

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Eduardo Pazinato

ENTRE HERMES E NARCISO:
VIDAS E MORTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM CANOAS, NO
BRASIL, E EM MEDELLÍN, NA COLÔMBIA¹

Porto Alegre

2021

¹ Título inspirado em: JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

Eduardo Pazinato

ENTRE HERMES E NARCISO:
VIDAS E MORTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM CANOAS, NO
BRASIL, E EM MEDELLÍN, NA COLÔMBIA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Porto Alegre

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Carlos André Bulhões

VICE-REITORA

Patrícia Pranke

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DIRETOR

Hélio Ricardo de Couto Alves

VICE-DIRETOR

Alex Niche Teixeira

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

COORDENADORA

Lígia Mori Madeira

COORDENADORA-SUBSTITUTA

Luciana Leite Lima

CIP - Catalogação na Publicação

Pazinato, Eduardo Pazinato
Entre Hermes e Narciso: Vidas e Mortes das
Políticas Públicas de Segurança em Canoas, no Brasil,
e em Medellín, na Colômbia / Eduardo Pazinato
Pazinato. -- 2021.
203 f.
Orientador: José Vicente Tavares dos Santos Tavares
dos Santos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Segurança Pública. 2. Segurança Cidadã. 3.
Segurança Pública Cidadã. 4. Governança das Políticas
Públicas de Segurança. 5. Prevenção das violências. I.
Tavares dos Santos, José Vicente Tavares dos Santos,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Eduardo Pazinato

ENTRE HERMES E NARCISO:

**VIDAS E MORTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM CANOAS, NO
BRASIL, E MEDELLÍN, NA COLÔMBIA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Porto Alegre, ___ de ___ de ___.

Resultado: _____

Prof.^a Dr.^a Lígia Mori Madeira.
Coordenadora do PPGPP

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos
Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Letícia Maria Schabbach
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies
Universidade Católica de Pelotas

Prof.^a. Dr.^a. Márcia Esteves de Calazans

Prof. Dr. Cesar Barreira
Universidade Federal do Ceará

Agradeço aos meus amores... Aline Kerber, minha companheira de vida, de reflexão e intervenção no campo da segurança pública municipal cidadã, aos meus filhos Guilherme e Theo; aos meus pais, Francisco e Edair, para quem o maior legado é a educação; ao meu orientador, que foi antes um amigo, parceiro e inspiração de jornada político-acadêmico no complexo campo da segurança pública municipal; e, ainda, ao Eduardo de Assis Brasil Rocha e ao Nivio Nascimento, parceiros de jornada, amigos e incentivadores. À historiadora Juliana Prestes e à analista de políticas públicas Thaciely Nunes também agradeço pela formatação e revisão de forma.

“Por mais que as cruentas e inglórias batalhas do cotidiano tornem um homem duro ou cínico o suficiente para ele permanecer indiferente às desgraças ou alegrias coletivas, sempre haverá no seu coração, por minúsculo que seja, um recanto suave onde ele guarda ecos dos sons de algum momento de amor que viveu na sua vida. Bendito seja quem souber dirigir-se a esse homem que se deixou endurecer, de forma a atingi-lo no pequeno núcleo macio de sua sensibilidade e por aí despertá-lo, tirá-lo da apatia, essa grotesca forma de autodestruição a que por desencanto ou medo se sujeita, e inquietá-lo e comovê-lo para as lutas comuns da libertação.” Plínio Marcos (Canções e Reflexões de um Palhaço)

RESUMO

O presente estudo investiga a emergência de um modelo híbrido entre os muitos modelos de políticas de segurança em disputa na América Latina e Caribe. O modelo democrático-regulatório do direito à segurança à segurança dos direitos conjuga, desde as cidades, políticas de segurança pública, com foco na repressão qualificada da criminalidade, com políticas públicas de segurança, com foco na prevenção social e situacional das violências, com o engajamento de uma pluralidade de atores públicos, privados, sociais e comunitários. A partir das experiências paradigmáticas dos Municípios de Canoas, Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, e da referência paradigmática de Medellín, Província de Antioquia, na Colômbia, e de um conjunto de outras pesquisas aplicadas sobre segurança pública municipal, a exemplo do Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP), restou evidente a prevalência da liderança política do(a) Prefeito(a) ou do(a) Alcaide e de um desenho institucional que preconize a governança territorial integrada e participativa baseada em evidências em torno de mudanças institucionais graduais em favor de políticas públicas de segurança mais efetivas, eficazes e eficientes, com foco no controle, na prevenção e na redução da vitimização letal e dos crimes violentos, ultimando, por um lado, o aumento da sensação de segurança e o resgate processual da confiança perdida da população no Poder Público em geral e nas instituições de força (polícias), em particular.

Palavras-chave: Cidades. Segurança Pública Cidadã. Governança Integrada e Participativa. Evidências.

ABSTRACT

The present study investigates the emergence of a hybrid model among the many security policy models in dispute in Latin America and the Caribbean. The *democratic-regulatory model of the right to security to the security of rights* combines, from the cities, public security policies, focusing on the qualified repression of crime, with public security policies, focusing on the social and situational prevention of violence, with the engagement of a plurality of public, private, social and community actors. From the paradigmatic experiences of the Municipalities of Canoas, State of Rio Grande do Sul, in Brazil, and Medellín, Province of Antioquia, in Colombia, and a set of other applied researches on municipal public security, like the Public Security Municipalization Index (IMUSP), it can be concluded that the prevalence of political leadership of the Mayor and of an institutional design that advocates the integrated and participatory territorial governance based on evidence around gradual institutional changes in favor of more effective, efficiency and efficient public security policies, with a focus on control, prevention and reduction of lethal victimization and violent crimes, ending, on the one hand, the increase in the sense of security and the procedural rescue of the lost confidence of the population in the Public Power in general and in the institutions of force (police), in particular.

Keywords Cities. Citizen Public Security. Integrated and Participatory Governance. Evidence.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Temor de ser vítima de violência/crime na ALC	22
Figura 2 – Nível de confiança dos(as) cidadãos(as) da ALC	23
Figura 3 – Ranking de países por concentração de homicídios.....	24
Figura 4 – América Latina: feminicídio 2018/2019	25
Figura 5 – População carcerária na América Latina e Caribe	29
Figura 6 – Variação das despesas com a função da segurança pública entre 2018 e 2019	77
Figura 7 – Dimensões da Segurança Cidadã pelo BID	85
Figura 8 – Ano de criação dos GGI-Ms	120
Figura 9 – Periodicidade das reuniões ordinárias dos GGI-Ms nos últimos dois anos	121
Figura 10 – GGI-Ms com Câmaras Técnicas e Temáticas	122
Figura 11 – Municípios com Plano Municipal de Segurança Pública estruturado em documento próprio	122
Figura 12 – Critérios que têm orientado a política municipal de prevenção às violências e crimes nos últimos dois anos.....	124
Figura 13 – Violências envolvidas às demandas de quem procura atendimento	125
Figura 14 – Projetos de prevenção às violências e crimes desenvolvidos no Município nos últimos dois anos	125
Figura 15 – Municípios que captaram recursos junto ao Estado do Rio Grande do Sul nos últimos dois anos	126
Figura 16 – Municípios que captaram recursos junto à União nos últimos dois anos	127
Figura 17 – Guardas Municipais com sistema de registro de atendimentos e ocorrências	128
Figura 18 – Tipos de sistemas de registro de atendimentos e ocorrências das Guardas Municipais	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da população de Canoas (2009-2017)	133
Gráfico 2 – Evolução de homicídios consumados em Canoas (2009 – 2017)	134
Gráfico 3 – Evolução dos latrocínios consumados em Canoas (2009 – 2017)	134
Gráfico 4 – Evolução de roubos em geral em Canoas (2009 – 2017)	135
Gráfico 5 – Evolução da população em Medellín (2009 - 2017)	136
Gráfico 6 – Evolução de homicídios consumados em Medellín (2009 - 2017)	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Identificação e contato dos respondentes	118
---	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA	21
2.1 SEGURANÇA, JUSTIÇA E DEMOCRACIA: RESGATE HISTÓRICO, SOCIOPOLÍTICO E CRIMINOLÓGICO	21
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL X SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ: DA TRANSIÇÃO DAS DITADURAS CIVIS-MILITARES AOS DILEMAS DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA E DA JUSTIÇA	34
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA X POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE O COMUM, O DIVERSO E O COMPLEMENTAR	47
3 MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA.....	58
3.1 DO DIREITO À SEGURANÇA ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, BASES JURÍDICO-LEGAIS E EFEITOS SOCIOCRIMINOLÓGICOS DE UM MODELO TECNOCRÁTICO-REGULATÓRIO	58
3.2 DA SEGURANÇA DOS DIREITOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, BASES JURÍDICO-LEGAIS E EFEITOS SOCIOCRIMINOLÓGICOS DE UM MODELO DEMOCRÁTICO-EMANCIPATÓRIO	66
3.3 DOS TIPOS-IDEAIS AO HIBRIDISMO EPISTEMOLÓGICO: ENTRE OS MUITOS MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA EM DISPUTA	72
4 A EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA	75
4.1 GOVERNANÇA DOS SISTEMAS NACIONAIS E SUBNACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ	75
4.2 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL	86
4.3 GOVERNANÇA INTEGRADA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO	94
5 CIDADES, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA.....	110
5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E TÉCNICAS DE PESQUISA UTILIZADAS.....	110
5.2 O ÍNDICE DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA (IMUSP) E AS LIÇÕES DE UMA BOA GOVERNANÇA TERRITORIAL INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ	115
5.3 ESTUDOS DE CASOS COMPARADOS (CANOAS X MEDELLÍN): DOS LIMITES ÀS POSSIBILIDADES TEÓRICO-ANALÍTICAS	129
5.3.1 Caso de Canoas no Brasil.....	132
5.3.2 Caso de Medellín na Colômbia.....	136
6 CONCLUSÃO.....	140

REFERÊNCIAS	144
APÊNDICES	153
APÊNDICE I – REGIMENTO INTERNO.....	153
APÊNDICE II – II CENSO SOBRE AÇÕES MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RS (2017)	176

1 INTRODUÇÃO

A história da América Latina e Caribe (ALC) é marcada pela (re)produção de inseguranças, violências e crimes. O pêndulo entre regimes de exceção, autoritarismos, ameaças à democracia e ao Estado de Direito constitui um dos traços identitários da região.

As violências conformam um fenômeno psicossocial e político complexo, pelo que demanda uma abordagem multidimensional, multissetorial e multiagencial (DIAS NETO, 2005) e o compromisso com uma agenda em prol de políticas públicas mais efetivas, eficazes e eficientes para, a um só tempo, controlar, prevenir e, no limite, diminuir a vitimização letal e os crimes violentos na ALC. Isso porque a permanência dessa problemática afeta o bem-estar e a qualidade de vida da população, obstaculizando o desenvolvimento humano sustentável e obliterando o acesso e a fruição dos mais básicos direitos fundamentais da coletividade.

Esse padrão elevado e persistente de insegurança e violência, que acomete sobretudo jovens periféricos, negros e pobres e mulheres em situação de vulnerabilidade, fomenta tensões e disputas diversas na arena política em torno de diferentes concepções de segurança e, conseqüentemente, de modelos de políticas (públicas) de segurança. No caso dos países da América Latina e Caribe, esse flagelo acirra-se também pela baixa capacidade institucional para o desenvolvimento de políticas públicas em geral e das de segurança, em particular.

