988): “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; (...)” como a de policiamento preventivo, cuja presença seria dissuasória do cometimento de crimes. Não se trata, neste caso, de uma crítica ou indicação que tais ações não devam ser realizadas ou que não sejam preventivas,

dependendo da forma que são aplicadas, mas tão somente de que não é sob essa perspectiva que iremos destacar a prevenção à violência neste trabalho.

Prevenção da violência criminal ou do delito são expressões carregadas de múltiplos significados, cuja variação depende do campo de análise teórica, ética e política em que sejam abordadas. No campo do direito penal e das políticas penais, muitos autores e gestores defendem o caráter utilitário da aplicação de sanções como forma de prevenir a criminalidade. Nessa ótica, a punição é considerada um mecanismo de segurança e defesa da sociedade, já que buscaria a intimidação dos cidadãos, provocando e disseminando o receio de um possível castigo caso delitos sejam praticados (...) (GUINDANI, 2014, p. 558).

O que vamos apresentar aqui é a prevenção da violência sob uma perspectiva de política pública que possibilite a integração de programas intersetoriais, em âmbito local, sejam eles federais, estaduais e, principalmente, municipais, voltados a reduzir a incidência de crimes e de violência e/ou seus efeitos negativos sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades. Esses programas devem atuar sobre fatores de risco e de proteção, conforme as estratégias que serão apresentadas neste capítulo.

3.1.1 Estratégias de prevenção à violência e à criminalidade

O conceito de prevenção à violência e à criminalidade é inspirado no que é utilizado pela área de saúde, a partir da pressuposição de que é possível “antecipar, preceder ou tornar impossível por meio de uma providência precoce, o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde” (MESQUITA, 2003, p. 228). Essas ações também são inspiradas na classificação realizada pela saúde as estratégias de prevenção primária, secundária e terciária⁶⁹, contudo não sob o aspecto temporal, mas sim definidas principalmente a partir do objeto ou seu foco.

Primária é a estratégia de prevenção voltada para a toda a comunidade, centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico e/ou social, mais especificamente aos fatores de risco e de proteção, visando reduzir a incidência e/ou os efeitos negativos de crimes e violências. Pode incluir ações que implicam mudanças mais abrangentes, na estrutura da sociedade ou

⁶⁹ A coordenação-geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública da Senasp/MJ elaborou, com recursos do PNUD, o Guia para prevenção do crime e da violência, em 2005, com vistas a auxiliar os municípios na construção de programas de prevenção à violência e à criminalidade. Consultoria externa de Marcos Rolim.

comunidade, visando reduzir a predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade (prevenção social). Podem incluir ações e medidas destinadas à redução de oportunidades para a ocorrência de delitos e aumento dos riscos e dificuldades para a ação infracional (prevenção situacional) (SENASP, 2005).

Ampliação dos serviços de saúde direcionados a famílias com filhos recém-nascidos, ampliação das oportunidades de educação e trabalho na comunidade, por exemplo, são ações típicas de prevenção social. Limitação e controle do uso de armas, modificação de horários e locais de atividades econômicas, sociais e culturais, aumento da vigilância através da presença de policiais, guardas municipais, seguranças privados ou circuitos de televisão, são ações típicas de prevenção situacional (MESQUITA, 2003, p. 230).

Outro bom exemplo de prevenção situacional é a observação das orientações constantes no capítulo 2, sobre espaços urbanos seguros, a partir de um *design* do espaço físico urbano com iluminação pública eficiente, adequadas condições ambientais e de edificações, que permitam a vigilância natural. O objetivo é dificultar a existência de condições que possam ser consideradas favoráveis na interpretação da pessoa que tem a intenção de praticar uma infração. Na concepção de Ron Clarke (1992) apud (Rolim, 2006, p. 136), a configuração de dois dos três⁷⁰ fatores básicos para as taxas de criminalidade são: “o esforço exigido para a prática do crime; e o risco concreto que se corre ao praticá-lo”.

Secundária é a estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas com alto risco para praticar crimes e violências. Voltada especificamente aos fatores de vulnerabilidades e/ou aumento da resiliência⁷¹ dessas pessoas, visando evitar o seu envolvimento com o crime e a violência ou ainda, limitar os danos causados com esse envolvimento. É frequentemente dirigida aos jovens e adolescentes, e a membros de grupos vulneráveis e/ou em situação de risco, tais como mulheres, população em situação de rua, população LGBTQIA+ e crianças (SENASP, 2005).

O que diferencia a prevenção secundária da prevenção primária é principalmente o fato de que a secundária está mais direcionada a pessoas e grupos, enquanto que a

⁷⁰ O terceiro fator indicado é o tamanho da recompensa oferecida pela realização do crime (ROLIM, 2006).

⁷¹ Expressão apropriada da física que indica a propriedade dos corpos de retornarem a sua forma original após terem sido submetidos a uma deformação elástica. Utiliza-se, então, em criminologia para se referir à condição de indivíduos que os tornam menos suscetíveis ao envolvimento com o crime e à violência e de vitimização, mesmo em situações de alto risco.

primária está mais direcionada ao meio-ambiente, áreas ou situações. Frequentemente, políticas e programas de prevenção combinam ações de prevenção primária e secundária. É o caso, por exemplo, de uma política de limitação e controle do uso de armas de fogo, ou de ampliação das oportunidades de trabalho, direcionada especificamente a adolescentes e jovens (MESQUITA, 2003, p. 230).

Terciária é a estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando a evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social. Nesse caso, estamos tratando especificamente de pessoas adultas que cometeram algum tipo de crime e aos adolescentes que responderam por ato infracional (SENASP, 2005).

Normalmente, a prevenção terciária é delegada ao sistema de justiça criminal e aos órgãos de execução penal, que estariam responsáveis pelo tratamento penal e reintegração da pessoa à sociedade. Contudo, sabemos da inexistência da implementação de projetos de prevenção terciária, especialmente nos estabelecimentos penais e nas unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, em razão de superlotação, falta de espaços adequados para o desenvolvimento de atividades diversas o que pode comprometer, no entendimento dos servidores, a segurança local; e mesmo na própria concepção centrada na geração de vagas por uma política voltada ao encarceramento em massa. Inclusive, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, em 09 de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou a situação prisional no País “um estado de coisas inconstitucional”, com “violação massiva de direitos fundamentais” da população prisional, por omissão do poder público⁷².

Para compreender um pouco melhor ainda acerca da construção de programas de prevenção, é preciso nos debruçarmos um pouco sobre a necessidade de que os mesmos atuem sobre a redução ou enfraquecimento de fatores de risco e fortalecimento de fatores de proteção.

Antes, cabe também destacar que muito embora a Senasp aportasse recursos para a implementação de projetos voltados à prevenção da violência relativamente a grupos em situação de maior vulnerabilidade, tais como crianças e adolescentes, população LGBTQIA+, mulheres, população em situação de rua, entre outros, o objetivo maior era incentivar os entes

⁷² Medida cautelar interposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 27 jun. 2021.

federados, especialmente municípios, na estruturação de uma política pública voltada à prevenção da criminalidade e da violência urbana, notadamente considerando os indicadores⁷³ de crimes predominantemente monitorados pela segurança pública: roubo, furto e homicídios. São esses crimes que afetam mais diretamente a sensação de segurança da população.

Contudo, a política de prevenção da violência e da criminalidade disseminada pela Senasp não estava voltada à identificação de um suposto criminoso, mais sim à identificação de um conjunto de fatores, especialmente sociais, que pudessem agenciar ou propiciar que pessoas que estivessem mais vulneráveis ao envolvimento, como vítimas ou autores, em situações de violência e criminalidade o fizessem. A intervenção do Estado (seja ele estado ou município) deveria ser de reduzir, para não dizer eliminar, os fatores de risco que fragilizam ainda mais as vulnerabilidades existentes, considerando que a redução da desigualdade social e socioeconômica não está diretamente relacionada à segurança pública.

O Guia para a Prevenção do Crime e da Violência elaborado pela Senasp, via consultoria externa de Marcos Rolim, traz a seguinte definição sobre Fatores de Risco e de Proteção:

Fator de Proteção. Fator que reduz a probabilidade de incidência ou de efeitos negativos de crimes ou violências. Quanto maior a presença de fatores de proteção e menor a presença de fatores de risco, menor a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências. **Fator de Risco.** Fator que aumenta a probabilidade de incidência ou os efeitos negativos de crimes ou violências, mas não determina a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências. Quanto maior a presença de fatores de risco, e menor a presença de fatores de proteção, maior a probabilidade de incidência e de efeitos negativos de crimes e violências (SENASP, 2005, p. 51).

Essas definições traduzem a complexidade na análise desses fatores, sendo que para desenvolver ações de prevenção focadas em riscos deve-se, também, identificar os fatores de proteção, sendo que alguns autores definem estes como nomes distintos para “situações de mesma natureza conceitual” e outros sustentam que “fatores protetores seriam aqueles que interagem com os de risco na condição de moderadores” (ROLIM, 2006, p. 115).

⁷³A questão da existência de dados confiáveis que auxiliem na construção e monitoramento de políticas públicas sempre foi um grande nó para os órgãos de gestão da segurança. Seja pela falta de padronização na coleta de dados, a inadequada capacitação dos profissionais responsáveis pelo preenchimento dos Boletins de Ocorrência Policial, a inexistência de sistemas de gestão do conhecimento e até mesmo a dificuldade na divulgação destas informações. Inclusive por tudo isso, o Sistema Informações sobre Mortalidade (SIM) do DATASUS era utilizado como a fonte mais confiável sobre dados de homicídio.

Para compreender um pouco melhor a relação entre fatores de risco e fatores de proteção, acredito ser didático trazer as recomendações constantes no capítulo sobre prevenção do documento Arquitetura Institucional do Susp, o qual traz, a partir de estudos desenvolvidos no Brasil como também em outros países, especialmente Estados Unidos, estratégias que podem contribuir para a prevenção da violência em determinados grupos em maior situação de vulnerabilidade.

Essas recomendações também serão contrastadas com a análise de fatores de risco trabalhadas por Marcos Rolim no livro “a síndrome da rainha vermelha”, o qual também apresenta a análise de estudos científicos realizados na Inglaterra, Canadá, Suécia, entre outros países, sobre políticas de prevenção focados em determinado grupo social. É fundamental trazer um alerta feito pelo autor, especialmente na análise de fatores de risco individuais, de uma certa “tentação determinista do tipo ‘se tivermos a situação A, teremos o resultado B’”, tendo em vista que “projeções deste tipo, de caráter prospectivo, costumam ser estatisticamente pobres”, sendo mais eficazes as chamadas “projeções retrospectivas” (ROLIM, 2006, p. 116).

Na Arquitetura Institucional do Susp são apresentadas recomendações de implementação de programas de prevenção voltados para família, escola, trabalho, mídia e comunidade, sendo que trataremos mais especificamente de família e escola. Na família, tendo em vista a conexão entre violência na família e a ocorrência de violências e crimes na sociedade, a qual foi estabelecida em estudos científicos nacionais e internacionais (MESQUITA, 2003). Na escola, considerando a Nota Técnica nº 18 – Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em maio de 2016, a qual demonstra que é possível focalizar a infraestrutura e condições gerais de escolas com a própria evasão escolar e a relação desta como um fator de risco para o envolvimento em situações de violência e criminalidade:

A falta de estímulos e de acesso a uma escola que não apenas motive, mas lide com diferenças individuais e sociais, não apenas restringe o aumento do capital humano das crianças e jovens nas áreas mais carentes da cidade, mas termina por apartá-los do ambiente escolar. A percepção, por parte desses jovens, acerca da impossibilidade de trilhar uma trajetória profissional que dê acesso aos meios materiais e simbólicos, que caracterizam o ideal de sucesso na sociedade de consumo, não apenas contribui para esgarçar os elos de concordância desses indivíduos em relação aos valores sociais vigentes, mas os colocam como presa fácil do crime organizado e desorganizado (IPEA, 2016, p. 50).

Relativamente às recomendações relacionadas à Prevenção na Família:

Estudos com adolescentes e jovens envolvidos em infrações e violências mostram que esses jovens comumente provêm de famílias com problemas de violência familiar, em que estão presentes vários fatores de risco, especialmente relacionados a: a) estresse - intensos conflitos familiares, pobreza, criminalidade de familiares, psicopatologia de familiares, entre outros; b) profunda instabilidade – mudanças constantes, limites muito rígidos ou inconsistentes, punições excessivas ou inconsistentes, supervisão familiar precária, apoio familiar, escolar e comunitário precários (Sherman et al 1997; Schoemaker 1996; Nuttall, Goldblatt e Lewis 1998; Negreiros 2001; Thornton et al 2002; Krug et al 2002 apud MESQUITA, 2003, p. 235).

São sugeridos programas que: sejam voltados para a unidade familiar englobando o maior número de familiares possíveis; que respeitem a cultura familiar, negociando metas a serem alcançadas, promovendo a integração social desta com a comunidade e empoderando-a como espaço privilegiado para a paz; voltados para a melhoria do relacionamento familiar, oferecendo orientações sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes, práticas de educação, comunicação e resolução não-violenta de conflitos; realização de visitas familiares continuadas, levando serviços da comunidade até a família, tais como pré-natal, saúde materno-infantil, saúde mental, educação e emprego; acolhimento a famílias em situação de violência, oferecendo apoio, orientação e oportunidade para nova vinculação social; programas para famílias de jovens em situação de risco social, como por exemplo, adolescentes envolvidos em ato infracional e usuários de drogas; e programas de comunicação e informação que ampliem o acesso da família a apoio médico, jurídico, psicológico e social, para rompimento com situações de violência que possam estar vivendo (MESQUITA, 2003).

É importante destacar, tratando-se de fatores de risco que existem na própria família, que a falta de cuidado é um dos mais fortes fatores preditivos para o cometimento de atos infracionais.

Crianças demandam cuidados intensivos e monitoramento permanente. Detalhes desse tipo podem fazer toda a diferença quando examinamos o desenvolvimento de condutas futuras de conflito com a lei. ‘Cuidado’ e ‘monitoramento’ são conceitos que envolvem, obviamente, a disposição dos pais em oferecer carinho, atenção, respeito e proteção aos seus filhos, por um lado, mas também a capacidade que eles devem ter de fixar regras de comportamento que esperam que sejam seguidas pelas crianças, de recompensar seus filhos pela atenção a essas regras e de oferecer a eles algum tipo de restrição ou admoestação quando elas são violadas (ROLIM, 2006, p. 124).

Obviamente, também, uma admoestação que não envolva violência, castigos físicos ou psicológicos.

As situações de violência que ocorrem na escola têm uma repercussão direta na socialização de adolescentes, o que leva a considerar a importância desta, junto com a família, nesse processo (MESQUITA, 2003). Já Marcos Rolim destaca que enfrentar o fracasso escolar é uma das responsabilidades da escola na prevenção do crime e da violência, especialmente em assegurar aos seus alunos o aprendizado a que estes têm direito (ROLIM, 2006).

Segundo a Nota Técnica Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, “para cada 1% a mais de jovens entre 15 e 17 anos nas escolas, há uma diminuição de 2% na taxa de assassinatos nos municípios” (IPEA, 2016). A Nota Técnica é fruto de uma pesquisa realizada pelo IPEA em 81 municípios brasileiros, focalizados como prioritários para a implementação de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios pelo Governo Federal, que analisou a relação entre o número de homicídios e a qualidade das escolas localizadas nos municípios selecionados⁷⁴.

Programas de prevenção ao crime e à violência centrados na escola merecem ser priorizados em função da importância das ações desenvolvidas e dos resultados obtidos, especialmente daqueles mensurados por meio de avaliações: direcionados a aumentar a capacidade da escola de se abrir à sociedade, iniciar e sustentar transformações na escola e na comunidade em que está inserida; Escolas “inovadoras”, flexíveis e comprometidas com uma gestão participativa são cruciais não apenas para a redução da violência escolar, mas também para o bom rendimento acadêmico e crescimento moral dos adolescentes; que envolvam a família e a comunidade de forma participativa na gestão escolar; direcionados à melhoria de relacionamento entre alunos tendo como base a ética e a cidadania, fundamentados em aprendizado de limites, resolução de conflitos, aumento da competência escolar e social e modificação de comportamentos; que valorizem e capacitem os educadores para a prevenção da violência nas escolas; e de apoio à educação pré-escolar (MESQUITA, 2003).

⁷⁴ Apresentação realizada em 11-05-2016 no Ministério da Justiça. Cabe destacar que o Pacto nunca foi efetivamente lançado, tendo em vista o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016, no segundo ano de seu segundo mandato.
<https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27724>.

Ocorre que a avaliação de que estes fatores de risco podem influenciar em situações de violência e criminalidade e que para evitá-las o mais adequado seria implementar programas voltados a prevenir a violência e a criminalidade não só é um debate bastante novo, como também pouco utilizado. No Brasil, por meio de planos nacionais de segurança se buscou induzir políticas públicas nesse sentido, assim como criar instrumentos que possibilitassem o desenvolvimento de programas e ações direcionadas à prevenção da violência, tendo como principal desenvolvedor desses projetos os municípios, especialmente considerando: a) que a violência possui uma dimensão urbana, que atinge territórios e grupos específicos e quando tratados localmente, a partir da análise de fatores de risco e proteção, podem ser melhor compreendidos e prevenidos; e b) que os municípios podem desenvolver políticas de segurança que estados e a União não poderiam, especialmente considerando a proximidade e a presença de organizações e serviços municipais junto à população, possibilitando que estes projetos estejam mais adequados à realidade e às expectativas locais (MESQUITA, 2011).

3.1.2 Conceito indicado nos planos nacionais de segurança pública para a prevenção

E sob essa perspectiva, a política pública de prevenção à violência e à criminalidade era entendida como o resultado da integração de ações de redução da desigualdade econômica, ações sociais, de promoção da educação, cultura, esporte e lazer, prevenção e tratamento ao uso abusivo de álcool e outras drogas, melhoria da infraestrutura urbana e habitacional e de valorização do espaço público, ou seja, políticas intersetoriais, implementadas de acordo com a vulnerabilidade detectada. Essas ações têm por objetivo um resultado específico: a não ocorrência de um ou mais crimes, ou mesmo, num contexto de aumento da criminalidade, contribuir para a contenção desse crescimento. Importante também considerar as iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil organizada (MESQUITA, 2003).

Esta perspectiva de atuação pressupõe o estabelecimento de alguns entendimentos, tais como: a) a necessidade de realização de um diagnóstico minucioso acerca da dinâmica da violência local, identificando também fatores de risco e de proteção; b) monitoramento da implementação das ações de prevenção e avaliação se estão tendo resultado, o que possibilita realizar a correção de rumos. Para tanto, é necessário manter um banco de dados e estabelecer indicadores adequados que possibilitem essa avaliação; c) que esses dados não devam ser

somente de informações sobre crimes e violências, mas que apresentem informações não criminais que indiretamente podem influenciar (evasão escolar, infraestrutura urbana, existência de equipamentos públicos, espaços de lazer, ações governamentais e não governamentais); d) que o diagnóstico permita realizar a definição de um território para a implementação das ações preventivas; e) definição do público alvo, mormente, aquele definido, a partir do diagnóstico, com maior vulnerabilidade a situações de crime e violência, tanto como autor quanto como vítima (juventude, crianças e adolescentes, mulheres, população LGBTQIA+, população em situação de rua, entre outros).

A indicação do público alvo está relacionada à definição de temas que devem ser desenvolvidos e trabalhados na prevenção de crimes baseados no gênero e na orientação sexual, por exemplo, buscando a construção de políticas públicas voltadas ao enfrentamento à violência doméstica e de gênero, à intolerância religiosa e à orientação sexual, assim como à juventude, tanto na capacitação dos profissionais que atuam na segurança pública, quanto na implementação de serviços de acolhimento e promoção de ações voltadas ao fortalecimento de fatores de proteção aos grupos em situação de vulnerabilidade.

3.2 E o que os municípios têm a ver com isso?

Desde que se começou a discutir o tema da segurança pública para além da visão tradicional de que essa era uma política pública de competência exclusiva dos estados e do Distrito Federal, implementada por meio de ações repressivas por parte das polícias estaduais, analisa-se e propõe-se a participação do município na segurança pública.

No final da década de 90 e início de 2000, a atuação dos municípios na segurança era muito pautada pela contribuição dada pelos municípios para a manutenção das polícias estaduais, especialmente no estado de São Paulo. Aluguel de espaços físicos, gasolina, manutenção de veículos, entre outros, faziam parte do cotidiano dos municípios, inclusive para garantir que houvesse policiamento em sua municipalidade (LIMA; RICARDO, 2011).

Carolina Ricardo, diretora-executiva do Instituto Sou da Paz, relata que nesse período, o Instituto São Paulo Contra a Violência convidou os 39 municípios da região metropolitana de São Paulo para participar de um fórum voltado à discussão do tema da segurança pública,

tendo em vista que esse aporte financeiro nas policiais estaduais não possibilitava ao município qualquer participação na gestão da segurança pública em âmbito local⁷⁵.

A partir dos anos 2000, há o reconhecimento por parte de diversos pesquisadores – Ricardo e Caruso (2007), Kahn e Zanetic (2009), Mesquita (2011), Ribeiro e Patrício (2011), Lima e Ricardo (2011), Sá e Silva (2012) e Soares (2019), de que os Planos Nacionais e a criação do FNSP foram avanços institucionais imprescindíveis para pautar os municípios a atuarem na segurança pública.

Muitos são os óbices até hoje, que vão desde o argumento clássico de que não há previsão legal/constitucional para atuação do município na segurança⁷⁶, assim como de que as Guardas Municipais foram criadas apenas para a proteção dos próprios públicos. Aliás, restringir a atuação do município na segurança pública à Guarda Municipal é uma falta de compreensão do potencial municipal para atuação na prevenção da violência, como se verificou anteriormente neste capítulo. Há também o receio dos gestores municipais em trazer para si uma responsabilidade a mais, dentre as competências que já possui, sem a devida contrapartida financeira, entre outros problemas que serão abordados a seguir.

Acontece que o Brasil é um país não só com uma grande extensão territorial – mais precisamente 8.510.345,538 km²⁷⁷ de superfície, dividida em 5.570 municípios, e que também possui uma grande diversidade cultural e social em suas cinco regiões. Essa diversidade também se reflete na criminalidade e na violência existentes nessas localidades e nada melhor do que o poder local para melhor identificar e mobilizar as áreas de suas competências para propor soluções criativas e alternativas para prevenir o crime e a violência⁷⁸.

As ciências sociais já nos ensinaram que a realidade é construída socialmente e por isso é dinâmica e soberana. Os fenômenos sociais, no caso aqui tratado, relacionados às dinâmicas violentas se diversificam e crescem em escala alarmante, atingindo as cidades de grande, médio e pequeno porte do Brasil. A nossa lei, como não poderia deixar de ser, não consegue acompanhar e dar conta de todos os eventos, porque o

⁷⁵ Entrevista concedida por RICARDO, Carolina de Mattos [nov. 2019]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2019.

⁷⁶ No livro *Legalidade Libertária*, Luiz Eduardo Soares reforça o enunciado do art. 144, da CF, de que quando dispõe que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, esse todos engloba também as prefeituras.

⁷⁷ Conforme Portaria nº 47, de 01-03-2021, publicado no Diário Oficial da União em 03-03-2021.

⁷⁸ Quando penso em diversidade para propor soluções, sempre recordo de um município da região Nordeste que elaborou uma cartilha em literatura de cordel para tratar do tema da violência doméstica. A cartilha associada a uma tradição cultural local, facilitaria a compreensão e sensibilização das mulheres sobre a temática.

seu conteúdo é reflexo de um contexto sócio-histórico específico (RICARDO; CARUSO; 2007, p. 104).

Ocorre que se desenvolveu a ideia de que o município possui um potencial significativo para atuar na prevenção à violência, inclusive com cooperação com a União, seja pelo aporte de recursos ou pelo desenvolvimento de instrumentos técnicos que os auxiliem nessa tarefa, e em parceria com os estados, especialmente no que concerne ao papel destes na preservação da ordem pública e na atuação investigativa de crimes.

A segurança pública dificilmente pode ser alcançada somente através da ação repressiva do Estado; passa necessariamente por políticas sociais efetivas, particularmente na área de educação e da geração de empregos, e, de forma geral, pela melhoria da qualidade de vida no âmbito comunitário. Por isso, torna-se imprescindível uma reflexão sobre a possível contribuição dos governos locais para garantir a segurança pública. Acreditar que a violência verificada nos centros urbanos possa ser tratada como um fator dissociado de toda uma ampla gama de outros fatores conjunturais é algo inaceitável nos dias de hoje, sob pena dos problemas sociais aflorarem com maior intensidade. A violência, nos centros urbanos, continua crescendo de forma galopante, exigindo das instituições públicas formas inovadoras de lidar com a complexidade e diversidade com que se apresenta, uma vez que as tradicionais formas de combatê-las encontram-se exauridas (FREY e CZAJWOSKI JÚNIOR, 2008, p. 291).

É importante destacar a importância da União na proposição de diretrizes gerais para atuação dos municípios, de forma a que estas também estejam integradas com uma política nacional mais ampla, a qual também possibilitaria aos estados atuar de forma mais qualificada no controle e repressão aos crimes.

Além disso, é importante observar que:

(...) no modelo federativo brasileiro pós-1988 iremos constatar que é atribuído aos municípios a responsabilidade pela gestão dos serviços públicos de interesse local como saúde e educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico-cultural e pelas políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano. Logo, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será ‘o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes’, como é o proposto no artigo 182 (RICARDO; CARUSO; 2007, p. 104).

A proximidade com a população e com os problemas locais, a gestão das políticas públicas de saúde, assistência social, educação, infraestrutura e planejamento urbano permitem ao município uma focalização territorial e do público que deve ser abrangido pelas

ações de prevenção, que podem gerar resultados muito mais eficientes e eficazes. Além de melhorar a vida das pessoas.

Contudo, essa participação municipal na segurança não se dá sem que algumas questões devam ser enfrentadas. A primeira delas é a própria apreensão do conceito da prevenção da violência e criminalidade, tanto pelos gestores locais de segurança pública, como também pelos gestores e profissionais das diversas disciplinas que devem contribuir na construção dos programas de prevenção à violência.

Em um primeiro momento, o senso comum nos diz que “segurança pública é coisa de polícia”, logo, não tenho nada a ver com isso. Desconstruir essa visão e propor uma análise mais ampla pressupõe um esforço bastante grande de sensibilização e transmissão de conhecimento que envolve a abordagem multicausal da violência e da criminalidade. Cabe destacar que muito embora existam estratégias que orientem a construção de programas de prevenção, é imprescindível que esses sejam construídos a partir da realidade local, o que significa aplicar essas estratégias de acordo com os dados e informações existentes no município. Aí se apresenta um segundo problema: a existência de dados, não apenas criminais como também não criminais, confiáveis, e que estejam compilados e disponíveis para compor um observatório que permita a realização de um diagnóstico, auxilie o gestor na análise de dados, bem como na verificação do resultado da implementação das ações por parte do município. A seleção dos territórios em que as ações serão implementadas será de acordo com a informação obtida a partir da análise desse conjunto de dados.

Na entrevista realizada com Carolina Ricardo, a entrevistada ressalta a necessidade de que o município invista em um corpo técnico qualificado, especialmente de servidores públicos, no nível intermediário da gestão, os quais, devidamente capacitados e sensibilizados, poderão garantir a sustentabilidade da política pública de prevenção, mesmo com as trocas de gestão e mudanças de gestores em cargos comissionados. Em suas palavras “profissionais públicos que de fato entendam de segurança pública, de fato entendam de prevenção da violência, para a gente conseguir desenhar melhores programas e projetos e o que vem do Governo Federal”. A entrevistada ressalta ainda que para além do poder público, as Instituições de Ensino Superior (IES) que possuem cursos de gestão pública também

deveriam se apropriar e formar profissionais para pensar a segurança pública enquanto política pública e não somente como um sistema de controle do crime (informação verbal)⁷⁹.

Um tema importante a ser abordado é a própria parceria com ONGs e com Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de ações nas quais o município não reúne expertise. Exemplo de parceria nesse sentido foi a Rede de Altos Estudos em Segurança Pública – Renaesp. Criada pela Senasp no âmbito do Pronasci, foram contratados cursos de especialização em segurança pública junto a IES de todo o País, possibilitando que profissionais de segurança pública, por meio de processo seletivo, aprofundassem sua formação.

Ribeiro e Patrício (2011) fazem uma reflexão sobre uma forma de Parceria Público Privada (PPP) relativa à contratação de consultorias técnicas para a elaboração de planos municipais de segurança e os limites para a difusão de uma cultura de segurança cidadã. As autoras afirmam que a contratação de agentes externos não pressupõe o não envolvimento do município na construção desses planos municipais, mas a contratação de pessoas que possuem expertise para auxiliar os municípios na construção destes planos.

Nesse sentido, algumas ações importantes, como a existência de um Observatório de Segurança, com as características já apresentadas aqui, deveriam contar com a parceria especializada de dados. A análise e o tratamento de dados e informações, a construção de indicadores e seu monitoramento não são atividades simples de serem realizadas e, como foi verificado nas entrevistas com gestores e ex-gestores municipais de segurança do Estado do RS, a grande maioria dos municípios não possui um quadro técnico especializado para tal atividade. Em nosso entendimento, essa é uma ação fundamental para que os municípios não alcem um voo às cegas na implementação de qualquer política pública municipal, em especial a de prevenção à violência e à criminalidade.

Para estruturar uma política pública municipal de segurança é necessário o cumprimento de alguns procedimentos: elaborar um diagnóstico do município, que contemple a dinâmica da violência e da criminalidade local, como também os problemas sociais, educacionais, de saúde e desorganização urbana; a partir deste diagnóstico é construir um plano municipal de segurança, prevendo uma articulação integrada no próprio município,

⁷⁹ Entrevista concedida por RICARDO, Carolina de Mattos [nov. 2019]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2019.

assim como com outros atores externos à administração local, mas que atuam na segurança pública; implementar o plano, conforme o planejado, além de monitorá-lo e avaliá-lo.

A articulação entre as diferentes estruturas, tanto municipais quanto externas ao município, ocorre por meio do GGIM, coordenado pelo próprio prefeito ou prefeita, buscando nesse espaço não apenas a discussão sobre as intersecções relacionadas à segurança pública e à prevenção das violências, mas também sobre o planejamento de ações integradas. É possível que no âmbito do próprio GGIM sejam estabelecidos indicadores monitorados por meio do Observatório de Segurança, que dialoguem com a complexidade das ações.

Quando se trata da elaboração de um diagnóstico da violência e da criminalidade em uma determinada localidade, verifica-se que a violência não está disseminada em todo o território do município, muito menos do Estado. No processo de análise desta dinâmica da violência é possível identificar um bairro ou mesmo um quadrilátero dentro de um bairro onde a violência está concentrada no município, sendo necessário identificar os fatores de risco (explicitado no início do presente capítulo) presentes nesse local que propiciam essa focalização da violência. Além disso, é possível verificar a existência de fatores de risco que podem contribuir para a ocorrência destas situações de violência, sejam eles individuais (maus tratos na infância, abuso sexual, negligência parental e impulsividade), na família (abuso, negligência, conflito, comportamento e valores desviantes, perda) e na escola (fracasso escolar, *bullying*) (ROLIM, 2006).