A cultura punitiva, que viceja no senso comum das ruas (WARAT, 1995; BARATTA, 2002) e na cultura organizacional das instituições de força (polícias), desencadeia políticas de segurança pública tecnocráticas e regulatórias (pró-ordem), amplificando, potencialmente, a violência institucional perpetrada pelo Estado e gerando um aumento vertiginoso das taxas de encarceramento e prisionalização². As promessas de segurança não cumpridas pelo modelo tecnocrático-regulatório de direito à segurança, hegemônico e adstrito a políticas de segurança pública de caráter repressivo, favoreceram, paradoxalmente, a emergência no espaço público de uma perspectiva alargada de segurança.

Essa perspectiva leva em consideração um conjunto mais amplo de causalidades e fatores de risco que motivam a prática e a reiteração de condutas individuais e respostas estatais violentas, com virtual rebatimento, por óbvio, na configuração de determinadas políticas públicas de segurança de caráter preventivo, à luz do que suscita o modelo democrático-emancipatório da segurança dos direitos. Por essa razão, parte-se do pressuposto teórico-prático

² A postura do governo brasileiro frente à pandemia, que emergiu em março de 2020, é o exemplo mais recente e candente de necropolítica e necropoder, como teoriza MBEMBE (2018).

de que não haverá direito à segurança sem a segurança dos direitos (PAZINATO, 2012) e de que mudanças institucionais se processam de forma contínua e gradual, conforme Mahoney; Thelen (2009), estando associadas geralmente a fatores endógenos que se manifestam no conflito distributivo pela alocação de recursos escassos ante múltiplos agentes/atores.

A construção, por sua vez, de um modelo democrático-regulatório, de natureza híbrida, conjugando políticas de segurança pública (repressão qualificada da criminalidade violenta) com políticas públicas de segurança (prevenção social e situacional das violências), a partir do desenvolvimento de uma governança territorial integrada e participativa da segurança pública cidadã baseada em evidência, relaciona-se tanto com a vivência do autor com formulação, gestão e assessoramento de políticas de segurança pública cidadã inovadoras quanto com um problema teórico-prático persistente no campo dos estudos da segurança pública municipal.

Dito de outro modo, deparo-me desde meados dos anos 2000 e, de modo mais intenso e visceral, a partir de 2009 até 2012, quando tive uma rara oportunidade de contribuir primeiro como Secretário Adjunto e depois como Titular da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, então com 26 anos, Mestrando e não filiado a Partido Político, com as contradições entre a teoria e a prática, o ideal e o possível, as aproximações e os distanciamentos da cruenta realidade cotidiana de inseguranças, violências e crimes da Região Metropolitana de Porto Alegre, Capital do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. É também por isso que, nesta tese, investigo a emergência de um modelo híbrido entre os muitos modelos de políticas de segurança em disputa na região e que, em alguma medida, dialogam com outras contribuições teóricas relevantes, a exemplo daquelas elaboradas por TAVARES DOS SANTOS, 1999; SOARES, 2000; 2007; BARREIRA, 2004; DIAS NETO, 2005; SENTO-SÉ, 2005; KAHN; ZANETIC, 2006; MISSE, 2006; MESQUITA NETO, 2011; TAVARES DOS SANTOS; TEIXEIRA; RUSSO, 2011; BARREIRA; BATISTA, 2011; BEATO FILHO, 2012; CAÑAS, 2013, etc.

Esse hibridismo, epistemológico e metodológico, nasceu de uma provocação do professor José Vicente Tavares dos Santos, quando lhe apresentei uma síntese da minha dissertação, então circunscrita a um modelo teórico binário, talvez romântico, idealista, que antagonizava a dimensão do controle e da repressão qualificada da criminalidade (políticas de segurança pública) com a da prevenção social e situacional das violências (políticas públicas de segurança), por um modelo híbrido representado na conjugação de diferentes esforços (sociais e institucionais) e na pluralidade de atores (públicas, comunitários e privados) em torno de políticas de segurança pública com políticas públicas de segurança estruturadas a partir de uma governança territorial integrada e participativa lastreada em evidência.

A segurança pública cidadã dessa forma, além do direcionamento para os fatores de risco (armas, abandono/evasão escolar, política equivocada de drogas, etc.) e de proteção (prevenção social e situacional das violências, em especial nas escolas, policiamento de proximidade, geração de oportunidades de inclusão social e produtiva da população – jovens de 12 a 29 anos, do sexo masculino, moradores de territórios periféricos, mulheres vítimas e/ou em situação de violência, populações vulnerabilizadas – exigirá a liderança política e o comprometimento pessoal do(a) Prefeito(a) ou do(a) Alcaide como fiador desse enfoque de novo tipo da segurança pública municipal, bem como desse novo padrão de governança, ultimando a superação da lógica binária crime-pena, da prevalência da cultura punitiva e da atuação meramente repressiva do Estado, desde as cidades.

É nesse contexto que a metodologia do estudo de caso (BECKER, 1994; YIN, 2005) se soma ao emprego de diversas técnicas de pesquisa teórica, como a análise documental e bibliográfica, e de campo, a exemplo de visitas “in loco” e observações participantes, além de diálogos técnicos e acadêmicos com autoridades públicas do Brasil e da Colômbia, entre outras localidades da ALC, dos Estados Unidos e da Europa. O método do estudo de caso das políticas públicas de segurança desenvolvidas em Canoas (Brasil) em referência ao paradigma da segurança cidadã de Medellín (Colômbia) permite analisar alguns aspectos relativos à experiência concreta de governança integrada e participativa da segurança pública cidadã nessas cidades, ao passo que identificar, entre as suas regularidades e pontos comuns de interação, a importância da liderança político-institucional do(a) mandatário(a) municipal e do desenho institucional da governança dessas políticas públicas de segurança em concreto.

Nesses termos, ainda que o estudo comparado não se pretenda exaustivo em face da complexidade multifacetada dessas experiências e dos próprios limites empíricos e metodológicos deste trabalho, quer-se perquirir o seguinte problema de pesquisa: em que medida o protagonismo municipal através da liderança política do Prefeito Jairo Jorge de Canoas, no Brasil, e do Alcaide Sergio Fajardo de Medellín, na Colômbia, entre 2007 e 2017, bem com o desenho institucional da governança territorial integrada e participativa lastreada em evidência das políticas públicas de segurança levadas a efeito nessas cidades contribuíram decididamente para prevenir e salvar vidas, ampliar o sentimento de segurança e a confiança da população no Estado e nas instituições de segurança (e justiça) cidadã imbricadas? Ou ainda, em que medida a liderança política e o padrão de governança adotado são fundamentais para ensejar mudanças incrementais em um contexto de inúmeras tensões entre diferentes modelos de segurança em disputa?

A delimitação do escopo da pesquisa junto a essas localidades se deve, portanto, além da vivência teórico-prática do autor, à análise de dados primários (da ainda inédita pesquisa aplicada 2º Censo de Ações Municipais do Rio Grande do Sul) e secundários (Estatísticas Criminais, Pesquisas de Vitimização do Latinobarômetro), à configuração inovadora das políticas, programas, projetos e ações de segurança pública cidadã em exame, também ratificada por inúmeras organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e por fecunda produção acadêmica.

A investigação do funcionamento dos modelos de segurança levadas a efeito nessas cidades representativas se dará com base em observações participantes, em pesquisas aplicadas coordenadas pelo autor sobre a temática da segurança pública municipal com gestores públicos municipais e Guardas Municipais e na exemplificação do direcionamento político adotado em Canoas e Medellín entre 2007 e 2017, final do primeiro ano de gestão de Fajardo e término do segundo ano da gestão de Jairo Jorge, respectivamente. Serão privilegiadas, ainda, em campo, as dimensões territoriais, geracionais, étnico-raciais e de gênero, posto que variáveis relevantes para a compreensão das realidades vivenciadas e representadas por esses marcadores sociais (GAVIRIA, 2008; KERBER; PAZINATO, 2013).

As lições e os desafios para uma boa e adequada governança integrada e participativa, com base em evidência, nas melhores práticas e na doutrina especializada, sobressaem aquelas que estimulam a assunção de um compromisso político e institucional do(a) Prefeito ou Alcaide, materializada em discursos e práticas político-administrativas concretas nessa direção, como a alocação de recursos do Município em prol de uma agenda que priorize a segurança dos direitos; a articulação federativa e a coordenação sistêmica com os demais entes federados implicados (como o GGI-M de Canoas), com a participação da cidadania (instrumentos de participação social e engajamento cívico como as mesas *barriales* e territoriais para Medellín) e o desenvolvimento de planos integrais e integrados voltados ao controle eficiente da criminalidade violenta e da prevenção qualificada das violências.

Daí porque o(a) Prefeito ou o(a) Alcaide poderá se notabilizar com o carisma, o prestígio e a eloquência de Hermes, virtudes de um guia carismático e polivalente, ao tomar decisões com base em evidência na perspectiva pragmática e assertiva da segurança pública cidadã, ou, associar-se à figura mitológica e arquetípica de Narciso, inebriado e cego por sua própria sombra e vaidade, ao se render àquilo que nomino, desde a dissertação (e da gestão pública municipal da segurança em Canoas), de *gestão por espasmos* (PAZINATO, 2012). A *gestão por espasmos* se estabelece quando a segurança pública municipal é colonizada pela cultura

punitiva e pela espetacularização das violências, marcadamente por políticas de segurança pública tecnocráticas e regulatórias (pró-ordem), de curto alcance, legitimadas pelo “populismo punitivo” que amplifica a violência institucional perpetrada pelo Estado, o encarceramento e o medo através de respostas violentas das instituições de segurança e justiça.

A consolidação de uma boa governança nesse campo das políticas públicas não pode, pois, prescindir da participação diversa e plural de diferentes atores, estatais, sociais e comunitários em torno de políticas de segurança pública combinadas com políticas públicas de segurança, foco territorial e nas causalidades, agenciamentos e fatores de risco que orientam a dinâmica das violências e crimes nas cidades, de modo a impactar positivamente no controle, na prevenção e na redução de violências e crimes desde as cidades. Não por acaso, desde a segunda metade dos anos noventa do século XX, vem-se assistindo ao desenvolvimento de experiências locais de políticas de segurança pública cidadã de múltiplos enfoques e variadas abordagens, tanto no Brasil quanto em outros países latinoamericanos, como a Colômbia, com maior ou menor grau de êxito.

A criação de órgãos de gestão municipal da segurança, a focalização de territórios (concentração de crimes violentos e vulnerabilidades sociais), segmentos (juventudes pobres de 12 a 29 anos, mulheres expostas a violências doméstica e/ou intrafamiliar, dentre outros) e comportamentos (fatores de risco, como armas e drogas), organizadas em torno de uma governança integrada e participativa, baseada em evidências, com indispensável patrocínio político da liderança local (Prefeito (a) ou Alcaide), têm ensejado mudanças incrementais graduais, incidindo tanto na diminuição quanto no cessar dos fatores de risco que ativam o cometimento de violências e crimes.

Um dos maiores desafios que se apresentam ao gestor local de políticas de segurança pública cidadã, destaque-se, é o de instituir ou fortalecer mecanismos efetivos de coordenação federativa horizontal, ao mesmo nível de governo, e vertical, entre diferentes entes federados e Poderes de Estado, com a participação da cidadania orientada pelas evidências produzidas por instrumentos de gestão do conhecimento e da informação aplicada à segurança pública cidadã, a exemplo dos Gabinetes de Gestão Integradas Municipais (GGI-M's) e Observatórios de Segurança Pública Municipal, respectivamente. Note-se que a premência de se avançar técnica, institucional e cientificamente na consolidação de um desenho institucional que seja capaz de incorporar ao planejamento das políticas públicas de segurança estudos e pesquisas aplicadas que ofereçam diagnósticos cada vez mais técnicos e assertivos para subsidiar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação (M&A) das políticas, dos programas, dos projetos e das ações.