Por fim, há uma grande necessidade de investimento na gestão da política pública de segurança, a qual envolve diferentes áreas de conhecimento, articulação com os demais entes federados, assim como a própria articulação da participação da comunidade na construção, monitoramento e avaliação dos resultados obtidos.

Esse fundamento justifica-se no fato de que as problemáticas de segurança cidadã, além de serem multicausais, possuem diferentes formas de manifestação de acordo com os locais em que se apresentam, pois as características culturais, sociodemográficas, as condições econômicas e até as condições geográficas são variáveis intervenientes nessas manifestações. Por outro lado, uma vez que as autoridades locais possuem jurisdição sobre determinados territórios, gozam da possibilidade de intervir mais rapidamente sobre os problemas de segurança com mais elementos para a formação de um juízo, obviamente seguindo as linhas gerais

de ação que, indiscutivelmente, provêm do nível nacional⁸⁰ (VELÁSQUEZ, s.d., p. 187)

Para demonstrar que é possível implementar políticas públicas de prevenção em âmbito local, trazemos três experiências que tiveram seus resultados mensurados e que apresentaram uma grande redução na violência letal.

Contudo, gostaria de reproduzir aqui, trecho fundamental do sociólogo Benedito Domingos Mariano, atual secretário municipal de segurança em Diadema/SP, em entrevista para esta dissertação, acerca do papel do município na segurança:

O papel do município com ou sem guarda civil municipal será sempre complementar, cabe aos municípios atuar de maneira complementar naquilo em que os estados têm dificuldade, muito mais a União. Porque, eu sempre defendi uma tese de que o sistema de segurança pública do Brasil tem um vácuo constitucional relacionado à prevenção. Se a gente ler as atribuições da Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil... nenhuma das instituições do Sistema de Segurança Pública prioriza a questão da prevenção. Esse vácuo constitucional é o espaço privilegiado para os municípios atuarem no Sistema de Segurança Pública. Então, de que maneira? Os projetos de prevenção social envolvendo as secretarias sociais... O município que tiver uma secretaria de segurança urbana, uma secretaria municipal de segurança... ela deve aglutinar ou coordenar, articular as outras secretarias para os projetos de prevenção e se o gestor tiver com entendimento de que cabe ao município fazer prevenção, passa necessariamente por envolver a secretaria de esporte em uma política de prevenção, a secretaria de mobilidade urbana, de serviços... Que vai analisar e diagnosticar, por exemplo, quais os bairros da periferia são mais mal iluminados, que têm terrenos baldios onde propicia ações de criminosos, enfim, a secretaria de cultura, de transporte, de assistência social, enfim... Tendo essa visão eu acho que os municípios têm um papel importante. Para a secretaria da saúde, com a notificação compulsória da violência, por exemplo. Violência doméstica dá uma contribuição extraordinária para fazer projetos de prevenção. Nessa perspectiva se tiver uma ação integrada e intersetorial envolvendo várias secretarias, os municípios podem dar uma contribuição efetiva, senão, para diminuirmos os crimes, para diminuir a sensação de insegurança e resolver, dar conta de algumas violências que acontecem na periferia que são submetidas no sistema de segurança pública que não chegam nos distritos policiais. Então esse é o papel fundamental do município (informação verbal)⁸¹.

⁸⁰ Esse documento está disponível no site <http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/img/seguranca4.pdf>, acessado em 27-06-2021, mas não está datado, nem há indicação de por quem foi publicado, considerando que possui timbre do PNUD.

⁸¹ Entrevista concedida por MARIANO, Benedito Domingos [mar. 2020]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2020.

3.2.1 Diadema

O município de Diadema, localizado na região metropolitana de São Paulo, ficou nacionalmente conhecido a partir do flagrante caso de violência perpetrado por policiais militares na favela Naval⁸², em março de 1997. Essa visibilidade abriu as cortinas para desvelar uma cidade com elevado índice de homicídios, sendo considerado um dos municípios mais violentos do país: “(...) em 1999, a taxa de homicídios de Diadema era a mais elevada (107,44 por 100 mil habitantes) da região metropolitana e bem acima da média geral” (GUINDANI, 2005, p. 119).

Em 2001, a gestão municipal recém-eleita no pleito eleitoral chamou para si a responsabilidade pela implementação do Plano Municipal de Segurança Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura, a partir de um trabalho de análise de dados, especialmente do perfil dos homicídios que ocorreram na cidade, em razão de forte mobilização da sociedade. Na coleta e análise de dados realizada pelas pesquisadoras Miriam Guindani e Rosane Oliveira há uma forte ênfase acerca da mobilização da população de Diadema, que se reunia com regularidade para discussão de problemas e busca de soluções para enfrentar a violência urbana presente no município (GUINDANI, 2005), pressionando tanto as autoridades locais pela busca de resultados como os comandos da Polícia Militar e da Polícia Civil.

A partir de 2001 foi realizada uma série de ações estruturantes, como a criação de uma coordenadoria de Defesa Social, posteriormente elevada à categoria de Secretaria Municipal de Defesa Social, denotando a priorização do tema da segurança pública pela gestão municipal de Diadema. As principais diretrizes que orientaram a gestão dessa Secretaria Municipal foram:

- a) análise sistemática da violência a partir do cruzamento entre dados criminais e os indicadores sociais; b) planejamento global de prevenção e redução do crime, com a participação da sociedade civil, através do conselho municipal; e c) foco na redução da violência via montagem de estruturas cooperativas eficientes: por exemplo, criação de força tarefa para monitorar e fiscalizar as diferentes irregularidades no município – Projeto Diadema Legal, que implantou lei seca (GUINDANI, 2005, p. 127).

⁸² Informações sobre a reportagem, que incluem vídeo das violências praticadas à época, podem ser obtidas no site <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/favela-naval/>. Acesso em 19 jun 2021.

A Secretaria de Defesa Social de Diadema implementou, a partir do Plano Municipal de Segurança Pública, ações de prevenção à violência, combinadas com ações articuladas com os comandos das polícias estaduais locais. Nesse sentido, implantou Centro Integrado de Monitoramento, não apenas com a participação da Guarda Municipal, como também da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Defesa Civil, que por meio do monitoramento via câmeras de vídeo instaladas no município realizava o despacho de viaturas assim que detectada alguma ocorrência. Implantou também inúmeros projetos de prevenção, tal como Clubinho de Férias, Anjos da Guarda, Desarmamento Infantil, e Adolescente Aprendiz. A Guarda Municipal também foi reestruturada, com capacitação voltada para as atividades de prevenção, com a implantação de projeto voltado à valorização desses profissionais. (GUINDANI, 2005).

Mas nenhum projeto teve tanta visibilidade quanto o da Lei Seca. Baseado no diagnóstico de que os homicídios ocorriam, especialmente, no horário após as 22 horas, em via pública, nas imediações de bares que vendiam bebidas alcólicas, o município aprovou lei municipal que obrigava o fechamento de bares entre 23 horas e 6 horas. Foi realizada uma sistemática fiscalização do cumprimento desta lei, em parceria com a Polícia Militar.

É importante destacar que o município manteve o constante monitoramento dos indicadores de violência e criminalidade local, assim como contínua interlocução com a sociedade civil e organizações não governamentais, cuja parceria possibilitou a revisão sistemática dos planos municipais de segurança, nos anos de 2005 e 2011, de acordo com a realidade vivenciada no município⁸³. Os planos orientavam a atuação do município, com a indicação de prioridades a serem implementadas.

Com a implementação das ações integradas, comparando os índices de homicídios dolosos por 100 mil habitantes, Diadema reduziu, entre os anos de 1999 e 2003, em 41,72% da ocorrência desses crimes (1999 – 107,44 e 2003 – 44,23)⁸⁴. Muito embora o município possuísse uma taxa acima da média nacional à época (2003, taxa por 100 mil habitantes, 34,1), os resultados obtidos por Diadema na redução de homicídios, assim como na própria

⁸³ Os planos desenvolvidos em parceria com o Ilanud e Instituto Sou da Paz podem ser acessados no site da ONG: <<http://soudapaz.org/o-que-fazemos/desenvolver/prevencao-da-violencia/politicas-municipais/plano-de-seguranca-publica-de-diadema/>>.

⁸⁴ Dados extraídos do artigo “A criação do fórum metropolitano de segurança pública e as iniciativas de prevenção em São Paulo”, de autoria de Rosane Oliveira, cuja fonte foi Instituto São Paulo Contra a Violência, com base nos dados da SSP-SP e IBGE, p. 98.

organização e planejamento das ações de segurança – elaboração de diagnóstico, plano municipal, implementação das ações e monitoramento – foram utilizados como exemplo por outros municípios, assim como pela própria Senasp.

3.2.2 Belo Horizonte

Relativamente a Belo Horizonte, vamos apresentar o Programa Fica Vivo!, inicialmente implementado na capital mineira, em 2002, mais precisamente em um aglomerado chamado Morro das Pedras, sob a gestão do estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Defesa Social, com a participação da Prefeitura. Posteriormente o Programa foi também ampliado para outras comunidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O que é interessante conhecer sobre a gestão desse Programa é tanto pelos resultados que ele apresentou na efetiva redução dos homicídios na capital, quanto pela articulação de diferentes atores e instituições na sua implementação, a qual teve a iniciativa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança (CRISP). O CRISP, responsável pelo diagnóstico que identificou os territórios onde havia a concentração de homicídios na capital, assim como a focalização deles em homens, jovens, entre 15 e 29 anos, negros e pardos. (Brasil, 2016), e liderou a construção do Programa, inicialmente chamado de Programa de Controle de Homicídios⁸⁵, sendo, posteriormente renomeado para Fica Vivo!. A gestão do Programa contava com duas frentes: a de mobilização comunitária, na qual participavam lideranças comunitárias, gestores públicos locais (tanto do Estado, por meio da Secretaria de Defesa Social, quanto do município), representantes de ONGs, empresas e a UFMG; a segunda, denominada grupo de intervenção estratégica, composto por integrantes do Ministério Público, Polícia Civil, Polícia Militar e também integrantes da UFMG (SILVEIRA et al, 2010). O Programa é objeto de inúmeras pesquisas e possui diversas produções acadêmicas sobre ele.

⁸⁵ É importante registrar que foram os jovens que integraram o Programa que o batizaram de “Fica Vivo!”, pois não se identificavam com um Programa que se chamava “Programa de Controle de Homicídios”. Esse relato me foi passado à época – a Senasp financiou a expansão do Programa para outros municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – por uma das gestoras responsáveis pelo Programa Márcia Cristina Alves.

O aglomerado Morro das Pedras, além da concentração de homicídios, contava, à época, com 18 mil habitantes, lideranças motivadas para enfrentar o problema e equipamentos públicos que integrariam o suporte do Programa. Inicialmente, o Programa investiu fortemente em atividades voltadas à comunicação à comunidade. Os gestores entenderam ser imprescindível informar a população sobre o que era o Programa, suas características, além de sinalizar, para as pessoas que cometiam delitos no local, que homicídios não seriam mais tolerados. Posteriormente, foram realizadas ações de intervenção estratégica:

(...) expedição de mandados de busca e apreensão, mobilização da polícia militar e civil para apreensão de delinquentes, particularmente homicidas contumazes, ações de policiamento velado e investigativo, operações de revista e apreensão de armas, e ocupação policial dos pontos de tráfico por tempo indeterminado quando da ocorrência de homicídios. A finalidade dessas ações foi cumprir a lei, garantir segurança para a comunidade e dificultar o comércio de drogas (SILVEIRA et al, 2010, p. 498).

Também foi criado um grupamento, com integrantes da Polícia Militar, chamado Grupo de Policiamento Especial em Área de Risco (Gepar) para desenvolver ações de proximidade com a população local, sendo realizadas diversas oficinas de esporte, cultura, lazer, cidadania, saúde e profissionalização voltados para jovens de 12 a 24 anos. Foram também criados grupos de trabalho voltados à solução de problemas locais no campo da saúde, educação e inserção produtiva, com a identificação da rede de proteção social, com o estabelecimento de fluxos para sua utilização. Por fim, os integrantes do grupo de trabalho definiram quatro níveis de problemas (individual, comunitário, organizacional e institucional) e, para cada um deles, estabeleceram estratégias de intervenção. (SILVEIRA, et al 2010).

Em poucos meses, estudos realizados demonstraram uma queda de mais de 40% nos homicídios nesse aglomerado, resultando na institucionalização do Programa por parte do governo do estado de Minas Gerais. Cabe destacar como fundamental a participação da UFMG, por meio do CRISP, na construção e implementação do Programa, o que possibilitou o monitoramento de indicadores de forma ágil e científica, permitindo também o monitoramento constante dos gestores do Programa em suas ações (SILVA et al, 2018).

Como informado, muito embora o protagonista na construção e na implementação deste Programa não seja o executivo municipal, esta experiência enfatiza a importância da articulação entre as agências do sistema de justiça, proteção social e da sociedade civil para o enfrentamento da violência e da criminalidade local. Para implementação do Programa foi

focalizado território e público-alvo, houve também articulação entre as três esferas governamentais – União, Estado e Município e, por fim, os integrantes do grupo de trabalho definiram quatro níveis de problemas (individual, comunitário, organizacional e institucional) e, para cada um deles, estabeleceram estratégias de intervenção.

3.2.3 Canoas

O município de Canoas, no estado do Rio Grande do Sul, iniciou uma trajetória mais estruturada na segurança pública a partir de 2009, quando houve mudança na gestão municipal, a qual declarou expressamente alinhamento com as diretrizes emanadas pelo Pronasci, com o recebimento de recursos do Programa. Anteriormente a esta data, o município havia recebido recursos do FNSP para implementação de ações voltadas à prevenção da violência, contudo, por inadequação na execução desses recursos, o convênio firmado à época foi objeto de Tomada de Contas Especial por parte da Senasp.

Quando da assunção da nova gestão no município, e de acordo com as diretrizes do Pronasci, houve a escolha do bairro Guajuviras, considerado à época como o mais violento do município, como Território da Paz, para a concentração na implementação das ações do Programa. Em 2009, a taxa de mortes violentas no bairro Guajuviras era de 70,8 por 100 mil habitantes e em 2015 essa taxa baixou para 50,6 (CANOAS, 2016).

É importante destacar que o município de Canoas construiu a política municipal de segurança a partir de um novo paradigma de segurança, procurando superar práticas de improvisação, com respostas pontuais, para a implementação de ações baseadas em evidências científicas. A política estava estruturada nas seguintes linhas estratégicas: a) integração - articulação do município com as polícias estaduais e federais, a partir das reuniões no GGI-M; b) tecnologia – estruturação da Central Integrada de Monitoramento, com a vigilância por câmeras em pontos com maior concentração de crimes violentos, e implantação do Sistema de Detecção de Disparos no bairro Guajuviras; c) prevenção – criação de um sistema municipal de prevenção que atuava nas escolas municipais, com atuação junto a jovens no projeto “Cada Jovem Conta”, desenvolvimento de Plano Individualizado com estes jovens de forma articulada com saúde, educação, assistência, cultura e esporte. Os jovens com situação de maior vulnerabilidade eram encaminhados para a Casa da Juventude;

Protejo, Mulheres da Paz, Agência da Boa Notícia, entre outros projetos; e d) ordem pública – realização de plantões integrados de fiscalização, em parceria com a Brigada Militar, fiscalizando o consumo de álcool e direção, funcionamento de estabelecimentos, entre outros (CANOAS, 2016).

É importante destacar que houve uma reformulação na Guarda Municipal, com a aquisição de novos equipamentos, realização de treinamento com base na Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, sendo que a prefeitura municipal criou também uma bolsa formação para estimular os profissionais da GM a investir em capacitação. A Guarda também atuava em projetos de prevenção, especialmente nas escolas, com o Teatro de Fantoques, Recreio Animado e Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar (CIPAVE) (CANOAS, 2016).

Foram realizadas também melhorias na infraestrutura urbana, com a instalação de mais postes de iluminação, asfaltamento e transformação, no Território de Paz, de locais utilizados como lixões em espaços de convivência.

A nova concepção de Segurança Pública implementada em Canoas está baseada numa ideia de Segurança Pública proativa, onde atuam diversas áreas de conhecimento, buscando estruturar estratégias capazes de incidir na formação dos comportamentos violentos e no fortalecimento dos vínculos familiares, escolares, comunitários e sociais, através de estratégias de policiamento focalizadas, integradas com ações de prevenção, planejamento e avaliação de resultados (CANOAS, 2016, p. 13).

Destaque para o fato de o município ter recebido o Prêmio Nacional de Direitos Humanos, na edição de 2011, na categoria Mídia e Direitos Humanos, com o projeto Agência da Boa Notícia. Também foi o vencedor, em 2012, do 2º Concurso de *Buenas Prácticas em Prevención del Delito en América Latina y Caribe*, do BID, na categoria Gestão, pelo projeto Território da Paz Guajuviras: a experiência de segurança cidadã de Canoas (CANOAS, 2016).

3.3 Guarda municipal / estrutura municipal de segurança

Até pouco tempo, mais precisamente agosto de 2014, quando foi sancionada a lei nº 13.022 (Brasil, 2014), as Guardas Municipais viviam em um certo limbo institucional, sem uma identidade no âmbito da segurança pública.

Muito embora o parágrafo 8º da Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelecesse como marco legal que estas instituições poderiam ser criadas para cuidar da proteção dos próprios municipais “conforme dispuser a lei”, até meados de 2014 não existia a legislação que disciplinasse essa atuação, nos termos do próprio dispositivo constitucional. Daí, País afora, era possível encontrar todo tipo de situação, como, no interior do estado de São Paulo, GMs que faziam escolta de pessoas presas, guarda externa de estabelecimento prisional, ajudante em Delegacia de Polícia, policiamento ostensivo, entre outros.

A grande maioria das Guardas Municipais, seja por meio de seus integrantes, individualmente, por meio de seus Sindicatos ou pelo Conselho Nacional das Guardas Municipais⁸⁶ tinha como pauta principal seu reconhecimento enquanto polícia municipal, sendo que para tanto faziam movimentos para a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 534/2002, a qual incluía, entre as atribuições das GMs, “a proteção de suas populações”⁸⁷. Um dos movimentos de mobilização para reconhecimento das GMs é a Marcha Azul Marinho⁸⁸, uma referência à cor dos uniformes adotada pela grande maioria das Guardas Municipais no Brasil que desde 2009, reunia, anualmente, profissionais das GMs de todo o País para realizar uma marcha pela Esplanada dos Ministérios, em Brasília/DF, até o Congresso Nacional. Após a realização da Marcha normalmente era realizado um encontro, como um Seminário, para debater temas relativos às Guardas Municipais, com a presença de parlamentares, como forma de conquistá-los para apoio a essa pauta.

Muito embora algumas Guardas Municipais tenham sido criadas há mais de 100 anos⁸⁹ não existia um padrão mínimo nacional para a formação destes profissionais, sendo que somente em 2005 foi publicada a Matriz Curricular Nacional para a Formação de Guardas Municipais⁹⁰. A referida Matriz não tinha obrigatoriedade de aplicação por parte dos municípios, em razão da autonomia do ente federado; contudo, somente eram repassados

⁸⁶ Maiores informações: <http://www.cngm.com.br/>

⁸⁷ No artigo 2º da PEC 534/2002 havia também a proposição de inclusão de um novo parágrafo no art. 144, para a criação, pela União, da guarda nacional para “proteger seus bens, serviços e instalações”.

⁸⁸ A Marcha Azul Marinho possui um site para mobilização e divulgação de informações: <https://www.guardasmunicipais.com.br/marcha-azul-marinho/>

⁸⁹ Guarda Civil de Piracicaba/SP criada em 25 de abril de 1903 (<http://guardacivil.piracicaba.sp.gov.br/sobre-a-guarda-municipal/>) e a Guarda Municipal de Porto Alegre foi criada em 1892 (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smseg/default.php?p_secao=24), a título de exemplo.

⁹⁰ Pode ser acessado no link <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/matriz-curricular-nacional-para-a-formacao-das-guardas-municipais>.

recursos do FNSP para os municípios que apresentassem ação para capacitação desses profissionais nos termos da Matriz Nacional.

Há que se destacar também que não havia, nacionalmente, uma orientação ou nota técnica que orientasse aos municípios sobre a criação de Guardas Municipais, tendo esse papel sido preenchido por profissionais de diferentes Guardas Municipais que possuíam algum protagonismo frente aos seus pares. O guarda municipal Carlos Alexandre Braga, inspetor da Guarda Municipal de São Paulo/SP, foi responsável pela escrita e publicação de um dos poucos livros que buscava realizar essa orientação. Cabe destacar que o livro se propõe a realizar breves apresentações sobre o surgimento de organizações policiais, faz uma resenha sobre a Polícia Municipal de Toronto, no Canadá, apresenta conceitos, doutrina e jurisprudência sobre Guardas Municipais, num esforço de desenvolver a teoria que a Guarda Municipal já possuía poder de polícia porque tal, de acordo com o art. 78, do Código Tributário Nacional⁹¹ (Brasil, 1966), dispõe que esse poder se refere à atividade da administração pública:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966).

Inclui também um roteiro para instalação de Guarda Municipal, com modelos de legislação para criação das GMs, regulamento disciplinar, plano de cargos e salários, regulamento sobre uniformes, modelos de requerimentos a serem dirigidos ao Exército Brasileiro, como realizar a aquisição de armas de munições, autorização para uso de armas de fogo, artigos de opinião sobre as GMs, propostas de projetos de lei, projetos de emenda constitucional em tramitação em favor das GMs e modelos de legislações diversos sobre as Guardas Municipais, inclusive sobre o uso de linhas municipais de ônibus por integrantes da

⁹¹ <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10581742/artigo-78-da-lei-n-5172-de-25-de-outubro-de-1966>.

instituição (BRAGA, 2006). O livro não apresenta nenhuma discussão sobre violência, criminalidade ou prevenção à violência.

Em pesquisa realizada sobre as Guardas Municipais no Brasil, Misse e Bretas registraram, a partir da análise dessas instituições em oito municípios dos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e Paraná⁹², as profundas transformações que estas instituições estavam passando, em razão do aumento da violência urbana, adquirindo uma nova configuração. Ocorre que essas mudanças não estavam necessariamente alicerçadas em bases conceituais e saberes aprofundados, reforçando, os organizadores acerca da necessidade de amplificar “debates, ações e experimentações no campo da segurança pública, e mais especificamente no quadro de formação de trabalhadores e agentes para atuar nessa área” (MISSE; BRETAS, 2010, p. 7), englobando também temas mais amplos como a centralização e descentralização do poder central, instituindo um modelo de segurança mais próximo da população (MISSE; BRETAS, 2010).

Para além da segurança pública propriamente dita, Misse e Bretas propõe que o debate sobre essa descentralização de responsabilidades aos municípios deveria incidir também acerca dos seguintes temas: a descentralização de arrecadação de tributos; o confronto de interesses e atribuições com as polícias estaduais, mais especialmente as Polícias Militares; e a definição do papel das Guardas Municipais, considerando, naquele momento a inexistência de um saber especializado e de técnicos e agentes capazes de operar nas novas condições (MISSE; BRETAS, 2010).

Na esteira de transformação das atividades das Guardas Municipais, em 08 de agosto de 2014, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou a lei nº 13.022 (Brasil, 2014), a qual dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais⁹³. A referida lei, sob os princípios de proteção dos direitos humanos, do exercício da cidadania e das liberdades, da preservação da vida, do patrulhamento preventivo, do uso progressivo da força⁹⁴ e com o compromisso com a evolução social da comunidade, apresenta 18 incisos delimitando as competências das

⁹² Os municípios foram Rio de Janeiro e Macaé/RJ; Belo Horizonte e Mariana/MG; Vitória e Cachoeiro de Itapemirim/ES; e Curitiba e Foz do Iguaçu/PR.

⁹³ A autora da presente dissertação e o sociólogo Benedito Domingos Mariano contribuíram para a redação final do substitutivo apresentado pelo, à época, Deputado Federal Fernando Francisquini, que resultou na presente Lei.

⁹⁴ Doutrina sobre uso da força, considerando também que é o Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826/2003 (Brasil, 2003), e o Decreto nº 9.845/2003 (Brasil, 2003), que o regulamenta, que disciplinam o uso de arma de fogo por parte das Guardas Municipais.

Guardas Municipais. Essas competências, incluindo as de proteção dos próprios públicos, inclui de forma reiterada a atuação preventiva das GMs, seja na pacificação de conflitos, na proteção das pessoas que utilizam os equipamentos públicos municipais, na interação com a sociedade civil para a resolução de problemas e melhoria das condições de segurança nas comunidades, no desenvolvimento de ações de prevenção primária à violência, a integração com as demais unidades da federação de forma colaborativa, a atuação na segurança escolar, com ações preventivas e educativas, colaborando com a implementação de uma cultura de paz.

A construção dessas atribuições foi fruto de dois anos de debate entre um grupo formado por guardas municipais e pelo sociólogo Benedito Domingos Mariano, na época gestor da Guarda Municipal de Osasco/SP, com técnicos e sob a coordenação da Senasp. A proposta da Senasp, à época, era propor uma legislação para regulamentação das competências das Guardas Municipais pelo próprio Governo Federal. Contudo, à época, o deputado Federal Fernando Francisquini aceitou a colaboração da Senasp na redação do Projeto de Lei (PL) Substitutivo que o deputado apresentaria para alteração do PL nº 1.332/2003 (Brasil, 2003), de autoria do também deputado federal Arnaldo Faria de Sá. A amplitude de atribuições tinha por objetivo ampliar as possibilidades de atuação das GMs na prevenção à violência e à criminalidade.

Há que se destacar que a existência do Estatuto Geral das Guardas Municipais não é sinônimo de que a definição do papel institucional destes profissionais no âmbito da prevenção à violência esteja plenamente compreendida ou internalizada por parte destes profissionais, pelo contrário. O que se denota, a partir da manifestação destes profissionais, especialmente por meio de suas organizações associativas, principalmente o Conselho Nacional das Guardas Municipais, é que o entendimento sobre a legislação vigente é de que estes se tornaram polícia municipal, podendo, para tanto, fazer o uso do tão almejado poder de polícia.

Em sua entrevista, o sociólogo Benedito Domingos Mariano, que atualmente é o secretário municipal de Segurança de Diadema/SP, destacou sua preocupação sobre o futuro da atuação das Guardas Municipais. Ele afirmou que o maior problema das Guardas Civis Municipais é que os comandantes e prefeitos municipais não leram o que diz a lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014). Que, em linhas gerais, pensam: “As guardas passaram a poder ter poder de polícia, essa palavra maldita que ninguém sabe o que que é. Ah, tem poder de

polícia, então eu posso fazer o que as polícias estaduais fazem” (informação verbal). Em seu entendimento, essa interpretação de poder de polícia seria para fazer treinamento para realizar policiamento ostensivo e muitas vezes repressivo. Benedito Mariano acredita que atualmente o maior desafio para o futuro das guardas civis municipais é os comandantes das guardas, os secretários municipais e os prefeitos lerem o que diz a lei 13.022. As 18 atribuições que estão na referida lei, tendo em vista que em nenhuma delas está previsto que a guarda tenha um papel ostensivo ou repressivo. Na verdade, reforçaria a visão interdisciplinar do papel de prevenção, de forma articulada com outros atores e outras agências do município.

Segundo dados da MUNIC⁹⁵, em 2019, ou seja, cinco anos após a publicação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, as atividades mais exercidas pelas Guardas Municipais foram: proteção de bens, equipamentos e prédios do município, realizadas em 93,3% das municipalidades; segurança em eventos/comemorações, em 83,0%; patrulhamento de vias públicas, em 82,0%; e auxílio à Polícia Militar, em 81,1%. Por outro lado, as atividades menos exercidas foram: posto de guarda (bairros, entrada da cidade, entre outros), realizadas em 36,2% das municipalidades; serviços administrativos (serviços burocráticos, secretariar autoridades), em 39,6%; e programas de prevenção ao crime e violência, em 40,5%, executados isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos do próprio município ou das esferas estadual e federal (MUNIC, 2019).

Ainda, 23,6% dos municípios possuem alguma estrutura organizacional responsável pela política municipal de segurança, sendo que nos municípios acima de 50 mil habitantes essa estrutura está presente em aproximadamente 60% dos municípios. Já nos municípios com mais de 500 mil habitantes, esta estrutura existe em 97,9% dos municípios (MUNIC, 2019, p. 50), indicando que há uma relação direta entre órgão gestor e número de habitantes do município. Com relação à existência de Guarda Municipal comparando os dados levantados na MUNIC 2009 e 2019, houve um aumento no número de municípios que comprovam⁹⁶ ter Guarda Municipal, que passou de 15,5% para 21,3%.

Ou seja, há necessidade de ampliar e dar continuidade ao debate sobre a atuação do município na segurança pública, ainda mais com a ampliação das Guardas Municipais e de

⁹⁵ Desde 1999, o IBGE realiza periodicamente um levantamento de dados pormenorizados dos municípios, basicamente sobre a estrutura, dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como base o próprio município e como principal informante a Prefeitura. A pesquisa é chamada MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

⁹⁶ É necessário indicar o número da lei e ano de criação da Guarda Municipal.

outros órgãos de gestão da segurança pública em âmbito municipal, assim como a possibilidade de construir bons projetos locais.

3.4 Resultados da pesquisa de campo junto a municípios do RS

Para analisar a atuação dos quatro municípios do Estado do RS selecionados para a pesquisa de campo, especialmente na implementação de uma política pública de prevenção à violência, fizemos as entrevistas com os secretários municipais de segurança dos municípios de São Leopoldo, Carlos Roberto Sant’Ana da Rosa⁹⁷; de Sapucaia do Sul, Arno Leonhardt⁹⁸; de Novo Hamburgo, Roberto Jungthon⁹⁹; e o ex-secretário municipal de Canoas, Eduardo Pazinato¹⁰⁰. Os entrevistados participaram da pesquisa na qualidade de gestor ou ex-gestor municipal que acompanhou a implementação da política pública municipal de segurança em seus respectivos municípios, durante o período dos Planos Nacionais aqui apresentados, não sendo representantes dos municípios.

Os municípios que tiveram os gestores selecionados para a realização das entrevistas estão localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre, os quais contam com as seguintes características:

Quadro 2 – Informações básicas dos municípios pesquisados

Município/RS	Número de habitantes	Secretaria de Segurança Municipal	Guarda Municipal (efetivo)	Esgotamento sanitário adequado	Urbanização de vias públicas
Canoas	323.827	Sim	131	92,90%	59,60%
Novo Hamburgo	238.940	Sim	193	92,10%	71,70%
Sapucaia do Sul	130.957	Sim	66	90,20%	34,90%
São Leopoldo	214.087	Sim	162	92,90%	68,40%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE e do Conselho Nacional das Guardas Municipais.

⁹⁷ Entrevista concedida por ROSA, Carlos Roberto Sant’Ana da [jun. 2019]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. São Leopoldo, 2019.

⁹⁸ Entrevista concedida por LEONHARDT, Arno [jun. 2019]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2019.

⁹⁹ Entrevista concedida por JUNGTHON, Roberto [set. 2019]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Novo Hamburgo, 2019.

¹⁰⁰ Entrevista concedida por PAZINATO, Eduardo [jul. 2019]. Entrevistadora: Cristina Gross Villanova. Porto Alegre, 2019.