Em vista disso, as boas práticas de políticas municipais de segurança pública cidadã, aqui referenciadas por Medellín, na Colômbia, e por Canoas, no Brasil, demonstram que é preciso romper o círculo vicioso da referida *gestão por espasmos* (PAZINATO, 2012), relacionada com a tomada de decisões orientadas pela visibilidade e repercussão midiática em detrimento da adoção de decisões lastreadas por dados, informações e evidências. Ocorre que, para tanto, é vital que as políticas públicas de segurança estejam calcadas em diagnósticos (linha de base) prévios, claros e precisos, sem o que questões e problemas emergentes ou urgentes tendem a colonizar a lógica e a operacionalização da política municipal de segurança pública cidadã.

A lógica de uma gestão baseada em evidências, antitética à *gestão por espasmos* (PAZINATO, 2012), tão comum na região, tem o potencial de promover mudanças institucionais incrementais em torno de uma agenda de segurança pública cidadã – o que, gradual e processualmente, como demonstram os casos aqui tematizados, tensiona a inflexão do emprego de políticas de segurança pública de "mano dura", de sentido unicamente repressivo, para políticas públicas de segurança, de sentido preponderantemente preventivo e protetivo, sem ignorar a pertinência da combinação dessas medidas em torno do modelo híbrido de novo tipo de caráter democrático-regulatório aqui propugnado.

Em termos concretos, cinco eixos temáticos estruturam uma política integral e integrada de segurança pública cidadã de novo tipo, a saber:

- a) Políticas públicas de segurança com foco na prevenção social das violências e crimes;
- b) Políticas públicas de segurança com foco na prevenção situacional das violências e crimes e na regulação e fiscalização administrativa do espaço urbano;
- c) Políticas públicas com foco na garantia e na promoção dos direitos humanos;
- d) Políticas de segurança pública com foco na repressão qualificada das violências e da criminalidade;
- e) Políticas de gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil.

A influência desse modelo híbrido democrático-regulatório no protagonismo municipal pode produzir “brechas” ou explicitar “pontos fracos” entre a regra e sua interpretação, ou entre aquela e sua execução, oferecendo pela liderança política do(a) mandatário(a) e pelo desenho institucional adotado efetiva prevalência teórico-prática das mudanças causais explicativas endógenas em face de outros fatores exógenos – tais como a política nacional de segurança

pública, previsão orçamentário-financeira de recursos, etc. (DUTRA FREIRE, 2009; MADEIRA; RODRIGUES, 2015; MADEIRA; TRINDADE DE MEDEIROS, 2020).

Daí porque a consolidação de um novo padrão de governança nesse campo das políticas públicas exigirá uma governança territorial integrada e participativa estruturada em torno de uma instância local de gestão orientada pelas evidências produzidas por instrumentos de gestão do conhecimento e da informação, o que pode, com o liderança política do Prefeito (ou Alcaide), proporcionar mudanças incrementais graduais, atravessadas por disputas políticas e relações de poder, porque próprias dessa arena a um só tempo regulatória e distributiva de poder, incidindo tanto na diminuição quanto no cessar dos mecanismos e fatores de risco que ativam o cometimento de violências.

A ausência de estratégias de longo prazo, como parte de uma agenda de Estado, não de governo, e a falta, na maioria dos casos, de compromisso efetivo com políticas públicas de segurança orientadas por evidências, contra hegemônicas em relação ao *sensu comum punitivo* (BARATTA, 2002), dificultam tanto a modernização quanto as reformas institucionais da segurança (e justiça) da região. Essa complexidade acentua a necessidade de uma boa governança da segurança pública cidadã - tanto na forma como se articulam os esforços federativos das diferentes modelagens de Estado (federado – vide o brasileiro e unitário – vide o colombiano) quanto a maneira como se estabelece a governança dessas políticas públicas ao nível nacional e subnacional, sobretudo territorial e com a cidadania.

Ao partirem do pressuposto de que as instituições frequentemente mudam de forma sutil e gradual ao longo do tempo, embora, em alguns momentos históricos, ocorram mudanças abruptas e dramáticas, dinâmicas estas também importantes para a compreensão do padrão de comportamento humano e dos resultados políticos dele resultante, Makoney e Thelen (2009) sustentam que as mudanças institucionais desdobram-se de forma contínua e gradual, com a prevalência de fatores causais endógenos, isto é, liderança política e modelo institucional de governança. Logo, as variações nas instituições estimulam diferentes tipos de estratégias de mudança, as quais, por sua vez, quando associadas a distintos agentes de mudança (com poder de veto ou de patrocínio da política pública), contribuem para a adoção de tipos específicos de mudança gradual, como se verificam com a liderança política e a governança territorial na influência do protagonismo municipal de Canoas (Brasil) e Medellín (Colômbia).

Esse movimento em direção à municipalização da segurança lastreado na assunção do paradigma da segurança cidadã se dá no plano nacional com a indução federativa de políticas públicas de segurança para além da lógica estritamente repressiva, de que é exemplo, no Brasil, o finado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007-2012),

bem como ao nível internacional, mais especificamente latino-americano, na Colômbia, com a delegação de responsabilidades (na área da segurança) pela Constituição de 1991 aos Governadores e Prefeitos e experiências bem-sucedidas nessa área, como Medellín.

Finalmente, como se verificará a seguir, as vidas e mortes das políticas públicas de segurança a que alude o título expressam uma síntese não da linearidade ou da teleologia dos resultados alcançados pelos casos tematizados, mas sim revelam os avanços e retrocessos das disputas político-institucionais e socioculturais entre regulação e emancipação, repressão e prevenção, entre a racionalidade das evidências e a *gestão por espasmos* do punitivismo penal midiático, desafiando a emergência de um módulo híbrido democrático-regulatório de segurança pública cidadã mais poroso e consentâneo com as características e especificidades da realidade das cidades brasileira e latino-americanas estudadas.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICO-PRÁTICOS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

A história da ALC se confunde com discursos, práticas e culturas violentas que perpassam as relações sociais (sociabilidade) e o *modus operandi* dos órgãos de segurança e justiça (valores, crenças e ações), especialmente das instituições de força.

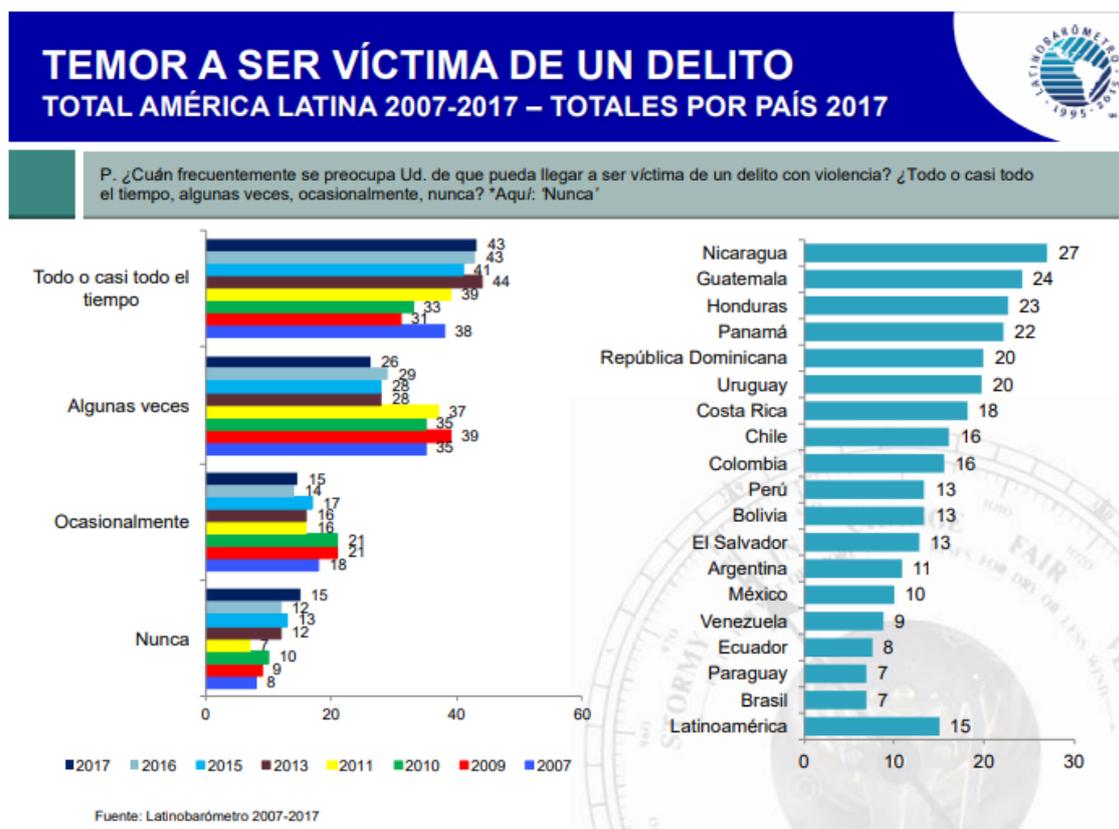
Os longos períodos de exceção e ênfase no controle, no punitivismo e no populismo penal marcaram profundamente a segurança pública latino-americana. Por isso, a compreensão desse processo sócio histórico e político contribui para a sinalização de uma outra perspectiva (teórica-epistemológica) do direito à segurança como um direito garantidor de outros direitos.

As disputas políticas e institucionais desses diferentes modelos de políticas de segurança terão evidente repercussão nos riscos reais de exposição às violências e nas percepções sociais de insegurança, como se verifica a seguir.

2.1 SEGURANÇA, JUSTIÇA E DEMOCRACIA: RESGATE HISTÓRICO, SOCIOPOLÍTICO E CRIMINOLÓGICO

A insegurança e a violência constituem a principal preocupação da cidadania latino-americana frente ao impacto sociocultural e econômico gerado pela prática reiterada de crimes violentos na região, especialmente homicídios, agressões, sequestros, roubos e violência doméstica e/ou intrafamiliar. Essa problemática tornou-se mais sensível a partir de 2011, quando passa a ser o maior problema da região, com quase 43% das pessoas entrevistadas vivendo com medo da criminalidade (LATINOBARÔMETRO, 2017).

Figura 1 – Temor de ser vítima de violência/crime na ALC

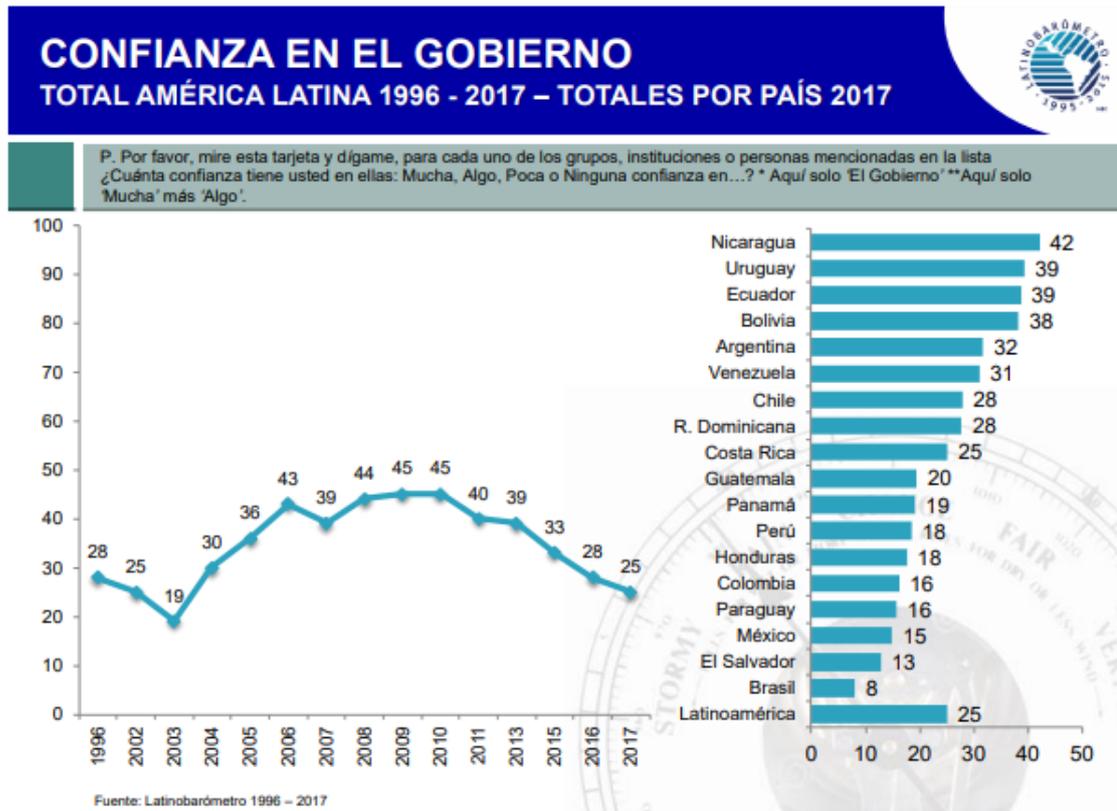


Fonte: Latinobarômetro, 2017.