Como já relatado, os municípios selecionados contam com um órgão gestor de segurança pública, no caso uma secretaria municipal dedicada ao tema, com Guarda Municipal e que tiveram o aporte de recursos, tanto do FNSP quanto do Pronasci.

Destaco que dos quatro gestores entrevistados, três possuem ou já possuíram vínculo com instituições de segurança pública e das Forças Armadas. Carlos Sant'Ana é delegado da Polícia Civil do RS, cedido ao município; Arno Leonhardt foi policial militar por 17 anos, tendo solicitado baixa da Brigada Militar após formar-se no curso de Direito e obter a carteira da OAB; e o secretário Roberto Jungthon, é oficial da reserva do Exército brasileiro.

Todos os entrevistados consentiram com a utilização da entrevista para a realização da presente dissertação.

Inicialmente, questionamos o secretário Carlos Sant'Ana, de São Leopoldo, sobre a que fatos ele creditava o ente federado município ter iniciado, nos últimos 20 anos, um protagonismo na segurança pública. O entrevistado relatou que o prefeito à época, empossado em 2005, havia prometido na campanha eleitoral de 2004, que o município de São Leopoldo teria uma secretaria de segurança municipal. O objetivo também era ampliar a atuação da guarda municipal, porque atuar como guarda patrimonial era muito limitado. Havia a possibilidade de atuar de forma articulada com outras políticas públicas, como saúde, educação, assistência, por meio de articulação via GGIM. Além disso, existia a orientação para a implementação de projetos, antes mesmo do Pronasci, a partir da concepção de que segurança pública não se fazia apenas por meio das polícias. Que essas instituições são importantes, imprescindíveis, mas a atuação em segurança não é exclusiva. E para implementar essa concepção, havia a possibilidade de captação de recursos, tanto do FNSP, com a ampliação das ações municipais, e depois na época do Pronasci, que além de recursos, deu respaldo político para que os municípios atuassem no tema. Havia orientação federal sobre atuação na prevenção. Anteriormente à existência da secretaria municipal, a Guarda Municipal realizava somente o trabalho na proteção do patrimônio, não tinham sequer uniforme e equipamentos para trabalhar. Essa secretaria, que foi efetivamente criada, agregou a guarda municipal e os agentes de trânsito. Os recursos são muito importantes porque agora, que não há financiamento para nada, é muito difícil realizar outros investimentos.

Já o secretário municipal de Sapucaia do Sul afirma que as políticas municipais de segurança passaram a ter uma necessidade maior de atuação na segurança pública, especialmente com a atuação das guardas municipais, que cobram e mostram que podem atuar

mais na prevenção, e uma cobrança interna, dentro do próprio município, cobrança no sentido de melhoria na segurança local. Daí o município inicia analisando os dados fornecidos pelo diagnóstico e articulando com ações de inteligência, ações conjuntas e integradas. Mas ele acredita que essa participação na segurança pública depende muito do gestor, alguns têm uma visão de que o município deve apenas tomar conta dos prédios públicos, não conhecem a atividade de prevenção à violência. Depende muito do gestor, do secretário ser proativo e propor ações na área de prevenção.

O ex-secretário de Canoas, Eduardo Pazinato, afirmou que a complexidade da violência e do crime, em nível nacional, repercute na ponta; não apenas no município, como ente abstrato, mas na cidade, no bairro, na rua e, com a proximidade que o mandatário municipal tem com a população, faz com que a pressão por uma política pública de segurança aconteça. Que a existência de algumas experiências municipais na segurança deu alguma visibilidade para atuação do município no tema. Além disso, refere a mudança na lei do FNSP, com apoio aos municípios para capacitação, aquisição de equipamentos, e, posteriormente, o Pronasci, que institucionalizou a participação do município na segurança, embora tenha havido descontinuidade. É importante que emanem diretrizes da União para atuação do município na segurança, inclusive como o Estatuto das GMs, para dar respaldo para os gestores atuarem. Muitos gestores municipais, por receio dos órgãos de controle, acabam inertes em sua atuação na segurança, mas quando há orientações nacionais, mesmo que elas não sejam vinculativas, elas dão respaldo jurídico e institucional aos gestores municipais.

Roberto Jungthon, secretário do município de Novo Hamburgo, afirma que o conhecimento sobre a violência trouxe essa atenção para o município, tendo em vista que União e Estado, de forma mais intermediária, estão longe das pessoas e o município não. Além disso, há serviços essenciais que já são tratados pelos municípios, como saúde, educação, assistência social, iluminação, zeladoria. Aí surge a GM, também um serviço público, armado para autodefesa, que pode atuar para evitar que se criem condições para desenvolver situações de violência. O Secretário chegou na gestão municipal no início de 2017 e não acredita que planos anteriores a essa data tenham sido marcantes, pois não foram incorporados ao patrimônio público municipal, o que teria ocorrido se tivessem sido bem-sucedidos, eram planos da União e do Estado.

Há quase uma unanimidade em reforçar que o aumento da violência trouxe muita responsabilidade para a participação do município no tema da segurança pública, especialmente pela proximidade da população com a gestão municipal. Dois municípios referem expressamente as orientações, diretrizes para o município atuar na segurança por meio do Pronasci e do plano anterior, também identificado com o FNSP, respaldados com a possibilidade de captação de recursos, tanto do FNSP quanto do próprio Pronasci. Relativamente ao gestor municipal de Novo Hamburgo, é interessante verificar que um modelo de gestão, como o GGIM, e a existência do Observatório de Segurança vigentes no município, como se verá mais adiante, estão de acordo com as diretrizes emanadas pelo Governo Federal por meio de seus Planos Nacionais, assim como implementados com recursos do Pronasci, mais especificamente, logo deixaram legado no município. O gestor municipal não chegou a associar os recursos que hoje a secretaria municipal gere, obtidos por meio do BID, são também anteriores à sua gestão.

Perguntados os secretários sobre a visão deles mesmos sobre qual o papel do município na segurança pública, Carlos Sant'Ana, de São Leopoldo, respondeu que o município seria o grande articulador para que as áreas de educação, saúde, e assistência social atuassem na prevenção da violência com recursos próprios, com foco na prevenção, enfrentando problemas como evasão escolar, violência sexual contra crianças e adolescentes; violência doméstica, violência contra a mulher. O município é o grande articulador dessas ações. Ele afirmou que existe uma visão, hoje, que ele considera a mais correta, que ele considera a única capaz de produzir resultados positivos, que é a visão de segurança cidadã, de garantia de direitos, de tratar as pessoas como cidadãos e daí, garantir os direitos.

Na visão do secretário municipal de Sapucaia do Sul, Arno Leonhardt, o município pode ser protagonista na prevenção primária junto às escolas, com as informações e os diagnósticos da escola, para ver o que acontece e propor ações na prevenção. Capacitar a Guarda Municipal para atuar de forma integrada com outras instituições. Ele acredita ser um problema a falta de continuidade nos projetos, em razão de questões partidárias ou mesmo pessoalizadas na ocupação dos cargos. Refere que hoje as pessoas comemoram os resultados, por meio de indicadores, mas sabe que isso vem de decisões e projetos implementados anteriormente, referiu a importância do Pronasci, que tinha recursos para investimento em ações de prevenção, enquanto programa importante. E, também, acredita que projetos do

Pronasci foram implementados em razão de características/comprometimento pessoal de gestores, e muitos projetos não foram desenvolvidos da forma como deveriam ter sido.

Já o ex-secretário municipal de Canoas, Eduardo Pazinato, relata que o fato de ter atuado, antes de ser secretário, como pesquisador na área de segurança, tanto na graduação quanto no mestrado, fez com que ele tivesse um olhar diferenciado sobre o município na segurança. Que ele teria a possibilidade de potencializar a integração sistêmica em âmbito local, naquilo que se diz como um sistema e não atua como tal. Que o município poderia dar uma visão de sentido comum, a partir de um plano municipal, diagnóstico e ações para alcançar os objetivos; papel indutor, de governança da política municipal de segurança, dialogando com a participação popular. Com o município atuando na prevenção primária, secundária e terciária, dialogando com fatores de risco e de proteção, com atuação focada/territorializada, desde o diagnóstico até a intervenção, o monitoramento e a avaliação. O município seria fundamental na proteção de direitos.

O secretário municipal de Novo Hamburgo acredita que município, estado e União têm esferas de atuação bem específicas, sendo que em algumas delas são concomitantes, devendo ser necessário definir os limites das atribuições, pois isso implicaria em recursos e continuidade de projetos. O município teria um papel de induzir a sociedade a cumprir aquilo que lhe cabe na área de segurança; o município pode orientar a população sobre locais e dias para realizar atividades voluntárias que não prejudiquem áreas como limpeza urbana (exemplo dado foi de distribuição de comida para população em situação de rua); a população pode sinalizar à administração municipal os locais onde estão ocorrendo problemas; o município articulador de áreas para reduzir fatores de risco (ele usou como exemplo “a experiência lá” e “janelas quebradas”).

Todos os gestores municipais foram unânimes em indicar o município como um *locus* privilegiado para articulação de projetos interdisciplinares, para conhecerem melhor a realidade local e estarem mais próximos dos problemas existentes, seja referindo as estratégias de prevenção, assim como direta ou indiretamente indicando o município como responsável por um conceito de segurança cidadã.

Outro questionamento apresentado aos secretários municipais foi acerca da importância dos gestores principais do município, no caso prefeitos e prefeitas, coadunarem com a ideia do município em atuar na segurança pública por meio da prevenção da violência, sendo que todos foram praticamente unânimes em destacar a necessidade de que o gestor

principal (no caso o/a Prefeito/a) esteja comprometido e que apoie a agenda da segurança pública. Essa necessidade também foi destacada pela entrevistada Carolina Ricardo, que foi responsável por contribuir junto com municípios do Estado de São Paulo na construção de diagnósticos e elaboração de planos municipais de segurança. O entrevistado Benedito Domingos Mariano, que foi secretário municipal de segurança nos municípios de São Paulo, Osasco e São Bernardo do Campo, todos no Estado de São Paulo, também referiu como importante o compromisso do/a Prefeito/a na implementação da política municipal de segurança, especialmente porque é ele, enquanto gestor principal, que pode dar intersetorialidade à política em razão da necessidade de comprometimento de diversas secretarias.

Textualmente, o secretário de São Leopoldo manifestou como imprescindível que o gestor não só coadune, como tenha liderança para coordenar o projeto, a exemplo do atual programa RS Seguro, do governo do estado, que está sob a égide do vice-governador, que possui melhores condições de articulação das ações que devem ser integradas a partir de diferentes áreas. Ele diz ainda que como as gestões são construídas a partir de alianças de coalizão, com visões diferentes de diversos partidos, é necessária a força do Prefeito para que se organizem numa mesma ação.

O secretário de Sapucaia do Sul referiu a necessidade do gestor de compreender bem a concepção de atuar nas políticas de prevenção para apoiá-las e sugeriu ser da responsabilidade do secretário municipal sensibilizar o prefeito.

Já o ex-secretário de Canoas ressaltou a questão de que atualmente os prefeitos não têm mais como ficar imunes à tomada de decisões com relação à segurança pública no município. Seja tradicionalmente no apoio à atuação das polícias estaduais, seja por meio da locação ou cedência de espaço físico para instalação de delegacia de polícia, aquisição de equipamentos, especialmente viaturas. Além disso, o prefeito estaria sempre em contato com os comandos locais das polícias, recebendo demandas deles para o funcionamento. Mas acreditava que se o prefeito não tiver a concepção sobre segurança (de uma forma mais ampla) incluída a prevenção e o secretário a tiver, esse deveria ter mais poder para tomar algumas decisões, muito embora fosse uma atuação mais limitada, do que seria se o prefeito englobasse o tema de forma efetiva. Essa tem que ser uma causa da cidade e não necessariamente do prefeito.

O secretário de Novo Hamburgo afirmou que a criação de uma secretaria municipal específica para segurança no município denota que a Prefeitura chamou para si esta responsabilidade, permitindo que o município assumisse esse papel. Relatou que a Prefeita também reativou uma cooperação com o BID, um recurso que havia ficado para trás, para o desenvolvimento de projetos de prevenção. Reafirmou como imprescindível o apoio do gestor principal, porque é ele que dá a linha, a autorização para os projetos acontecerem. Também que ele seria o vetor para que o mesmo foco seja trabalhado por várias secretarias.

Nos municípios com atuação avaliada como bem-sucedida na segurança pública municipal apresentados nessa dissertação – Diadema e Canoas – contando inclusive com reconhecimento, nacional e internacional, havia o engajamento direto do chefe do poder executivo municipal, no caso, o prefeito, em planejamento, mobilização e monitoramento da política pública.

Perguntados se a partir dessa concepção sobre segurança pública em âmbito municipal, eles conseguiram implementar essa visão na prática em suas respectivas gestões, Carlos Sant’Ana, de São Leopoldo, relatou que, no passado, fizeram muitas ações coadunadas com essa perspectiva da prevenção. Houve a instalação do GGIM, que funciona até o presente momento; que as reuniões ocorrem no gabinete do prefeito, muito embora este não participe de todas, mas que quando o prefeito participa há um número maior de secretarias municipais que se fazem representar. De novo, referiu a criação do Conselho Popular de Segurança Urbana, que é responsável pela gestão do fundo municipal, que conta com a participação de representantes do orçamento participativo, sociedade civil organizada, empresários, representantes da segurança pública do Estado e da União. Investimentos, ele diz, devem ser aprovados no Conselho. Relatou que encontraram a Guarda Municipal muito sucateada e, por isso, passaram os primeiros dois anos adquirindo equipamentos novos e uniformes. Um projeto novo que conseguiram implementar foi a Guarda Escolar Comunitária, que foi um aperfeiçoamento do projeto Ronda Escolar, que monitora várias situações de violência que acontecem nas escolas.

O secretário municipal de Sapucaia do Sul acredita que conseguiu implementar uma forma de atuação articulada com as polícias estaduais no município. Inclusive foram indicados para uma premiação da FAMURS sobre esta integração com as polícias estaduais.

Eduardo Pazinato afirmou que o município de Canoas conseguiu implementar um modelo híbrido, em que as ações de repressão e prevenção dialogavam. Ações repressivas,

como as operações integradas, possibilitavam a aproximação entre as instituições de segurança, criando protocolos de atuação conjunta e proporcionavam sensação de segurança na população e permitiam que as pessoas pudessem chegar nas políticas preventivas, identificando fatores de risco e incidindo sobre eles. A prevenção era o foco central da política: atuação territorializada, voltada para juventude, mulheres, mediação de conflitos, contraturno escolar, mantendo estruturas para a GM, como também para os projetos, ao mesmo tempo que havia pressão para demandas das polícias, também havia discussão sobre prevenção.

O secretário de Novo Hamburgo relatou que, a partir dos recursos do BID, estaria sendo implementado o programa de desenvolvimento municipal integrado que teria três eixos: um voltado para a revitalização urbana que impactaria na segurança; outro voltado para o desenvolvimento econômico, que não é um programa de segurança, mas impactaria nessa; e o terceiro eixo exclusivo para a prevenção à violência e promoção de direitos. Neste eixo, disse ele, nós desenvolvemos três vertentes: a vertente da prevenção social à violência, a vertente de fortalecimento institucional e outra vertente da gestão da informação e do conhecimento. Na prevenção foram desenvolvidos projetos de educação para jovens e adultos, buscando resgatar a evasão escolar, ampliar capacidade, nível da escolaridade, preferencialmente de jovens, que é o grupo identificado como aquele que mais sofre e que mais age em termos de violência, trazer para esse grupo a oportunidade de uma formação laboral e duas vertentes – jovem aprendiz e um projeto de esporte, cultura e lazer. São 12 modalidades de atividades, englobando também comunicação, justiça comunitária e mediação de conflitos.

Apesar dos desafios para sensibilizar os gestores de outras áreas a atuar de forma integrada com a prevenção à violência, os gestores municipais analisam que conseguiram implementar ações integradas e interdisciplinares de prevenção à violência. Percebi um pouco de dificuldade dos gestores na compreensão das estratégias de prevenção, especialmente no gestor de Novo Hamburgo, que confirmou atuar na prevenção primária junto a adolescentes que cumprem medida socioeducativa, que seria a prevenção terciária.

Um questionamento apresentado foi sobre a existência de articulação do município com as demais unidades da federação – Estado e União. Todos afirmam que possuíram ou possuem articulação com os comandos da Brigada Militar e Polícia Civil locais, os quais participariam das reuniões do GGIM, que possuem acesso ao banco de dados estatísticos de

segurança pública relativamente aos seus respectivos municípios, assim como por meio do programa de segurança pública do governo estadual chamado RS Seguro.

São Leopoldo e Sapucaia do Sul, referindo expressamente, indicaram não ter interlocução, neste momento, com o Governo Federal. Já o secretário de Novo Hamburgo afirmou ter excelente relação tanto com o estado quanto com a União.

O ex-secretário municipal de Canoas, referindo-se ao período em que esteve e posteriormente, continuou acompanhando a gestão do município afirmou que essas interlocuções, tanto com o Estado quanto com a União ocorriam e são imprescindíveis, especialmente considerando que a segurança pública não é municipalizada, logo, é necessária a articulação estadual para questões relacionadas ao efetivo, à infraestrutura, e com a União em relação às diretrizes e financiamento. Relatou que não haveria segurança municipal se não fosse o Pronasci. Destacou ser necessário realizar um diálogo teórico sobre a questão federativa, uma maior transparência na interlocução, critérios de repasse de recursos, tanto com os pares, as secretarias que se relacionam diretamente com o tema da prevenção, como também as que demandam questões da segurança de uma forma mais tradicional. Também se faz necessário desenvolver um relacionamento com entidades da sociedade, tais como associações comerciais, representantes do Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública (Consepro). É necessário, para além da articulação institucional, um relacionamento interpessoal com o comando da GM, das polícias, da Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), dependendo da configuração do município¹⁰¹.

Perguntado aos secretários municipais se os municípios possuem o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, todos referiram que sim, e que as reuniões ocorrem mensalmente. Exceção feita a Sapucaia do Sul, que relatou que antes de sua chegada à gestão o GGIM estava “parado”, mas que agora as reuniões estavam sendo retomadas, com regularidade bimensal. Contudo, há que se destacar que esse órgão de gestão foi instalado durante o período analisado.

Em São Leopoldo, todas as 18 secretarias municipais participam da composição do GGIM.

¹⁰¹ Lembrando que o município de Canoas doou ao governo do estado do RS o terreno onde hoje está instalada a Penitenciária de Canoas (PECAN).

Em Sapucaia do Sul, além das secretarias municipais de Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, as polícias estaduais e entidades da sociedade civil, como a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e a representação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também participam.

O ex-secretário de Canoas refere que todas as secretarias municipais participavam das reuniões do GGIM além dos representantes das polícias estaduais e federais e entidades da sociedade civil, como OAB e Consepro.

Em Novo Hamburgo não foi possível compreender exatamente quem são os participantes, além de outras secretarias municipais, pois o representante falou que acreditava que o GGIM deveria ter um foco externo, de participação das polícias estaduais, Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Polícia Federal, além da articulação interna, mas não confirmou se todas essas instituições estavam presentes.

Perguntados sobre se o município possuía ou possui um plano municipal de segurança e sua forma de construção, somente o secretário de Sapucaia do Sul declarou não ter plano municipal, apesar de acreditar que esse é um importante instrumento de trabalho.

O secretário de São Leopoldo relatou que o Plano Municipal está ainda vigente e em implantação, o qual foi construído em 2006, a partir da realização de 21 audiências públicas com a comunidade. As audiências eram realizadas em escolas, a partir das 19 horas.

O ex-secretário de Canoas informou que o Plano Municipal foi formalizado em 2013, a partir de diversas ações: discussões realizadas em fóruns locais, do resultado da pesquisa municipal de vitimização, de dados do Observatório Municipal e em diálogo com o conselho municipal.

Já o secretário de Novo Hamburgo revelou que o plano municipal está sendo reestruturado de acordo com a diretriz da atual gestão municipal e quem está elaborando essa atualização do Plano é a Universidade Feevale.

Os secretários municipais foram questionados sobre a existência de diagnóstico acerca da dinâmica da violência local e os períodos de realização, sendo que tanto São Leopoldo quanto Sapucaia do Sul relataram não ter diagnóstico. Em São Leopoldo, o Observatório Municipal ainda está sendo implementado, mas naquele ano seria realizado um diagnóstico. Em Sapucaia, o entrevistado referiu que trabalha somente com os dados criminais, que pontualmente necessita da cooperação do Estado para recebimento de dados e organização de

operações. Questionado, relatou que não possui em seu quadro funcional um analista criminal e que faz a análise desses dados pessoalmente.

O ex-secretário de Canoas refere que desde a implantação do Observatório, em 2009, os dados eram debatidos no âmbito do GGIM, os quais eram utilizados para o planejamento das ações.

O secretário de Novo Hamburgo relatou que faz o acompanhamento de indicadores, e que é dessa forma que é feita a seleção dos territórios nos quais os projetos foram implementados, assim como definido o público-alvo.

Ainda que a atuação na segurança sem embasamento em dados devidamente analisados possa ser considerado um voo às cegas, dois municípios declaram não possuir diagnóstico da dinâmica da violência no município, o que prejudicaria a gestão da segurança pública em âmbito local. Os que não possuem diagnóstico fazem leituras sobre os dados criminais compartilhados pelo governo estadual, a partir de sua própria expertise enquanto profissionais de segurança pública: basicamente por meio da análise do tipo penal.

Esse é um tema imprescindível e delicado para a gestão municipal e que poderia ser articulado com outras parcerias, fora da gestão municipal, como, por exemplo, com Instituições de Ensino Superior, que teriam expertise para analisar um conjunto maior de informações diretas e indiretas de segurança e apresentar um diagnóstico mais completo.

Os representantes e o ex-representante municipais foram indagados sobre a existência de um Observatório de Segurança Municipal, bem como dos dados que são monitorados, sendo que novamente os municípios de São Leopoldo e Sapucaia do Sul declararam não ter Observatório implantado. O secretário de São Leopoldo afirmou que o Observatório seria implementado no ano de 2019. São Leopoldo referiu o monitoramento de dados criminais e de violência nas escolas denominado de Núcleo de Informações Estratégicas – NIE, o qual avaliaria os dados de evasão escolar e dados da saúde. Destacou que são dados gerais, não focalizados de acordo com os territórios do município. Futuramente querem, por meio da parceria com a Polícia Civil (troca por aluguel, instalação de delegacia) realizar convênio para utilizar *software* deles para georreferenciar as informações. O município não possui um analista criminal.

O ex-secretário de Canoas relatou que o município captou recursos da União para a estruturação do Observatório, o qual monitorava dados de criminalidade, a partir de parceria com a Polícia Civil, registro *online* de violência nas escolas, assim como dados de projetos

sociais que eram trabalhados para serem apresentados à população pelo Prefeito. O Prefeito costumava realizar encontros aos sábados com a população, assim como no orçamento participativo. Em um determinado nível, menos complexo, foi possível realizar análise de resultado, de forma territorializada, identificando as ações e equipamentos/projetos existentes no local.

O secretário do município de Novo Hamburgo afirmou que eles possuíam Observatório consolidado e que realizavam o acompanhamento de dados criminais. Relatou estarem trabalhando para a inclusão de dados não criminais, associados a fatores de risco, tais como evasão escolar.

Destaco que, no âmbito do Pronasci, o município de São Leopoldo certamente recebeu recursos financeiros para a implementação do Observatório, tendo em vista que o desenho do projeto para estruturação do GGIM e de sistema de videomonitoramento, necessariamente incluía a implantação do Observatório, o qual deveria fornecer as informações que também seriam debatidas nesse colegiado de gestão. Tal situação denota a dificuldade que alguns municípios possuem no desenho institucional do Observatório e da própria coleta e análise de dados, reforçando assim a necessidade de estabelecer parcerias técnicas para o desenvolvimento da gestão do conhecimento local. Tanto Canoas quanto Novo Hamburgo firmaram parcerias externas à gestão municipal, durante a implementação dos projetos do Pronasci, para a construção e implementação do Observatório da Segurança local.

Questionados diretamente sobre o desenvolvimento de ações de prevenção de forma articulada com secretarias municipais, especialmente de saúde, educação, e assistência entre outras, o secretário do município de São Leopoldo referiu que faziam “alguma coisa, alguma coisa”, não é uma coisa certa, agora, por exemplo. Que estão buscando uma articulação mais efetiva com a secretaria municipal de Educação para o projeto da Guarda Escolar Comunitária, inclusive para coleta de dados para o programa do governo do Estado RS Seguro.

O secretário do município de Sapucaia do Sul relatou que desenvolvia ações de prevenção de forma articulada com outras secretarias, mas o exemplo referido foi de uma situação em que o posto de saúde estava sendo fechado antes do horário por insegurança de servidores e usuários; que fizeram uma investigação de inteligência e colocaram a GM para fazer rondas no local, fechamento da área com pelotão de força, relatando que não sairiam se

os problemas de invasão do posto de saúde não acabassem. Relatou ser mais difícil a relação com a assistência social.

Eduardo Pazinato, ex-secretário de Canoas, afirmou que todos os projetos de prevenção implementados no município dialogavam com essas estruturas, que inclusive havia o encaminhamento de famílias, em atendimentos nas áreas de educação, saúde e assistência, para os programas de prevenção. Relatou que havia interlocução entre os serviços, assim como na própria articulação/debate no GGI da interface entre as secretarias e suas ações. Referiu que as parcerias mais estreitas eram com a Educação e o Desenvolvimento Social.

O secretário municipal de Novo Hamburgo também destacou que todas as atividades de prevenção eram desenvolvidas em cooperação com as demais secretarias, que eram vistas como os verdadeiros “donos do negócio”, numa expressão empresarial, sendo que o foco da atuação – território, público-alvo e articulação – seria realizada pela secretaria de segurança. As secretarias participaram do desenho de modelo dos projetos que foram implementados, cada um em sua área. A secretaria municipal de segurança também era a gestora dos recursos, o que facilitava a interlocução e adesão das demais ao projeto.

Articulada com a pergunta anterior, os gestores municipais também foram questionados como se dava essa articulação, sendo que São Leopoldo relatou que era uma articulação pessoal, ou seja, tentativa pessoal de tentar sensibilizar o gestor de outra pasta acerca da necessidade de buscarem juntos a implementação de projetos de prevenção, considerando que não havia institucionalidade na política de prevenção por meio de Decreto ou Portaria.

O secretário municipal de Sapucaia do Sul afirmou que era nas reuniões do GGIM, onde discutiam os problemas, que eram realizadas essas articulações, especialmente para que escolas e postos de saúde fizessem registro de situações de violência que ocorreriam nas unidades, para que pudessem pensar em ações conjuntas.

O ex-secretário de Canoas relatou que a interlocução era realizada diretamente entre os serviços, na própria articulação/debate no GGIM, assim como na interface entre as secretarias e suas ações.

Já o secretário de Novo Hamburgo relatou sobre a construção das ações que integram o projeto do BID, quando realizavam reuniões mensais de monitoramento dos projetos (para além das reuniões do GGIM), com monitoramento direto da secretaria municipal de segurança

das atividades e com o fiscal de contratos – para as atividades terceirizadas, como da Universidade Feevale, por exemplo.

As articulações são bastante centralizadas no contato pessoal e não institucional, o que pode facilitar a formação de redes de proteção, mas que não garantem a continuidade/sustentabilidade nas ações integradas. Ainda há alguma confusão conceitual com a indicação de considerar a integração a partir da colocação de um profissional da GM em frente a um equipamento público. Há dificuldade no entendimento do significado do conceito de integração de políticas públicas, especialmente no que concerne ao tema da segurança pública, muito visto como “coisa de polícia” e que de que a ostensividade de profissionais de segurança pública garantiria, por si só, a não ocorrência de algum crime ou violência. Para além do compartilhamento de informações, se faz necessária a compreensão da política pública em si, e de cada uma delas, com a elaboração conjunta, entre os diferentes atores, do planejamento, implementação e monitoramento das ações, buscando a identificação dos fatores de risco existentes e o fortalecimento dos fatores de proteção.

Para compreender melhor acerca da interlocução com outras secretarias municipais, os secretários foram questionados acerca das dificuldades encontradas para realizar essa articulação, sendo que quase de forma uníssona houve o relato sobre a dificuldade de entendimento sobre segurança pública por parte dos demais colegas, sendo que a maioria possuía uma visão mais tradicional que segurança pública é coisa de polícia, e pouco se sentiam fazendo parte de ações de prevenção.

O secretário de São Leopoldo também destacou que cada área já tem muitos problemas e que não queriam assumir outras frentes de cooperação, além da falta de orçamento; problemas/demandas urgentes para resolver agora, não sendo possível esperar por resultados que irão aparecer daqui a cinco anos, por exemplo.

O secretário de Sapucaia do Sul enfatizou a dificuldade no convencimento de alguns gestores sobre os projetos de prevenção; que realizavam muitas conversas para formar o convencimento, mas que era difícil.

Diferentemente dos demais, o ex-secretário de Canoas apresentou também uma dificuldade associada à questão humana, à questão relacionada ao protagonismo, à autoimagem enquanto secretário e suas ambições políticas; à vaidade; que a interdisciplinaridade das ações na prevenção da violência é um processo de convencimento e de diálogo/articulação.

O secretário de Novo Hamburgo não relatou dificuldades, além daquelas inerentes à própria compreensão conceitual do projeto, mas também referiu que o fato de ser o responsável pela gestão dos recursos financeiros facilitava a articulação.

Todos referem que a dificuldade encontrada é de sensibilização dos gestores das temáticas relacionadas à saúde, assistência, educação, que tem dificuldade em ultrapassar a visão tradicional de segurança pública enquanto “coisa de polícia”. Conforme entrevista com Carolina Ricardo, ela relata a dificuldade em conquistar outras temáticas para se engajarem na prevenção à violência, e que deveria ser avaliada a forma mais pujante de comunicação do conceito da prevenção, como um novo envelopamento para o tema, para obter a compreensão sobre o tema e compromissar os/as parceiros/as.

A dificuldade de sensibilização de gestores municipais de áreas diversas da segurança pública também está associada à inexistência de um modelo de gestão que preveja, na prevenção da violência, ações de curto, médio e longo prazo, buscando balancear a necessidade da gestão municipal de dar à população respostas políticas, naquilo que é urgente, com as respostas técnicas, naquilo que é importante, especialmente na estruturação de ações mais consistentes e que não estejam somente calcadas no senso comum de aquisição de equipamentos, de manutenção da presença ostensiva da Guarda Municipal.

Perguntados sobre como o município avaliava a efetividade das ações de prevenção implementadas, especialmente as que envolviam outros atores, Carlos Sant’Ana, de São Leopoldo, respondeu que esta avaliação seria realizada futuramente, que inclusive estavam buscando captar recursos, por meio de emenda parlamentar, para aprimorar os processos de construção de indicadores e análise de dados no município.

O secretário de Sapucaia do Sul afirmou que não realizavam avaliação por meio de indicadores.