Estes altos níveis de insegurança e violência, que afetam o bem-estar e a qualidade de vida da população, evidenciam também o porquê da relevância teórica e prática que o tema adquiriu ao longo dos anos noventa do século passado e das primeiras décadas dos anos 2000 na América Latina e Caribe (ALC). Nesses termos, pode-se afirmar que a (re)produção das violências e crimes, resguardadas as peculiaridades nacionais e especificidades subnacionais ou regionais, encerra um flagrante obstáculo para o desenvolvimento humano³ e para a consolidação do Estado de Direito nessa parte do globo. É o que o gráfico a seguir demonstra em relação ao baixo nível de confiança dos(as) cidadãos(as) da ALC nos seus governos, que começa a decrescer com intensidade desde 2011, chegando ao pior índice da série histórica cotejada nesta pesquisa (2007-2017), no ano de 2017. Observe:

³ Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): “O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades”. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos.html>. Acesso em: 5 out. 2021.

Figura 2 – Nível de confiança dos(as) cidadãos(as) da ALC

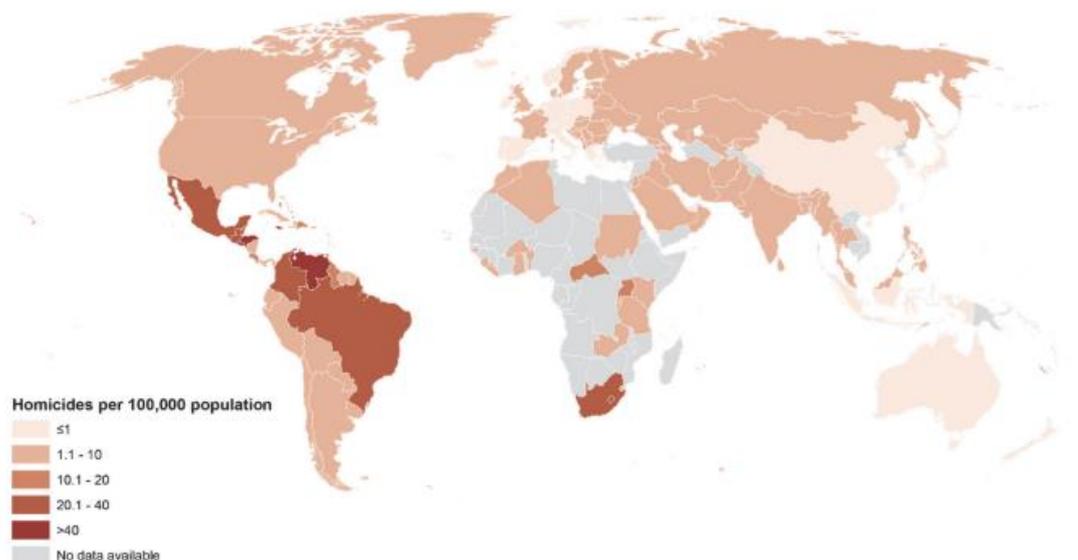


Fonte: Latinobarômetro, 2017.

A concentração de homicídios no mundo, por seu turno, é apresentada a seguir em mapa de calor do relatório global do UNODC (2019), no qual se verifica claramente o impacto desse delito no Brasil e na ALC:

Figura 3 – Ranking de países por concentração de homicídios

Homicide rate, by country or territory, 2017

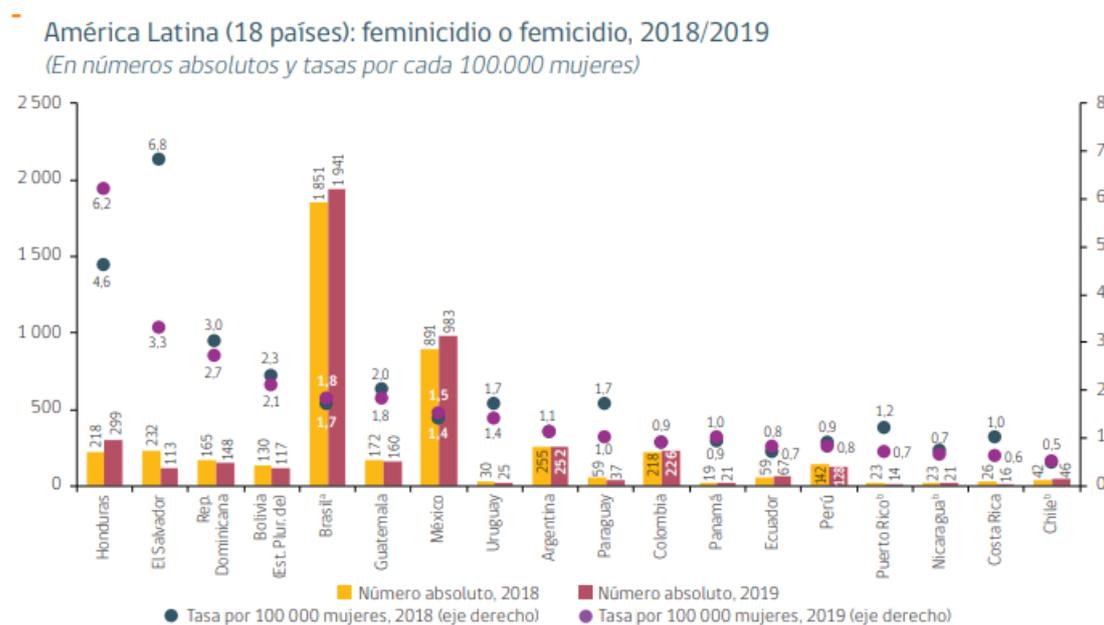


Fonte: Global Study on Homicide (UNODC), 2019.

É também por essa razão que vários atores estatais têm desenvolvido políticas de caráter nacional, regional e/ou local destinadas a controlar, prevenir e, no limite, reduzir a criminalidade violenta, sobretudo aquela que se relaciona com as violências urbanas potencializadas, não raro, pela famigerada “guerra às drogas”⁴ e aquelas praticadas em torno do ambiente doméstico ou intrafamiliar, por questão de gênero, com destaque para os feminicídios. Estes últimos, de acordo com dados do Boletim Informativo produzido pela Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), agravaram-se por conta das medidas de isolamento social no contexto da pandemia do novo coronavírus ante a realidade já latente dos anos anteriores (2018 e 2019):

⁴ A expressão “guerra às drogas” se notabiliza na década de 1970, quando o então Presidente estadunidense, Richard Nixon, declarou que o uso de drogas ilegais deveria ser considerado o inimigo público número um da democracia nas Américas e no mundo. A repressão ao cultivo, uso e comercialização de drogas ilícitas demonstrou-se rotundo equívoco. Isso porque o proibicionismo não só não alcançou o seu objetivo, como também aprofundou as violências interpessoais e institucionais com milhares de vidas ceifadas ano a ano no Brasil e na ALC, muito especialmente.

Figura 4 – América Latina: feminicídios 2018/2019



Fonte: Global Study on Homicide (UNODC), 2019.

Esses indicadores, analisados em perspectiva histórica e comparada, demonstram que as violências conformam um fenômeno social complexo, que exige, pela sua natureza, um enfoque multidimensional, multissetorial e multiagencial (DIAS NETO, 2005), demandando, pois, o compromisso do Estado, da sociedade civil e, eventualmente, da iniciativa privada⁵ em prol de uma convivência e uma segurança mais cidadãs⁶.

Isso significa que a segurança cidadã constitui um direito garantidor de outros direitos humanos fundamentais (PAZINATO, 2012), o que implicará, seja pela amplitude teórica desse conceito, seja pela capilaridade prática de sua operacionalização através de políticas públicas de segurança, a mobilização e a participação de diferentes instituições de Estado, para além das polícias, e o engajamento de diferentes atores sociais.

Trata-se não só de garantir o direito à defesa e ao contraditório do acusado em um inquérito policial e/ou de um réu em um processo criminal como ideia-força da mínima intervenção do sistema penal⁷, mas, sobretudo, de garantir o desenvolvimento de políticas públicas integrais e integradas para atender às necessidades reais da cidadania.

⁵ A participação da iniciativa privada não se confunde com a “privatização ou securitização da segurança”, na medida em que caberá ao Estado delimitar o escopo e os limites da sua participação.

⁶ Para mais informações acerca do uso internacional do conceito de segurança cidadã consulte o Marco Setorial da Segurança Cidadã elaborado pelo BID em julho de 2017, *deadline* temporal desta tese. Disponível em: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1023060505-27>. Acesso em: 6 out. 2021.

⁷ Mais informações veja, entre outros, do mesmo autor: BARATTA, Alessandro. **Princípios do Direito Penal Mínimo**. Para uma Teoria dos Direitos Humanos como Objeto e Limite da Lei Penal. Florianópolis: Mimeo.,

Segundo o criminólogo italiano Alessandro Baratta (1993, s/n), necessidades reais podem ser compreendidas como “(...) as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de produção material e cultural numa formação econômico-social.” As desigualdades no acesso a bens sociais, culturais e econômicos, bem como a permanência de um padrão autoritário que grassa do tecido social à cultura organizacional das instituições de força na ALC concorrem decididamente para sustentar os efeitos das violências na satisfação das necessidades humanas na região.

Recorrendo, uma vez mais, às contribuições das criminologias críticas, de que Baratta é um expoente, ainda pouco lido e incorporado nas reflexões acadêmicas do campo da segurança e da justiça cidadãs no país e na região, é possível afirmar que a violência estrutural constitui uma das formas de violência, distinta, é verdade, daquela que se manifesta entre particulares (violência interpessoal) ou entre agentes de Estado contra a cidadania (violência institucional), porque dela costumam decorrer, direta ou indiretamente, física ou moralmente, as demais (BARATTA, 1993).

Nesse sentido, não se pode ignorar, sobretudo na realidade concreta dos países latinoamericanos, que “as relações injustas de propriedade e poder impedem a *maneira humana* de satisfazer as necessidades.” Isso porque “injustiça social é sinônimo de violência estrutural.” (BARATTA, 1993, s/n).

Há que se reconhecer, portanto, que a prevalência de uma cultura autoritária junto à parcela significativa das forças policiais da ALC, em geral, e do Brasil, em particular⁸, secundada por uma cultura punitiva que grassa no imaginário social da população, está na base das resistências opostas para o aprofundamento e a consolidação do Estado de Direito na região. Funcionalizado pelo medo e pelo sentimento de insegurança, o sistema penal se expande, acarretando verdadeiro genocídio das juventudes, em geral pobres e negras (vide mapa de calor do Relatório Global do UNODC na ALC).