Já Eduardo Pazinato, ex-secretário de Canoas, relatou que o município instituiu indicadores de resultado, mais especificamente indicadores de processo. Que essa era uma questão importante, mas pouco trabalhada academicamente na gestão das políticas públicas. Pela própria questão de disputa conceitual da prevenção, eram monitorados os indicadores criminais no território em que os projetos foram implementados. Que havia também o monitoramento do número de visitas da patrulha Maria da Penha; número de operações do Balada Segura. Reforçou que houve a falta de uma diretriz nacional sobre o Observatório, que

esse tema era muito difícil, que os dados eram ruins, pouco estratificados, além de poucos recursos humanos para dar suporte a essa atividade.

O secretário municipal de Novo Hamburgo informou que realizavam acompanhamento mensal das atividades, controle dos indicadores de ação/resultados, para correções de rumo, assim como monitoramento dos contratos, por meio dos respectivos fiscais.

Perguntados sobre quais os indicadores de resultados, no sentido de avaliar os resultados obtidos com as ações executadas, o secretário municipal de São Leopoldo revelou que eles não foram ainda construídos.

O secretário municipal de Sapucaia do Sul informou que o município não possuía indicadores.

O ex-secretário municipal de Canoas informou que os dados monitorados eram os criminais e de processo, ou seja, a quantidade de atividades em cada ação.

Já o secretário municipal de Novo Hamburgo relatou que o monitoramento era realizado por meio das próprias métricas estabelecidas nos próprios projetos/ações. Que para além da responsabilidade na execução dos recursos financeiros empregados, havia a orientação para que o “dono do negócio” avaliasse o resultado dos projetos como forma de corrigir rumos. Sobre evasão escolar, a educação é que deveria sugerir alternativas para manutenção dos jovens na escola, por exemplo. Estavam trabalhando para construir indicadores conjuntamente com as demais áreas.

O tema de estabelecimento de indicadores de resultados e o monitoramento deles é sempre uma questão importante na gestão pública, ainda mais na área de segurança, porque normalmente os dados monitorados são os de criminalidade, ou melhor, dos tipos penais, os quais não dão a dimensão de todo o processo de construção e implementação de uma política pública de prevenção.

Conforme já apresentado nesta dissertação, a política pública municipal de segurança sob a perspectiva da prevenção à violência envolve também a análise de dados não criminais, como evasão escolar, a existência de espaços públicos de convivência, desordem urbana, entre outros, os quais também devem contribuir na construção de indicadores de segurança pública, o que ao longo desse período, não foi construído e implementado.

Por último, perguntados acerca da forma que ocorria a articulação com a sociedade civil, Carlos Sant’Ana, secretário de São Leopoldo, relatou que a principal forma era pelo

Conselho Popular de Segurança Urbana, o qual contava com a participação da sociedade civil na decisão sobre os investimentos do fundo municipal. Além disso, relatou a participação em muitas reuniões comunitárias.

Arno Leonhardt, secretário de Sapucaia do Sul, relatou que a articulação se dava nas próprias reuniões do GGIM, no qual havia a participação de representantes da sociedade civil, assim como comparecia, como secretário municipal, em todas as reuniões para as quais era convidado.

Eduardo Pazinato relatou que em Canoas eram realizados contatos com a sociedade civil por todos os meios disponíveis pelo município, desde o virtual, via email, até nas atividades do Prefeito na Rua, orçamento participativo, demandas que chegavam nos espaços de mediação de conflitos. Destacou que o município realizou pré-conferência para a Conferência Nacional de Segurança e, posteriormente, realizou também uma conferência municipal para tratar do tema.

O secretário Roberto, de Novo Hamburgo, relatou que participava de todas as reuniões para as quais era convidado e, quando não podia comparecer, ia ao comando da GM, especialmente em reuniões de associações de bairro. Relatou querer atuar também no fortalecimento institucional com a sociedade civil, para que quando os problemas fossem detectados em determinado território, ele pudesse acionar entidades da sociedade para auxiliar na construção de soluções.

O município, na área de segurança, ainda não estabeleceu um caminho institucional para a participação da comunidade na discussão do tema, assim como no monitoramento das ações, considerando que a participação em reuniões, sempre que chamado, não gera, necessariamente, a participação da sociedade na construção da política pública, enquanto agente participante. De qualquer sorte, essa construção é tão complexa quanto a própria definição de segurança pública, que não pode ser resumida ao policiamento ostensivo e à privação de liberdade de pessoas que cometem delitos. Essa construção deve envolver questões relacionadas à violência doméstica e de gênero, violência praticada contra crianças e adolescentes, sobre todos os conceitos já trabalhados aqui, como fatores de risco e proteção, assim como estratégias de prevenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a influência que as diretrizes dos Planos Nacionais de Segurança Pública apresentados pelos Governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff tiveram no padrão de política municipal de segurança implementada por gestores dos municípios de Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, do Estado do Rio Grande do Sul (RS), decorrentes das políticas públicas dessas administrações do Governo Federal, voltadas para a atuação dos municípios na segurança pública.

As questões que foram analisadas se referiam: a) se o município promoveu a integração da política pública municipal de segurança com as políticas municipais de educação, saúde, assistência, entre outras; b) se o perfil do gestor municipal de segurança e o comprometimento do prefeito/a tiveram influência na articulação de projetos de prevenção; c) se o município foi capaz de inovar, de criar projetos próprios, a partir da dinâmica da violência e das potencialidades locais ou realizou ações no modelo tradicional de aquisição de equipamentos; e, por fim, d) se o município implementou observatório de segurança, elaborou plano municipal e estabeleceu indicadores de resultado para avaliar se a violência estava reduzindo no município ou havia parado de crescer. Itens que permitiriam avaliar a adequação das atuações municipais às diretrizes nacionais.

Todos os planos nacionais, das Presidências de FHC a Dilma Rousseff, de formas distintas, sinalizaram a necessidade de envolvimento de outros órgãos públicos, para além das polícias e secretarias estaduais de segurança, nas ações de segurança pública, e de uma atuação para além da repressão ao crime e à violência. Nessa perspectiva, com menor e maior grau de incentivo, indicaram que o município é um dos entes federados que pode atuar na segurança pública em âmbito local.

Especificamente, o plano O Brasil Diz Não à Violência (Governo FHC 2000 – 2002) muito embora com um número extenso de ações e sem o detalhamento específico acerca de competências e de como deveria se dar a articulação para que seus compromissos e ações saíssem do papel, teve um protagonismo fundamental acerca da introdução do município na segurança pública. Tanto pela indicação, mesmo que pouco compreensível sobre suas reais atribuições, do município como um dos participantes na execução das ações trazidas nesse Plano, quanto particularmente por sua inclusão na lei de criação do FNPS como um ente

federado que poderia, para a finalidade de segurança pública, acessar recursos financeiros disponibilizados pelo Governo Federal. Cabe também um destaque especial ao PIAPS que trouxe como foco conceitual a centralização de ações consideradas como de prevenção à violência e à criminalidade por parte de municípios previamente selecionados. Destacamos que não houve tempo de implementação e tampouco o estabelecimento de indicadores para a avaliação de resultados destes Planos.

No plano Arquitetura Institucional do Susp(Governo Lula 2003 – 2006) foram trazidos expressamente conceitos, informações, orientações e sugestões, a partir de análises de pesquisas realizadas no Brasil, mas principalmente em outros países, descrevendo um passo a passo do que os municípios deveriam realizar para se integrar ao Susp, especialmente no que concerne à prevenção da violência. Possibilitou, ainda, robustas orientações às Guardas Municipais para uma atuação mais profissionalizada, articulada com os demais entes federados, preventiva e de maior proximidade com os munícipes. Contudo, muito embora fosse um Plano consistente e que, de alguma forma, possibilitou que suas diretrizes fossem aplicadas no financiamento de projetos via FNSP até 2014 e orientassem a própria construção do Pronasci, (segundo o plano nacional do segundo governo do Presidente Lula), enquanto Plano, teve um impacto incipiente na construção de um ingresso sistêmico dos municípios na segurança pública.

Já o Pronasci (Governo Lula 2007 – 2010) foi o programa com maior força política, no sentido de articulação de uma política pública de segurança que alinhava ações repressivas e preventivas e de recursos financeiros, estabelecidos especificamente para o Programa, ampliando o financiamento de projetos para além do FNSP, com vistas ao fortalecimento do pacto federativo para o enfrentamento da violência e da criminalidade. O Pronasci teve inclusive uma propaganda governamental que foi veiculada em rede de televisão, além de ter ficado marcado, tanto para gestores quanto para pesquisadores, como uma nova concepção no tema da segurança pública, com a indicação de forma explícita acerca da necessidade de se buscar novas formas de intervenção que não apenas a da repressão a crimes e delitos, e que o município possuía um papel fundamental nessa atuação. Além disso, o Pronasci foi responsável por um aumento substancial de projetos municipais apoiados, possibilitando também uma procura maior por parte dos executivos municipais de orientação para a construção de uma política municipal de segurança voltada para a prevenção da violência.

Relativamente aos programas prioritários do Governo Dilma Rousseff (2011 - 2014), não é possível indicar que tenha ocorrido algum tipo de priorização dos municípios na agenda da segurança pública, especialmente considerando que o foco principal desses programas estava centrado particularmente nos estados. Exceção feita ao Programa Crack, é possível vencer, mas que atendia o viés, em âmbito local, mais voltado para a saúde pública, do que à prevenção da violência, o qual também teve um foco secundário nesse governo. Além disso, destaco que os programas prioritários do Governo Federal foram assim designados pelo entendimento dos próprios dirigentes da União, sem uma análise prévia das demandas dos estados, e principalmente dos municípios, com conseqüente diálogo entre as administrações públicas.

É importante destacar que os autores e autoras utilizados na presente dissertação apresentam análises críticas tanto em relação aos Planos Nacionais na Segurança Pública e os impactos destes na segurança pública do país, especialmente considerando a relação federativa, como também analisam a participação do município na segurança pública. Os autores e autoras apresentam ainda, análises sobre prevenção da violência, seus impactos e resultados na redução da violência e da criminalidade, assim como de projetos municipais específicos que foram implementados no País e que contribuiriam tanto na construção de um modelo de gestão municipal na segurança, quanto na própria sensibilização destes entes federados para as possibilidades de trazer o município para uma atuação diferenciada e positiva na gestão da segurança pública em âmbito local.

Considerando os quatro municípios do estado do RS, São Leopoldo, Canoas, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, objetos da pesquisa de campo, tendo a dizer que muito embora os Planos Nacionais e suas fontes de financiamento não sejam suficientes para garantir a sustentabilidade e a capilaridade na disseminação de uma política municipal de segurança voltada à prevenção da violência, diretrizes e esforços foram empregados para a manutenção da concepção trazida em âmbito nacional para a atuação local.

Todos os municípios relataram a realização de um grande esforço, às vezes bem-sucedido e em outras vezes não, na construção de projetos de prevenção de forma integrada entre a segurança pública municipal e as secretarias municipais de saúde, assistência social e educação, em especial, entre outras. A falta de implementação de projetos intersetoriais não está relacionada a uma escolha diversa do município de atuar de forma repressiva ou tradicional, mas sim pela dificuldade que encontram na sensibilização das outras áreas,

especialmente quando não contam com recursos financeiros para chamar a atenção dos demais gestores. É extremamente comum a associação do tema segurança pública à atuação policial, por isso gestores de educação, saúde e demais não compreendem o porquê de estarem relacionados em projetos de segurança pública. Há também uma dificuldade de apropriação de conceitos, estratégias e argumentos voltados a uma atuação diferenciada na segurança, a qual demandaria a ampliação de estratégias de capacitação, diálogo e gestão locais.

Sobre o perfil dos gestores municipais, o fato da maioria deles estarem vinculados, atualmente ou no passado, com alguma instituição de segurança pública ou defesa não influenciou, no caso dos municípios selecionados, na opção pela escolha de atuar sob o viés da repressão à violência em detrimento da prevenção de crimes e delitos. Contudo, verifica-se a necessidade de mais investimentos na formação na gestão de políticas públicas e na própria concepção e estratégias de prevenção pouco disseminadas ainda no País, considerando que a continuidade nessa formação influenciaria em muito na qualidade da política pública local.

Relativamente à inovação, todos os municípios pesquisados apresentaram projetos inovadores implementados em suas respectivas gestões, especialmente considerando uma atuação mais voltada à prevenção da violência, de forma interagencial, sendo que mesmo a aquisição de equipamentos estava voltada à diretriz da atuação preventiva. Nenhum manifestou explicitamente uma atuação exclusivamente voltada à repressão da violência, por meio de uma atuação mais policial, vamos dizer assim.

As maiores dificuldades encontradas foram com relação à implementação de um Observatório de Segurança Municipal e na construção de indicadores: 50% dos municípios não possuem Observatório e os indicadores analisados por todos, basicamente, referem-se a dados criminais, com exceção acerca da análise de indicadores de processo (atividades realizadas – por parte de Canoas) e indicadores estabelecidos pelas secretarias parceiras, em Novo Hamburgo, sendo que esta última não deixou claro como a análise de informações não criminais é realizada sob a perspectiva da segurança pública local. A utilização de dados e informações para atuação na segurança pública certamente é uma diretriz trazida pelos Planos Nacionais de Segurança, contudo, esse é um tema que precisa ser aprimorado no campo da segurança pública considerando tanto a necessidade do uso de metodologias e ferramentas adequados à coleta e análise dessas informações quanto na própria questão que envolve a transparência de dados e informações. Normalmente, os municípios não possuem

profissionais especializados em análise criminal, envolvendo inclusive os aspectos sociológicos, para dar conta da complexidade desta análise. Relativamente ao Plano Municipal, somente um município, o de Sapucaia do Sul declarou que não o possui.

Cabe observar que, apesar da presente pesquisa ter o marco temporal relativo aos anos de 2000 a 2014, é bastante motivador o fato dessas gestões manterem, posteriormente, os instrumentos que possibilitam a integração de políticas públicas locais para a prevenção da violência, tais como o GGIM e ações preventivas intersetoriais, mesmo que pontuais e mesmo que alguns gestores não tenham a percepção sobre a origem das diretrizes dessas ações – o gestor municipal de Novo Hamburgo declarou textualmente que os planos, que ele chamou de anteriores, não deixaram legado, sem associar que o GGIM, Observatório, Plano Municipal e os próprios projetos interdisciplinares fazem parte da orientação (e recursos) que os Planos Nacionais deram aos municípios.

Ressaltamos que desde 2015 os municípios não têm mais a possibilidade regular de captação de recursos para a implementação de projetos voltados à prevenção da violência e execução das diretrizes exaradas pelo Governo Federal para os municípios, o que demonstra mais ainda a força das orientações nacionais trabalhadas anteriormente. De 2000 a 2014, a recepção de projetos para captação de recursos era anual.

A partir da análise dos Planos, das críticas sobre eles e das construções teóricas sobre o tema da prevenção e participação dos municípios na segurança, incluída a pesquisa de campo, podemos considerar que o arcabouço legal ao qual os municípios estão subordinados, especialmente no que compete às suas competências no âmbito da administração pública, precisam ser ampliados. Temos que considerar que os Planos Nacionais não são instrumentos suficientes para que a segurança pública esteja no cotidiano de gestores e gestoras municipais, pelo menos não com a capilaridade que as políticas de educação, saúde e assistência possuem e que as políticas de prevenção à violência demandam ou necessitam, frente à dinâmica da violência nas cidades. Também se faz necessário enfrentar projetos voltados exclusivamente ao controle, especialmente das populações mais pobres, assim como a securitização das políticas sociais.

Além disso, pelas reflexões e construções teóricas que o contexto urbano trouxe para as áreas de sociologia e criminologia (há um aparente monopólio dessa reflexão por parte dessas áreas de conhecimento), especialmente o impacto que ele pode trazer para a dinâmica da violência e criminalidade local, sendo imprescindível que a área de planejamento e

ordenamento urbano e da gestão pública sobre esses, apropriem-se dessas reflexões e adequem essas análises para a organização do território. O território, mais do que um conceito, é um espaço muito importante para a segurança pública, pois é nele que se pode construir o pertencimento de pessoas a um determinado lugar, desenvolvendo nele fatores de proteção a situações de violência.