Como defende a criminóloga brasileira Vera Regina Pereira de Andrade (2003, p. 27):

2003; BARATTA, Alessandro. **Defesa dos direitos humanos e política criminal**. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos, Cortesia, n. 3, p. 57-69, 1997.

⁸ O Grupo de Pesquisa “Violência e Cidadania” da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sob a liderança do Prof. Dr. José Vicente Tavares, tem produzido inúmeras pesquisas sobre essa temática desde princípios da década de noventa do século XX, acompanhando o recrudescimento do debate sobre violências e criminalidade nas Ciências Humanas, notadamente no campo da Sociologia das Conflitualidades e das Violências, cunhado pelo referido e notório professor e pesquisador da área. Entre os campos de estudo, estão análises sobre os processos de mundialização e de expansão da violência na sociedade contemporânea; controle e lutas sociais; políticas públicas de segurança e segurança cidadã; governamentalidade; e democracia. Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0192702CJDK0VK>. Acesso em: 6 out. 2021.

Quanto mais se expande e legitima publicamente o sistema penal, chegando ao ponto, muitas vezes, do extermínio socialmente legitimado, mais obstáculos à construção da cidadania e mais riscos para a gestão dialogal e democrática do poder (...)

A cultura da punição, que perpassa o senso comum das ruas e o ilustrado (WARAT, 1995; BARATTA, 2002) e o das agências policiais e judiciais, aprofunda essa problemática social, na medida em que agrava o círculo vicioso de medo, violência e crime (TAVARES DOS SANTOS, 1999; BARREIRA, 2004).

Por essa razão, é vital compreender os antecedentes históricos e o contexto político de emergência da segurança (e da justiça) na democracia latino-americana, haja vista o impacto dos determinantes institucionais (SAAVEDRA, 2011) na melhoria das condições de vida da população. Além da violência institucional, ou do uso sistematicamente desmesurado da força na região, herança dessa matriz antidemocrática, inúmeros outros fatores e causalidades contribuíram, com suas diversas naturezas e graus de intervenção, tanto para a prática reiterada da vitimização letal e dos crimes violentos como para a ampliação do sentimento de insegurança, a exemplo das rápidas transformações socioeconômicas e de urbanização das cidades na região, da adoção de políticas econômicas neoliberais durante as décadas de noventa do século passado e os anos 2000, do crime organizado internacional, da famigerada “guerra às drogas”, entre outros.

Dito de outro modo, ainda conforme Saavedra (2011), a influência do que nomina como determinantes políticos das políticas de segurança (e justiça) contempla, ao menos, três aspectos: o impacto da lógica eleitoral, sobretudo para incentivar ou não a prevenção das violências; a lógica burocrático-corporativa de atuação das instituições de segurança (e justiça) no sistema político para satisfação dos seus próprios interesses e, finalmente, a lógica de mercado.

A esses determinantes políticos, soma-se, segundo o autor, a pressão exercida, por exemplo, pelas forças policiais para evitar as reformas institucionais ou de processos de modernização, ou retrocedê-las ao patamar anterior, se em curso. Na prática, uma melhor compreensão dos mecanismos que obstaculizam o desenvolvimento das reformas permitirá identificar os fatores para a resistência a essas mudanças, sejam eles institucionais, políticos ou sociais.

Nessa perspectiva, deve-se atentar para a repercussão da lógica eleitoral – tanto na natureza quanto nas características das políticas de segurança (e justiça) implementadas na ALC. Isso porque há muito se assiste na região a hegemonia de uma narrativa populista e

punitivista durante o processo de disputa política e eleitoral, a qual tende a reverberar no emprego de políticas de segurança pública de “mano duro”, de viés repressivo, em detrimento de políticas públicas de segurança cidadã, de viés preventivo.

As políticas públicas de segurança e justiça na região possuiriam uma característica pendular, oscilando “(...) desde políticas que buscan reducir la delincuencia mediante ofertas de mayor dureza frente al crimen particularmente en períodos electorales, hasta políticas que protegen los derechos de las víctimas de la violencia y abuso policial en época post-electoral.” (SAAVEDRA, 2011, p. 11). Ao incorporar as percepções sociais de medo e insegurança urbana, crescem as possibilidades da (re)legitimação e (re)produção, a partir da complexa interface entre o controle social formal (Legislativo – produção normativa; Executivo – aplicação pelas polícias e demais agências imbricadas; Judiciário – julgamento e execução da pena nas prisões (Poder Executivo Federal ou Estadual), o informal (processos de socialização e sociabilidade) e a estrutura social (sistema social, político e económico) do modelo do direito à segurança baseado em estratégias repressivas (de “mano dura”) orientadas à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e coletivos e dirigidas contra segmentos e grupos sociais historicamente marginalizados. Materializando, por essa via, a seletividade estrutural do sistema penal (BARATTA, 2002).

Ao mesmo tempo em que a cultura punitiva desencadeia políticas de segurança tecnocráticas e regulatórias (pró-ordem), ancoradas e ancorando (n)o referido modelo de direito à segurança, amplifica a violência institucional perpetrada pelo Estado, no exercício do poder de polícia, com um aumento vertiginoso das taxas de encarceramento e prisionalização, encerrando uma *crise crônica* de subjetividades (identidades) e de sociabilidades (alteridades) de fundo, em vista da qual a vida humana é relativizada e banalizada (PAZINATO, 2012).

Os dados do crescimento da população encarcerada na região sinalizam alguns dos impactos do populismo penal na ALC (VILALTA e FONDEVILLA, 2019):

Figura 5 – População carcerária na América Latina e Caribe



Fonte: VILALTA e FONDEVILLA, 2009.

Em outros termos, onde a opinião pública demanda por soluções de “mano dura”, a tendência é que os atores políticos defendam, na arena pública, esse tipo de medida (SAAVEDRA, 2011). Essas medidas reclamariam, no entanto, duas condições preliminares: o peso da coalizão política “pró-ordem” (aquilo que denomino de lógica tecnocrática e regulatória – modelo de direito à segurança) versus a “pró-direitos civis” (democrática e emancipatória – modelo de segurança dos direitos) e, ainda, o nível de prestígio e apoio social das instituições policiais no controle da criminalidade violenta.

Outro determinante político relevante, suscitado pela literatura, diz respeito à resistência interna à reforma ou à modernização institucional pelas polícias. As polícias, juntamente com as Forças Armadas, constituem-se em atores políticos com potencial capacidade de incidência na agenda pública. É isso que explicaria, por exemplo, na Argentina, o desprestígio constante das polícias ante a variação, ao longo do tempo, do peso específico das forças políticas “pró-

ordem” em face das “pró-direitos civis”. No Chile, diferentemente, o apoio popular às instituições policiais é constante, assim como, por consequência, das forças da coalizão “pró-ordem”⁹.

Finalmente, um terceiro aspecto a ser considerado refere-se à forma como o mercado impacta a lógica da segurança (e da justiça). Nesse particular, vários especialistas têm chamado a atenção para três questões primordiais: a privatização dos serviços de segurança pública, a vinculação dos mercados de bens ilegais com o sistema político, bem como o crescimento da importação de modelos de segurança exógenos tidos como referências internacionais na região.

A dimensão político-institucional reverbera na distribuição desigual dos equipamentos, serviços e políticas públicas de segurança. A fragmentação do espaço urbano, que principia nas décadas de setenta e oitenta do século passado, através da urbanização e das migrações do campo para a cidade, fomenta diversos riscos de agravamento e disseminação de preconceitos resultantes de fenômenos contemporâneos como a gentrificação e o isolamento dos Outros (do favelado, do morador de rua, do usuário de drogas, etc., público preferencial do sistema penal) e/ou do esboroamento dos laços sociais e de pertencimento comunitário, como se verifica, no século XXI, nas redes sociais e em manifestações como “cancelamento”, “*stalking*”¹⁰, etc.

O geógrafo Marcelo Lopes de Souza analisa a interface entre as relações sociais e a espacialidade urbana. Para ele, “As estratégias correntes de controle espacial por parte do Estado e do capital privado podem, contudo, terminar não só por esterilizar os espaços públicos, ao roubar-lhes diversidade e espontaneidade, ao submetê-los a uma vigilância permanente, mas também por atualizar constantemente a lembrança do medo e a estigmatização do Outro [...]” (SOUZA, 2008, p. 91).

Descrevendo esse fenômeno na cidade São Paulo, no Brasil, a antropóloga Teresa Caldeira apresenta um quadro de referência dramático dos efeitos de políticas de segurança segregacionistas e discriminatórias associadas a esses *determinantes políticos*, redundando na privatização dos serviços de segurança e dos espaços públicos. Segundo Caldeira, não só as políticas públicas de segurança podem ser colonizadas pelo medo e pelo sentimento de segurança, como a própria noção de “cidade” como locus privilegiado da vida em coletividade, com a pluralidade e a diversidade que a caracterizam, estaria ameaçada.

⁹ Não se ignoram, contudo, as virtuais repercussões da eleição da professora universitária de origem mapuche (indígena) Elisa Loncón para presidir a Convenção Constituinte do Chile em julho de 2021, assim como do professor e sindicalista Pedro Castillo como Presidente do Peru, no mesmo mês de 2021, pelo partido de esquerda Peru Livre.

¹⁰ O termo em inglês é utilizado para se referir ao ato de perseguir alguém via *internet* com a invasão de contas nas redes sociais, ligações, SMS e afins.

Ora, afirma Caldeira, (2000, p. 301),

(...) A ideia de sair para um passeio a pé, de passar naturalmente por estranhos, o ato de passear em meio à multidão de pessoas anônimas, que simboliza a experiência moderna da cidade, estão todos comprometidos numa cidade de muros. Como as pessoas se sentem, muitas vezes, limitadas nos dias, horários e locais onde podem transitar, (...) saem menos à noite, andam menos pelas ruas, e evitam as “zonas proibidas [...].

Sociedades desiguais, como a latino-americana e caribenha, nas quais o Estado, muitas vezes, manteve-se ausente no desenvolvimento de políticas públicas em regiões periféricas das cidades, acabaram por criar um ambiente favorável ao mercado ilegal de drogas e ao crime organizado. O poder econômico gerado desse processo estimula a corrupção, em suas mais diferentes facetas – da relação de suborno e propina com a polícia até os grandes desvios de recursos públicos, ao passo que influencia, direta ou indiretamente, o sistema político. Na reflexão de Saavedra:

(...) en algunas sociedades la fragmentación y frustración social explican el surgimiento de pandillas o “maras” que controlan incluso territorialmente determinados segmentos de las ciudades. Aquí nos encontramos con un complejo entramado de cruces entre los incentivos del mercado de las drogas y armas livianas [...] (SAAVEDRA, 2011, p. 13).

Assim é que esses interrogantes de natureza política operam como potenciais obstáculos políticos ao processo de modernização das instituições de segurança e justiça, em geral, e de reforma das polícias, em particular, sobretudo em democracias tardias ¹¹ como a dos países da América Latina e Caribe. No Estado de Direito, diferentemente do Estado Ditatorial de outrora, os procedimentos de produção (atividade legiferante) e de aplicação (atividade judicante) do Direito deixam de estar à disposição, ou a serviço, de supostos soberanos. A legitimidade do poder político passa a ancorar-se na sua vinculação a um Direito legitimamente concebido.

O Estado de Direito constitui, com efeito, um sistema institucional antagônico ao uso arbitrário hegemônico do poder. Forja-se, historicamente, a partir da defesa e da manutenção da segurança nas relações interpessoais e do Estado em relação aos particulares. O que se torna possível a partir de um ordenamento jurídico capaz de garantir o respeito e a observância aos direitos fundamentais, baseados no princípio da dignidade da pessoa humana, como atividade eminentemente estatal.

¹¹ Vide: TAVARES, José Vicente dos Santos (Org.) *et al.* **Violências em Tempo de Globalização**. 1ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

A luta social contra os governos de exceção, próprios da segunda metade do século passado na ALC, culminou com a promulgação de novas Constituições e leis nacionais como parte dos esforços mais amplos em torno da chamada justiça de transição¹². O nexó entre Direito e democracia, legalidade e legitimidade, segurança e justiça assegura virtual racionalidade, previsibilidade e estabilidade na governança democrática do Estado na contemporaneidade, na interface entre o Estado e a cidadania, entre as agências de segurança pública, proteção social e justiça criminal, entre políticas de segurança pública (repressão qualificada da criminalidade violenta) e políticas públicas de segurança (prevenção social e situacional das violências), delimitando competências, estabelecendo freios e contrapesos (divisão dos Poderes) e estimulando novos mecanismos e arranjos institucionais de participação social da cidadania e da comunidade, inclusive nos temas afetos à segurança pública municipal.

Inobstante, o maior intervencionismo estatal também gerou um incremento da máquina administrativa, dificultando a pretendida racionalização jurídica do Estado. Como resultado, sobreveio, no final do século passado e nos albores dos anos 2000, uma crise política e institucional, que encontra suas causalidades em três vertentes primordiais, segundo Dias Neto (2005):

1. Uma crise da supremacia do Poder Legislativo, na medida em que o Parlamento deixa de constituir-se como a instância do exercício da soberania popular, por conta da exigência de rapidez nas respostas por parte da cidadania, a complexidade técnica envolvida na regulamentação de certas matérias e, ainda, a incapacidade de formação de consenso diante das demandas sociais díspares em confronto. Ocorre que, nesse processo, o sistema jurídico estatal desvaloriza-se como instrumento de regulação social;

2. Uma crise da racionalidade administrativa que afeta diretamente o princípio da legalidade, por conta da “delegação tácita” da definição do programa político do Estado do Poder Legislativo para o Executivo. O sistema administrativo (Administração Pública) apropria-se da tarefa de “legislar”. Como consequência, em vez de um programa jurídico geral e abstrato definido pelo Legislativo, sobrevém um complexo de atos administrativos emanados

¹² Justiça de transição, de acordo com o Dicionário de Direitos Humanos da Escola do Ministério Público da União: “[...] o conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades (conforme documento produzido pelo Conselho de Segurança da ONU - UN Security Council- The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies)”. **Escola do Ministério Público da União**. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Justi%C3%A7a+de+transi%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 30 set. 2021.

de inúmeros órgãos burocráticos, os quais, não raro, orientam-se por interesses corporativos, no lugar dos republicanos;

3. Uma crise do controle jurisdicional em face do caráter aberto e indeterminado das normas jurídicas de ordem programática emanadas do Poder Legislativo. O Poder Judiciário acaba por disputar com o Legislativo e o Executivo a definição dos critérios de seleção de prioridades para a alocação de recursos orçamentários no processo de planejamento das políticas públicas (“judicialização da política”).

Ora, a emergência dessas crises,¹³ atingindo cada um dos três pilares que sustentam o modelo clássico de Estado de Direito (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), erigidos alegadamente para oportunizar maior racionalidade às relações entre os(as) cidadãos(as) e o Estado e independência entre os Poderes de Estado, parece indicar um esgotamento da capacidade reguladora do Estado. Por isso, não surpreende o grande *gap* entre existência e validade das novas normas jurídicas editadas como parte da pressão social pelo reconhecimento de novos direitos e daqueles sonegados pelas ditaduras civis-militares na região e sua eficácia e efetividade substantiva e material.

As contradições entre a igualdade formal, prevista na Constituição e nas leis, e a desigualdade material, relacionada com a entrega, em concreto, de políticas e serviços públicos para a população, contribuíram para converter o projeto político de modernidade do século passado em um crônico paradoxo entre “universalidade em potencial” e “seletividade real.” Os limites da capacidade de intervenção estatal na ALC embora diversos guardam relação tanto com os efeitos de políticas neoliberais implementadas nos idos dos anos noventa do século XX quanto com o impacto pendular das crises fiscais – e, é claro, da corrupção e da incompetência, ao lado da narrativa, em disputa, da redução do papel do Estado como instância exclusiva de governança da vida econômica, social e política.

É evidente, portanto, que a universalidade dos direitos civis e políticos, apesar de assegurada constitucional e legalmente, não se viabilizou na plenitude então anunciada, sobretudo nos países latinoamericanos (e caribenhos), tributários de uma longa tradição positivista, do ponto-de-vista da sua cultura jurídica, e (neo)liberal, do ponto-de-vista da sua cultura política. Dito de outro modo, as possibilidades reais de exercício de tais direitos sempre estiveram limitadas, na região, pelas profundas desigualdades de acesso aos bens econômicos, sociais, culturais, entre outros.

¹³ Essas crises de natureza política e institucional são tão comuns e rotineiras na construção do Estado de Direito na ALC que seriam melhor nominadas como “crises crônicas”, porque constitutivas do modelo de Estado que emergiu da luta social pró-democracia na região.

O reconhecimento formal desses direitos e a conseqüente ampliação das tarefas estatais com foco na indução, na distribuição e/ou no provimento desses bens coletivos confrontaram-se com um Estado débil, colonizado por inúmeras restrições fiscais (e previdenciárias), marcado pela necessidade de mediação de múltiplos e complexos interesses corporativos e organizados, *a contrario sensu*, em uma estrutura hierarquizada, descendente e verticalizada. O discurso do Estado mínimo, restrito às funções negativas de proteção-repressão contra rupturas da ordem jurídica, faliu ante os desafios colocados para o desenvolvimento de políticas públicas setoriais, de que são exemplos as de segurança (e justiça).

Os persistentes padrões elevados de vitimização letal e de crimes violentos, sobretudo de jovens negros e pobres, a baixa resolutividade dos homicídios, a falta de confiança da população nas instituições de segurança e justiça, com impacto direto na sua legitimidade político-institucional, a pouca valorização salarial e de condições de trabalho desses profissionais, a carência de orçamento, recursos humanos e tecnológicos adequados, os problemas estruturais do modelo tradicional de policiamento adotado majoritariamente na região (distanciado de uma filosofia de policiamento comunitário ou de proximidade – BRODEUR, 2002; SKOLNICK; BAYLEY, 2006) estão na base dos desafios contemporâneos para a modernização dos órgãos e agências de segurança e justiça na região. Uma tarefa inconclusa, como se observou, do próprio Estado de Direito na América Latina e Caribe.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA NACIONAL X SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ: DA TRANSIÇÃO DAS DITADURAS CIVIS-MILITARES AOS DILEMAS DAS REFORMAS INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA E DA JUSTIÇA

A debilidade estatal dos países da América Latina e Caribe reflete-se na baixa capacidade institucional para o desenvolvimento de políticas públicas integradas e integrais de segurança em prol do controle, da prevenção e, no limite, da redução das violências e crimes, notadamente aqueles mais violentos (assassinatos, roubos seguidos de morte, feminicídios, entre outros). Um Estado vulnerável, como a maioria dos da região, perde potencialmente sua governabilidade democrática, na medida em que possui reduzidos níveis de confiança da cidadania nas polícias e demais agências de justiça imbricadas, constituindo-se em um terreno fértil para o fomento do pior dos conselheiros na área da segurança: o medo e a insegurança, porque informados por outras balizas, estas de caráter socioemocional e ambiental, não raro diametralmente opostas à racionalidade técnica e científica.

Esse é, também, um contexto em que a corrupção e o crime organizado vicejam, o que concorre para fragilizar ainda mais a capacidade e a legitimidade de o Estado fazer frente a uma governança das políticas públicas de segurança baseada em evidência, foco em resultado, com monitoramento e avaliação (M&A) constantes a partir de um *continuum* de estudos e pesquisas aplicadas voltadas a identificar os fatores de risco e as causalidades que estão na base da (re)produção da criminalidade violenta, sobretudo as afetas aos crimes violentos letais intencionais (CVLI's)¹⁴.

A esses fatores, se somam a alta rotatividade dos gestores públicos, os ciclos curtos de políticas públicas em face das sistemáticas mudanças de prioridade político-institucional, próprias, paradoxalmente, da democracia representativa (alternância de poder). A ausência de estratégias de longo prazo, como parte de uma agenda de Estado, não de governo, e a falta, na maioria dos casos, de compromisso efetivo com políticas públicas de segurança orientadas por evidências, mesmo que contra-hegemônicas em relação ao senso comum punitivo¹⁵ (BARATTA, 2002), dificultam tanto a modernização quanto as reformas institucionais de segurança (e justiça) na região.

Dessa forma, resta evidente que a segurança pública cidadã, além do direcionamento para os fatores de risco (armas, abandono/evasão escolar, política equivocada de drogas, etc.) e de proteção (prevenção social e situacional das violências, em especial nas escolas, policiamento de proximidade, geração de oportunidades de inclusão social e produtiva da população – jovens de 12 a 29 anos, do sexo masculino, moradores de territórios periféricos, mulheres vítimas e/ou em situação de violência, populações vulnerabilizadas), exige o compromisso das lideranças políticas e um novo padrão de governança que seja capaz de

¹⁴ O conceito de CVLI é dado pelo Conselho Nacional do Ministério Público na Proposta de Resolução de criação do Banco Nacional de Monitoramento dos Crimes Violentos Letais Intencionais (fev./2021): “Art. 3º No âmbito do Ministério Público brasileiro, são Crimes Violentos Letais Intencionais: o homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte, ‘latrocínio’, mortes em decorrência de intervenção de agentes públicos, mortes violentas intencionais de policiais em serviço e fora de serviço.” **Conselho Nacional do Ministério Público.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_RES_BANCO_NACIONAL_-MONITORAMENTO_-HOMICIDIOS.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁵ “Os mecanismos formais de controle social penal [...] são combinados com a existência de uma imensa rede informal de controle não estatal que se estende através da chamada sociedade civil, onde o papel de formação de opinião e a difusão de ideias pelos meios de comunicação de massa, pelo sistema educacional, pela religião, família etc. são importantes no processo criminalizador e estigmatizante dos setores sociais considerados perigosos para a ordem vigente, através da produção de um senso comum punitivo que passa a exigir maior rigor penal e potencializa os instrumentos de criminalização ampliada e de seletividade do sistema.” DORNELLES, José Ricardo W. **A Atualidade da Criminologia Crítica e a Exceção Permanente.** METAXY: Revista Brasileira de Cultura e Políticas em Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos do NEPP-DH/UFRJ, 2017. p. 5. Disponível em: file:///C:/Users/julia/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/biblio%20edu/8888-17776-1-PB_Senso_Comum_punitivo.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

superar a lógica binária crime-pena, a prevalência da cultura punitiva e da atuação meramente repressiva do Estado, como propugna o paradigma anacrônico da segurança pública nacional de trágica memória no período de exceção que acometeu a ALC nos idos das décadas de 60 a 80 do século XX.

Por óbvio, não se ignora que a ditadura civil-militar perpetrada na região impactou negativamente a vida das pessoas e instituições, sobretudo as de força, como as polícias, sendo os seus efeitos, eventualmente, até hoje sentidos no relacionamento inter e intragovernamental dos entes nacionais e subnacionais, ou seja, dos governos com as agências de segurança e justiça, destas com a população e da população com as polícias, sem olvidar as peculiaridades federativas, tampouco as especificidades sociais, políticas, econômicas e culturais. Essa complexidade acentua a necessidade de uma boa governança da segurança pública cidadã, já que as cidades latinoamericanas são marcadas, historicamente, por altos níveis de vitimização letal e de crimes violentos, os quais respondem pela baixa confiança e legitimidade da população nas instituições públicas de Estado.