É importante destacar que o conceito de espaço urbano e a disputa deste também tem sido discutido por arquitetos e arquitetas urbanistas sob diversos aspectos. A ocupação do território, em especial os mais centrais e valorizados, por grupos que defendem interesses econômicos em detrimento da população com menor poder aquisitivo para a moradia, por exemplo, é tema do livro “A Guerra dos Lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças”, de Raquel Rolnik (2015), que foi secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003 – 2007) e relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (2009 – 2014), o qual trata criticamente da disputa do território para habitação, em diversas partes do mundo.

Ao longo desse livro, procuramos mostrar como esse modelo vai penetrando nas cidades e nas políticas urbanas e de moradia, capturando territórios, expulsando e colonizando espaços e formas de viver. Os efeitos dessa colonização são político-territoriais, já que se trata também de uma nova forma de governo das cidades (...) em que o dissenso e a negociação democrática são suprimidos em nome da eficácia e das tecnologias de governo” (ROLNIK, 2015, p. 373).

Nesse sentido, para fortalecer tanto a participação dos municípios na segurança pública quanto a própria atuação deles na prevenção da violência e criminalidade, é necessário ampliar o diálogo, a construção do conhecimento e de ações alternativas e criativas que permitam qualificar algumas proposições para prevenir violência, sem causar outras violências. Para tanto, algumas ações deveriam ser adotadas:

- Alterações legislativas para inclusão da segurança pública enquanto política pública, a ser observada no planejamento urbano, com a ampliação do papel do município nessa política;

- Financiamento da política municipal de segurança por meio do repasse fundo a fundo (a lei que alterou o fundo só prevê esta modalidade de repasse para os estados e Distrito Federal), a exemplo do que ocorre com as políticas públicas de saúde, educação e assistência social, garantindo a continuidade de repasse de recursos e da execução dos projetos, com a instituição de conselhos tripartite para acompanhamento dos planos locais de segurança;

- Capacitação continuada de gestores municipais tanto da segurança quanto das áreas parcerias para a implementação de uma política de prevenção à violência, construindo a política pública conjuntamente e sensibilizando a todos para o tema;

- Execução de parcerias entre gestão municipal e Instituições de Ensino Superior, especialmente as que possuem expertise na área de segurança pública, para coleta e análise de dados, estabelecimento de indicadores, assim como a implantação e manutenção de Observatório de Segurança;

- Realização de fóruns permanentes para o diálogo sobre segurança pública com a população;

- Manutenção de registros escritos sobre a política municipal implementada.

Finalmente, gostaria de assinalar que, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no primeiro semestre de 2020, a cada 10 minutos uma pessoa é assassinada. No mesmo período, houve um aumento de 6,6% de pessoas mortas em decorrência de intervenção policial, totalizando 3.203 vítimas. No ano de 2019, a cada dois minutos uma mulher sofreu agressão física e a cada oito minutos aconteceu um crime de estupro no Brasil (FBSP, 2020).

Muito embora a pandemia da Covid 19 tenha trazido o foco da atenção mundial para a saúde, especialmente no Brasil, em que todo o dia o contador de pessoas que perdem a vida, hoje contabilizado em mais de 524 mil, sobe, é necessário que não percamos a atenção para um tema tão importante e que se mantém pertinente como se verifica nos dados atuais do Anuário. Essa assertiva foi defendida em toda a presente dissertação e está relacionada com todas as demais políticas públicas prioritárias para a vida das pessoas: a segurança pública.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios**. São Paulo: Banco Mundial, 2003.

BEATO, Claudio. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BRAGA, Carlos Alexandre. **Guarda Municipal. Manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **Decreto Nº 9.845, de 25 junho de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9845.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em 14 set. 2021.

_____. **Lei Nº 8.742, de 08 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em 14 set. 2021.

_____. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 14 set. 2021.

_____. **Lei Nº 9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9989.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.** Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110201.htm>. Acesso em: 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 10.746, de 10 de outubro de 2003.** Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.746.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111530.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 11.707, de 19 de junho de 2008.** Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111707.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Lei Nº 12.681, de 04 de julho de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP; altera as Leis nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112681.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 04 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 13.690, de 10 de julho de 2018.** Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nºs 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13690-10-julho-2018-786955-norma-pl.html>>. Acesso em 14 set. 2021.

_____. **Lei Nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa: altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 de março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dos dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, e dos Decretos-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Lei nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54976993/do1-2018-12-13-lei-n-13-756-de-12-de-dezembro-de-2018-54976737>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. **Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 27 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, 13.346, de 10 de outubro de 2006; e revoga dispositivos das Leis nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm>. Acesso em 03 de jan. 2021.

_____. **Medida Provisória Nº103, de 1º de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em 23 nov. 2021.

_____. **Medida Provisória Nº 821 de 26 de fevereiro de 2018.** Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv821.htm>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Projeto de Emenda à Constituição 534/2002.** Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=50573>>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. **Projeto de Lei 1332/2003.** Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil. Regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civis Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=121411>>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. Ministério da Justiça. **Guia Espaços Urbanos Seguros: pertencimento, identidade e apropriação.** Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia para a prevenção do crime e da violência.** Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/senasp-1/guiapreven__o2005.pdf>. Acesso em 24 jun. 2021.

_____. _____. _____. **Relatório Final Projeto Homicídios no Brasil.** Belo Horizonte: 2016, p. 38 a 61. Disponível em: <<https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/10/61politicasspublicasdeprevencaoereducao dehomicidios.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2021.

_____. _____. **Segurança Pública nas Fronteiras. Diagnóstico Socioeconômico e Demográfico – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras.** Brasília: Ministério da Justiça, 2016.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Livro Azul das Guardas Municipais: princípios doutrinários da segurança pública municipal.** Brasília: Ministério da Justiça, 2019.

_____. Presidência da República. **Plano Nacional de Segurança Pública: O Brasil diz não à violência.** 2.ed. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/o-brasil-diz-nao-a-violencia-2001.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2019.

_____. _____. Gabinete de Segurança Institucional. **Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência – PIAPS**. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-de-prevencao-da-violencia-piaps-selecao-de-programas-2002.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.156/DF**. Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Federação Nacional de Entidades Oficiais Militares Estaduais – FENEME. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1126757730/agreg-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5156-df-9997495-8320141000000/inteiro-teor-1126757735>>. Acesso em 23 set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF**. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 23 set. 2021.

CANOAS. Prefeitura Municipal. **Canoas pela Paz**: política municipal de segurança 2009-2016. Canoas: Fundação La Salle, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/62rp6>>. Acesso em 12 mar. 2021.

COLOMBIA. **Ley Nº 4, de 16 de janeiro de 1991**. Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1572>>. Acesso em 01 jun. 2021.

_____. Constitución (1991). **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: <https://sital.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf>. Acesso em 28 maio 2021.

_____. **Código de Polícia de Bogotá**. Disponível em: <<https://legislacion.vlex.com.co/vid/codigo-policia-bogota-c-42867933>>. Acesso em 27 mai. 2021.

_____. **Seguridad y convivencia ciudadana: palabras del alcalde mayor de Bogotá, Antanas Mockus**. Bogotá: D’Vinni, 2003.

COSTA, Artur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. *In: Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 482-490.

FADISMA. **Atlas da municipalização da segurança pública do Rio Grande do Sul: 1º censo sobre ações municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul**. Curitiba: Multideia Editora, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018**. Ano 12. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública: 2018. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-CC%20A7a-Pu-CC%2081blica-2018.pdf>>. Acesso em 20 de mar. 2019.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Ano 14. São Paulo, Fórum Brasileiro de Segurança Pública: 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>>. Acesso em 28 de jun. 2021.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, 2002.

FREY, Klaus; CZAJWOSKI JÚNIOR, Sérgio. **O município e a segurança pública: o potencial da governança urbana. In: Participação, Democracia e Segurança Pública – a experiência brasileira**. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2008. p. 291- 317.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pronasci em perspectiva**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

GAVIRIA, Margarita Rosa. Cultura e segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/89bKsSDDYxYSbr55gYPPCpx/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 24 maio 2021.

GUINDANI, Miriam *et al.* Gestão da Segurança Municipal e Guardas Civis. *In: Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2004. p. 164-199. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodesegurancapubl.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2019.

_____. A criação de um novo paradigma em Diadema. *In: Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 117-143.

_____. Políticas municipais de segurança. *In: Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 559-565.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>>. Acesso em 13 jun. 2021.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica N 18. Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160510_notatecnica_diest_18.pdf>. Acesso em 26 jun. 2021.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 2001.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. *In: Coleção Segurança com Cidadania: subsídios para construção de um novo fazer segurança pública*. Brasília: UFRGS Editora, 2009. p. 83-126.

LERNER, Jaime. **acupuntura urbana**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de; RICARDO, Carolina de Mattos. Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil. **Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, Quito, Flacso Ecuador, Nº 9, 2011, p. 89-101. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/lima_-_gobiernos_locales_democracia.pdf>. Acesso em 03 jan. 2021.

MESQUITA NETO, Paulo. **Ensaio sobre segurança cidadã**. São Paulo: QuartierLatin/FAPESP, 2011.

_____. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. **Análise e propostas**, N. 33, dez. 2006. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2021.

MESQUITA NETO, Paulo de *et al.* **Prevenção do crime e da violência e promoção da segurança pública no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2004. p. 200-310. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodesegurancapubl.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2019.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz. **As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Caderno municipal do Programa Conjunto da ONU “Segurança com Cidadania” em Itinga, Lauro de Freitas-BA**. Brasília: PNUD, UNESCO, UNICEF, OIT, UNODC, ONU Habitat, Ministério da Justiça, 2013.

PERNAMBUCO. Governo do Estado. **Espaços urbanos seguros: recomendações de projetos e gestão comunitária**. Recife: Governo de Estado de Pernambuco, 2003.

PNUD. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **Bogotá: una experiencia inonvadora de gobernabilidad local**. Bogotá: Ágora Editores Ltda, 2004.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas em el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia. **Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana**, Quito, Ecuador, N. 9, jun. 2011, p. 21-35. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656555002.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2021.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, V. 1, N.1, 2007, p. 102-119.

ROLIM, Marcos Flávio. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

_____. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança, V. 1, N.1, 2007, p. 32-47.

SACCONI, Luiz Antônio. **Grande Dicionário Sacconi da língua portuguesa**: comentado, crítico e enciclopédico. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SENTO-SÉ, João Trajano (org). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Bráulio; MARINHO, Frederico Couto. Urbanismo, desorganização social e criminalidade. In: **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2014. p. 71-85.

SILVA, Fábio de Sá e. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2002-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, , 2012, V. 6, N. 2, p. 412-431.

SILVA, Bráulio Figueiredo Alves et al. **Violência urbana e política pública de prevenção**: avaliação do Programa Fica Vivo! no Estado de Minas Gerais, Brasil. Disponível em: <<https://www.crisp.ufmg.br/publicacoes/artigos/politicas-publicas/>>. Acesso em 03 jan. 2021.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, V. 3, N. 44, Jun, 2010, p. 496-502. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsp/a/qmmPVKJkZqdh58ZDzMKhGbp/?lang=pt>>. Acesso em 03 jan. 2021.

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

_____. **Desmilitarizar segurança pública e direitos humanos.** São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem Comanda a Segurança Pública no Brasil?** Belo Horizonte: Letramento, 2015.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos. Bogotá – Colômbia, 1995 – 2002. *In: Elementos para una criminología local: políticas de prevención Del crimen y la violencia em âmbitos urbanos.* Bogotá: Secretaría de Gobierno de Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE : EdicionesUniandes, 2003. p. 215-255.

_____. **Os governos locais e a segurança cidadã.** Disponível em: <<http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/img/seguranca4.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2021.

VENTURA, Zuenir. **Cidade Partida.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA GESTORES MUNICIPAIS E ONG

1. Nos últimos 20 anos, o município começou a ter um protagonismo na segurança pública, ao que o Senhor reputa essa inclusão?
2. Qual a visão do Secretário sobre o papel do município na segurança pública?
3. O gestor municipal coaduna e apoia essa perspectiva de segurança no município?
4. A partir dessa visão, o que conseguiu implementar no município sob essa perspectiva?
5. Como se dá a articulação com os outros níveis de governo?
6. O município possui Gabinete de Gestão Integrada? Em caso positivo, qual a composição e a regularidade das reuniões?
7. O município possuía/possui plano municipal de segurança? Quando e de que forma foi construído?
8. O município realiza diagnósticos acerca da dinâmica da violência local? Em quais períodos?
9. O município possui um observatório de segurança? Quais dados/informações são acompanhadas?
10. O município desenvolve ações de prevenção de forma articulada com secretarias municipais de saúde, educação, assistência entre outras?
11. Em caso positivo, como é feita essa articulação?
12. Qual a maior dificuldade encontrada nessa articulação?
13. Como é avaliada a efetividade dessas ações?
14. Quais os indicadores de resultado, no sentido de avaliar se os resultados obtidos com as ações executadas?
15. Como se dá a articulação com a sociedade civil?

ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA EX-SECRETÁRIO NACIONAL

1. Você foi um dos articuladores do Projeto Segurança Pública para o Brasil, elaborado pelo Instituto Cidadania, proposto na campanha presidencial em 2002. Nesse programa de governo, fazendo o recorte dos municípios na segurança, basicamente, estava voltado para as guardas municipais no sentido de estabelecer uma padronização para estas instituições. Já no programa arquitetura institucional do SUSP, elaborado, sob sua coordenação no primeiro ano do governo Lula, em 2003, o município ganha uma centralidade, enquanto ente federado, para atuar na segurança pública, especialmente por meio da prevenção da violência e da criminalidade, e articulação com segmentos da sociedade civil, claro sob a perspectiva de resguardar as competências das demais esferas de governo e de forma articulada com elas, a qual inclusive resultou num encaminhamento bem sucedido, por parte do Governo Federal, de alterar a lei do fundo nacional de segurança pública, para ampliar a perspectiva de municípios que pudessem acessar esses recursos. Como você avalia essa mudança estratégica nesse período que foi de praticamente 1 ano?

2. Qual a maior dificuldade que os municípios tiveram em assumir um maior protagonismo na segurança pública, considerando que o país possui em torno de 5.570 municípios, mais somente em torno de 200 possuem um órgão de gestão municipal de segurança? E destes, ainda, sobressaem poucas experiências bem sucedidas de redução de índices de violência e criminalidade?

3. Diferença metodológica na construção de um sistema único de segurança para aqueles que nos inspiraram, como o do sus e do suas. Baixa adesão pode estar calcada em razão deste formato?

4. Quanto o perfil do gestor municipal de segurança influencia na construção de uma política municipal baseada na prevenção da violência, de forma articulada com outras secretarias municipais, especialmente educação, saúde e assistência, e na aproximação com a sociedade civil?

5. A inserção do município na segurança foi como uma espécie de inovação na segurança pública, buscando fugir de um papel tradicional (nº de profissionais, equipamentos e patrulhamento/enfrentamento) que tanto gestores, como a própria população identifica como sendo segurança e proteção. Quando falo de inovação, sugiro que seria necessário criar algo novo, que não se encaixa necessariamente num determinado campo de conhecimento, mas

deve articular vários saberes para a construção de um novo saber. Sob o seu ponto de vista, a partir da experiência nas três esferas governamentais, quem você acredita que no município poderia assumir esse desafio?

6. Olhando para trás, dos planos e projetos construídos (O Brasil diz não à violência, PIAPS, Segurança Pública para o Brasil, Arquitetura Institucional do SUSP, Pronasci, projetos prioritários) como você vê o papel do município na segurança pública?