A segurança pública cidadã parte do pressuposto teórico-prático de que não haverá direito à segurança sem a segurança de outros direitos fundamentais (PAZINATO, 2012), tais como educação, saúde, trabalho e emprego, cultura, etc. Por essa razão, preconiza-se uma governança integrada de políticas de segurança pública de controle e repressão qualificada da criminalidade violenta com políticas públicas de segurança de prevenção social e situacional das violências, assim como uma governança integral das violências, a partir do engajamento da pluralidade de atores públicos, privados, sociais e comunitários vinculados ao seu desenvolvimento.

Com efeito, esse enfoque temático privilegia tanto a forma como se articulam os esforços do Estado quanto a maneira como se estabelece a governança dessas políticas públicas ao nível territorial. Enquanto o Estado lidera a elaboração de diagnósticos e planos locais de segurança baseados em evidências, priorizando a concentração dessas iniciativas multiagenciais e setoriais nos territórios e segmentos sociais mais expostos a situações de violências e outras vulnerabilidades, estimula o engajamento cívico e comunitário com essas políticas integradas e integrais de segurança pública cidadã.

Esse movimento se observa na inflexão significativa tanto do foco das políticas nacionais de segurança cidadã e justiça, a exemplo dos Planos Nacionais de Segurança Cidadã da Colômbia e do Chile¹⁶, mais recentemente, quanto daquelas levadas a efeito ao nível local e

¹⁶ Sobre o tema, ver: CAVALCANTI, Murilo (org.) *et al.* **As lições de Bogotá e Medellín: do caos à referência mundial**. Recife: INTG, 2015.

territorial. Para tanto, o estudo comparado dessas experiências nacionais e locais na ALC sinaliza uma mudança gradual e processual da natureza, do alcance e da capilaridade dessas políticas, tendo em vista a complementaridade da repressão qualificada da criminalidade violenta com a prevenção social e situacional das violências junto aos territórios mais vulneráveis, aos grupos sociais mais vitimizados e aos fatores de risco e proteção que potencializam a prática reiterada desse fenômeno social complexo.

A transição das ditaduras civis-militares na região para um Estado de Direito formal coincidiu com o reclamo da cidadania por mais segurança e por uma melhor qualidade da prestação desse serviço público (SAAVEDRA, 2011). A luta social e política pela afirmação da democracia – do Estado de Exceção ao Estado de Direito, da segurança pública nacional à segurança pública cidadã, marcou também uma disputa por diferentes concepções de segurança.

Primeiro, reforçou-se o interrogante pela reforma das polícias como estratégia para aperfeiçoar a sua eficiência e eficácia no controle do delito, uma tarefa, como se sabe, ainda inconclusa na maioria dos países da região. Posteriormente, advogou-se a sua adaptação a um ambiente com maior controle civil, horizontal e mais democrático, em contraposição a um Estado de Exceção hierarquizado, verticalizado e autoritário de outrora. No caso da justiça, os estudos e investigações produzidos, sobretudo aqueles de natureza empírica, se concentraram, por sua vez, na melhoria dos mecanismos de persecução e processamento penal a partir da problematização do acesso à justiça, sobretudo dos segmentos sociais mais desfavorecidos.

Esse processo de modernização pode ser mais bem traduzido como um movimento de defesa das reformas institucionais no campo da segurança cidadã e da justiça como um dos pilares constitutivos de uma *justiça de transição* na América Latina e Caribe (ALC). A aludida modernização pode ser também compreendida nos marcos de uma agenda de reforma das polícias, o que implica identificar e transformar as relações de poder que perpassam o funcionamento do Estado e da sociedade de modernidade tardia na região. Isso porque não se trata apenas de uma reforma administrativa do Estado, mas de um câmbio teórico e prático na dinâmica e na interface entre o Poder Público e a cidadania em um dos aspectos mais diretamente sensíveis à vida e à morte, à regulação e à emancipação, ao cerceamento e à liberdade.

Carlos Basombrío Iglesias, ao analisar o desenvolvimento das políticas de segurança cidadã e a reforma da polícia do Peru, sustenta que:

(...) los procesos de reforma policial se han dado en cuatro tipos de circunstancias: fin de conflicto armado interno, negociaciones y acuerdos de paz, fin de periodos

autoritarios y restablecimiento de la democracia (...) o, en casos en los que las policías han llegado a un nivel de crisis de prestigio totales (IGLESIAS, 2011, p. 19).

Segundo o referido autor, está em xeque um exame prévio da conveniência e oportunidade dessa agenda modernizadora e reformista, que envolve um filtro político.

Ainda na esteira de SAAVEDRA, 2011, essa dimensão política da segurança (e da justiça), a despeito de pouco abordada pela literatura especializada, será crucial para fomentar o avanço de uma agenda de investigação e de intervenção em políticas públicas nessa área, desvelando os interesses de atores, grupos e instituições envolvidos e explicitando os desafios que se impõem ao desenvolvimento da prevenção das violências. Isso é dificultado pela frágil governabilidade democrática e pela ascensão dos crimes violentos e da sensação de insegurança na região.

Como as comunidades marcadas pelo estigma e pela exclusão social dependem do Estado, mas não podem contar com ele, acabam recorrendo aos ganhos econômicos e ao *status* gerado pelo envolvimento com os mercados ilegais de drogas, armas, etc. (ABIZANDA; HOFFMAN; MARMOLEJO; DURYEA, 2012; MISSE, 2006). Ao mesmo tempo, os baixos níveis de confiança nas polícias e no Judiciário na região acirram e complexificam o medo nas ruas e a conseqüente fragmentação social.

Nessa mesma linha, a reduzida capacidade institucional de atender às demandas da população também concorre para enfraquecer a confiança da cidadania no Estado, obstaculizando ainda mais as reclamadas mudanças organizacionais das instituições de força. Isso porque as organizações criminosas identificam, na violência, um meio para estabelecer o controle territorial de mercados ilegais de armas e drogas e, na corrupção, um passaporte de imunização do sistema penal em fase de determinados sujeitos, organizações e atividades criminais, fatores que abalam, em muito, a legitimidade estatal (UNODC, 2010).

Por essa razão, Corbacho; Philipp; Ruiz-Vega (2015) sugerem que as vítimas de crimes estão menos propensas a confiar na polícia. A confiança, segundo esses pesquisadores, seria 10% menor entre as vítimas do que entre aqueles(as) cidadãos(ãs) que não foram expostos a uma situação de violência. Logo, como o título do estudo elaborado por esses autores indica, há que se atentar para o fato de que a erosão da confiança é tão importante quanto evitar a vitimização física ou psicológica para refrear as representações sociais¹⁷ de medo e insegurança.

¹⁷ Mais em: GAVIRIA, Margarita Rosa. Controle social expresso em representações sociais de violência, insegurança e medo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 20, dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/YzkX3jtsCsX4qLVWByC6g5x/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 7 out. 2021; GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011; MINAYO, Maria Cecília. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. *In*:

Para os citados autores, ambientes com baixa confiança implicam que governos trabalhem duas vezes mais para enfrentar as consequências da delinquência. Ademais, esses Estados têm de gastar mais dinheiro para melhorar a imagem das instituições públicas de força junto à população, aumentando os custos do enfrentamento das violências e crimes na região. Daí porque as políticas públicas devem concentrar-se na redução dos riscos de vitimização real, mas também no resgate da confiança da cidadania nas instituições estatais, entre as quais as polícias (CORBACHO, PHILIPP, RUIZ-VEGA, 2015).

O reconhecimento da complexidade da dinâmica das violências e crimes, a partir destas duas metades, a saber, os riscos reais de exposição às violências e a percepção subjetiva e social de medo e insegurança (e seus antônimos), ambas fortemente impactadas pela confiança depositada pela população no Estado e nas suas instituições, a exemplo das polícias, impõe uma mudança de perspectiva na forma como a segurança cidadã tem sido tratada e abordada na região.

Para além da sua associação à aplicação da lei, no contexto da afirmação de um Estado formal de Direito, a segurança cidadã implica o desenvolvimento de políticas públicas derivadas desse conceito ampliado de segurança como o de um direito garantidor de outros direitos (PAZINATO, 2012), que, nessa perspectiva, abarca uma governança integrada dos esforços em prol do controle e da repressão qualificada da criminalidade violenta e da prevenção social e situacional das violências acompanhada da fiscalização e a regulação do espaço urbano, da promoção dos direitos dos grupos e segmentos sociais mais vitimizados e vulnerabilizados, tais quais as juventudes e mulheres vítimas de violências doméstica e/ou intrafamiliar, entre outras.

A pluralidade de atores envolvidos na construção de políticas de segurança pública cidadã e sua capilaridade federativa exigem dos formuladores e gestores de segurança (e justiça) cidadãs clareza e assertividade na definição do foco, da governança e da estratégia de intervenção, M&A e, finalmente, dos resultados pretendidos para, a um só tempo, controlar a criminalidade violenta e prevenir as violências.

Para tanto, conforme demonstram a literatura especializada e a experiência de gestor deste pesquisador-autor, será necessário superar os problemas de coordenação federativa existentes entre os governos locais (municipais) e central (nacional), ampliando as

GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs.). **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2011; PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Revista Tempo social**, São Paulo, v. 21, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v21n2/v21n2a10.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021; TRINDADE, Zeide Araújo (org.). **Teoria das Representações Sociais**: 50 anos. 2. ed. Brasília: Technopolitik, 2014, entre outros.

possibilidades de sucesso das políticas de segurança pública cidadã almejadas. Merecem destaque, nesse particular, na região, as políticas públicas de prevenção das violências levadas a efeito pelo poder local ou pelas Municipalidades, desde o final dos anos noventa do século passado, a exemplo de Bogotá e Medellín, na Colômbia; Diadema e Canoas, no Brasil, entre outros (BARATTA, 1999; KAHN, 2006; ZANETIC, 2005; SENTO-SÉ, 2005; DIAS NETO, 2005; INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME, 2005; DAMMERT, 2007; PLANT; SCOTT, 2008; ABIZANDA; HOFFMAN; MARMOLEJO; DURYEY, 2012; PAZINATO, 2012; PAZINATO; KERBER, 2013a; PAZINATO; KERBER, 2013b; PAZINATO; KERBER, 2015).

Destarte, diversos fatores podem explicar o *locus* privilegiado de uma governança territorial integrada da prevenção das violências e crimes. Por um lado, isso se deve ao fato de a criminalidade não estar distribuída uniformemente no espaço urbano, mas concentrada em algumas regiões (SHERMAN; FARRINGTON; WELSH; MACKENZIE, 2002), sendo esse o caso dos homicídios e dos demais tipos penais (lesões corporais seguidas de morte, latrocínios ou roubos seguidos de morte, encontros de cadáver com causa externa violenta, etc.) que constituem os chamados Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI's). A proximidade dos governos locais em relação a esses territórios, por outro lado, é uma vantagem comparativa para a adaptação e customização das políticas públicas de segurança (e justiça) à luz das especificidades e peculiaridades da cultura local.

Não por acaso, a descentralização político-administrativa, potencializada na região há, pelo menos, três décadas, vem sendo constantemente relacionada à:

a proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradores de conflitos urbanos [...] (DIAS NETO, 2005, p. 55).

O poder local, entretanto, não pode prescindir de uma articulação federativa com o governo nacional e subnacional, a depender do modelo federativo em questão, com virtuais impactos na maneira como se gestiona e gerencia as polícias nos diferentes países latinoamericanos. A título de exemplo, no Brasil, o Estado Federal é composto de forma trina, sendo integrado pela União, por 27 Estados e Distrito Federal e por 5.570 Municípios.

No sistema federativo brasileiro, cada ente federado tem autonomia política e administrativa. No entanto, constitucionalmente, a gestão das polícias cabe aos Estados e à União, do ponto-de-vista constitucional, a despeito dos avanços havidos nos últimos anos, no

país, relativamente à aprovação de duas importantes leis federais no plano infraconstitucional: a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e a Lei nº 13.675/2018 (“Lei do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP”), que regulamentaram, respectivamente, os §§ 8º e 7º do art. 144 da Constituição Federal, dotando os Municípios e as Guardas Municipais brasileiras como órgãos de segurança pública integrantes do SUSP.

Já, no caso da Colômbia, a título de ilustração, está-se diante de um Estado Nacional, formado por uma República Unitária composta por 32 Departamentos, semelhantes aos Estados no comparativo com a organização federativa brasileira, e 1.102 Alcaldias, ou Municípios. Na Colômbia, desde a Constituição de 1991, o Presidente, os Governadores e os Alcaldes têm responsabilidades conjuntas na área da segurança e da convivência cidadãs, com interface direta da Polícia Nacional.

Outro fator que abala a qualidade das políticas de segurança pública cidadã, na região, são os baixos níveis de especialização dos funcionários públicos, o que restringe sua capacidade de analisar, formular, executar, monitorar e avaliar políticas, programas, projetos e ações com esse enfoque. De igual modo, a falta de uma cultura de gestão do conhecimento e da informação aplicada à segurança cidadã despotencializa a capacidade estatal de prestação de melhores serviços públicos de segurança (e justiça).

Nesse particular, vários estudos, tais como aqueles produzidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2010; 2012a; 2012b; 2019; etc.), apontam dois gargalos para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências: falta de dados e informações para subsidiar a realização de estudos prévios à implantação dessas políticas públicas (mapeamento dos fatores de risco x fatores de proteção; agenciamento e causalidades para a prática reiterada de violências e crimes ao nível territorial), bem como a ausência de indicadores de monitoramento e avaliação (M&A) para subsidiar os tomadores de decisão com informações úteis que oportunizem a eventual correção de rumos e o desenvolvimento de estudos comparados em nível municipal e, sobretudo, territorial.

Theodore Lowi, em *Arenas of Power* (2009), nessa linha, sustenta que a reflexão acerca das políticas públicas deve concentrar-se na escolha de como se aplica o poder do Estado, e não em quais objetivos o Estado focaliza, entendendo que as *policies* definem as *politics*; ou seja, a proposição de políticas sobre como usar o poder público na busca dos seus objetivos determinará em qual arena a batalha política será travada. Isso porque uma política pública é uma regra formulada por alguma autoridade governamental, com vistas a incidir no comportamento dos(as) cidadãos(ãs), individual ou coletivamente, pelo uso de sanções positivas ou negativas.

Se é certo que a escolha das políticas direciona tanto o processo político quanto a estrutura institucional em que se baseia, faz-se necessário estabelecer o tipo de política antes de se examinar o processo de tomada de decisão, ou mesmo os mecanismos institucionais para lastrear a execução dessas políticas. Seguindo essa abordagem analítica, Lowi identifica quatro tipos de política que sintetizam as escolhas do uso do poder de Estado: a reguladora, a distributiva, a redistributiva e a constitutiva (ou institucional).

Dito de outro modo, cada tipologia de política conforma uma arena de poder, a(s) qual(is) define(m) as funções do Estado. Cada uma das arenas de poder abarcaria estruturas distintas de políticas e de poder. Em todas as arenas da política convencional (Legislativo, Executivo, Judiciário e sociedade civil), a escolha do mecanismo da política (leia-se sua tipologia) determina alguns resultados (já previsíveis), uma vez que esses não são um simples derivativo do processo eleitoral ou da configuração dos grupos de interesse.

Vale dizer que as políticas são resultados das ações e interações dos atores políticos visando aos seus interesses. Todavia os resultados esperados e as demandas por políticas, embora reflitam muito sobre as questões e os problemas, não definem as políticas públicas. Para definir *policy* é fundamental identificar a autoridade dos agentes implementadores (I) e, ainda, as condições estabelecidas para que o poder estatal influencie o comportamento da cidadania, inclusive dos(as) que são alvo das políticas (II).

A autoridade dos agentes implementadores pressupõe o compromisso político-institucional da maior autoridade e liderança política em nível local, para os propósitos desta tese, assim como condições institucionais adequadas para que o poder estatal influencie o comportamento da cidadania, isto é, uma governança integrada com capilaridade não apenas local, mas, sobretudo, territorial, a partir de evidências. Assim é que as políticas (*policies*) são o Estado em ação, e cada tipo de política tem o seu próprio sistema de negociação (*politics*)¹⁸.

De acordo com essa perspectiva teórica, a opção política é uma variável independente que afeta fundamentalmente a natureza da relação entre o Estado e seus(suas) cidadãos(ãs). Diferentes relações entre cidadãos-Estado, por sua vez, afetam as estratégias políticas, custos de transação e a distribuição de espólios. Esses aspectos são ainda mais sensíveis no caso de países em desenvolvimento, como os latinoamericanos, visto que estes possuem distintas

¹⁸ Ao propugnar um modelo explicativo generalizante, Lowi dialoga com os fundamentos da ciência moderna, na visão de Popper, na medida em que o que caracteriza a ciência é sua ambição nomológica de proposições generalizantes em relação a grandes narrativas. Mais a respeito em: POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**, v.2. São Paulo, EDUSP, 1974. Ou, ainda, do mesmo autor, a obra: **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo, Cultrix, 1993.

instituições políticas, grande volatilidade e fragilidade de regimes que tentam não somente se adaptar à política econômica global, como também definir-se como nações.

Sem receitas e políticas distributivas que possam minimizar os conflitos interpessoais e coletivos, o Estado não pode ser mantido. Pela mesma razão, políticas distributivas são difíceis de serem sustentadas. Ameaças a governos de países pobres não raro induzem a investimentos pesados no poder das polícias (ou da coerção) e em políticas regulatórias (ou de controle). Ocorre que muitos desses países sequer conseguem manter em dia o pagamento dos seus servidores públicos, incluindo os das forças de segurança pública e militar, o que acarreta regulação inefetiva e, ainda, políticas distributivas baseadas no clientelismo (ou assistencialismo) e na patronagem. Nesses ambientes, a política econômica se torna dependente das ajudas externas, com sérias implicações redistributivas.

Ao retomar o conceito de política pública como uma intenção oficialmente expressa com base na sanção, o que guarda evidente conexão com políticas públicas de segurança e o viés hegemônico com que se houve essa agenda na ALC historicamente, e que a segurança pública cidadã busca revisitar, Lowi (2009) exorta a necessidade de não se ignorar que *policy* e *politics* têm uma origem comum. Derivam de governo que se relaciona com a comunidade política, possuindo, portanto, o “monopólio legítimo da força ou coerção (do Estado)” como mecanismo geral de sustentação política e institucional.

Para Lowi (2009), todas as políticas públicas devem ser compreendidas à luz do seu caráter coercitivo. E conclui: a) existem limites inerentes para o modo como o Estado pode controlar a sociedade, não importa o quão poderoso seja; b) cada um desses modos é tão fundamental que tem história e regularidade suficientes para tornar-se um tipo de regime e, ainda, c) cada regime tende a produzir políticas de acordo com a sua própria dinâmica.

Os modelos teórico-explicativos desenvolvidos por Baungartner e Jones (2007; 2009) e Mahoney e Thelen (2009), no contexto dos “novos institucionalismos”, ressalvadas as especificidades de cada um dos enfoques em questão, estão preocupados em oferecer hipóteses e mecanismos causais para compreender de que forma variáveis institucionais podem explicar complexos processos de mudança por que passam as instituições.

Enquanto o modelo de *punctuated equilibrium*, de Baungartner e Jones, propugna que os processos de mudança nas instituições ocorrem a partir de alterações radicais nos padrões incrementais, motivados por grandes transformações em contingências específicas, geralmente implicadas pela ação de fatores exógenos e não institucionais, a chamada teoria da mudança institucional, de Mahoney e Thelen, preconiza que as alterações se processam de forma contínua e gradual, estando associadas, geralmente, não a fatores causais exógenos, mas a

endógenos, que se manifestam no conflito distributivo pela alocação de recursos escassos ante múltiplos agentes/atores.

Em apertada síntese, aqueles partem do pressuposto de que as instituições dedicam-se, *a priori*, à estabilidade e à sustentabilidade, relegando às mudanças um caráter desviante (viés da estabilidade), ao passo que estes advogam a tese de que as instituições mudam contínua e gradualmente. Ou seja, a estabilidade não se dá de modo natural, automático, ou espontâneo, porque, diversamente do sustentado pelo modelo de *punctuated equilibrium*, resta imbricada pelos processos de disputa estratégica dos agentes por recursos, estando sujeita, obviamente, a flutuações de poder (viés da mudança).

Ao partirem do pressuposto de que as instituições, frequentemente, mudam de forma sutil e gradual, ao longo do tempo, embora, em alguns momentos históricos, ocorram mudanças abruptas e dramáticas, dinâmicas estas também importantes para a compreensão do padrão de comportamento humano e dos resultados políticos dele resultante, Makoney e Thelen (2009) criticam o modelo teórico de Baungartner e Jones, ao insurgir-se em relação à prevalência imputada aos choques exógenos como mecanismo causal fundamental para explicar as mudanças das instituições, que, ao contrário, na visão daqueles, desdobram-se de forma contínua e gradual no interior das instituições, com a prevalência dos fatores causais endógenos, portanto. Propõem, no limite, uma reformulação da abordagem das mudanças institucionais a fim de que seja possível uma outra compreensão desse fenômeno, calcada na análise das mudanças institucionais graduais.

Para Mahoney e Thelen (2009), os analistas institucionais precisam avançar na taxonomia e na formulação de proposições causais capazes de situar as fontes de mudança institucional para além dos choques exógenos ou das mudanças ambientais. Outros interrogantes precisam, pois, ser colocados, a saber: quais propriedades permitem mudanças nas instituições? Como e por que a mudança de propriedades de instituições leva certos atores a dar andamento e continuidade a processos de mudanças (e quais são esses comportamentos)? como devem ser conceituados esses atores? Que tipos de estratégias vicejam em quais tipos de ambientes institucionais? Quais características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a tipos específicos de estratégias para mudança?

Logo, as variações nas instituições estimulam diferentes tipos de estratégias de mudança, as quais, por sua vez, quando associadas a distintos agentes de mudança, contribuem para a adoção de tipos específicos de mudança gradual, como se verifica com a liderança política e a governança territorial integrada, aqui tematizadas ao nível das políticas de segurança pública cidadã desenvolvidas desde o poder local.

Não existe nada automático, autoperpetuador ou autorregulador sobre os acordos institucionais e políticos. Pelo contrário, um componente dinâmico é construído gradual e processualmente. Instituições representam compromissos ou, ainda, acordos relativamente duradouros, contestados em dinâmicas específicas de coalizão, sempre suscetíveis a mudanças. Desde esse ponto de vista, mudança e estabilidade estão, de fato, inexoravelmente atreladas. Os que se beneficiam dos acordos existentes podem ter uma preferência objetiva por continuidade, mas isso requer mobilização do apoio político em ação e esforços ativos para resolver ambiguidades institucionais em seu favor (THELEN, 2004).

Isso pode ocorrer de forma direta, através de mudanças nas condições ambientais, impactando e alterando as relações de poder; ou, de forma menos óbvia, por intermédio de novos atores incorporados à multiplicidade de instituições e às interações entre elas, o que pode permitir mudanças imprevistas na distribuição de recursos existentes. Alocações de recursos de um grupo de instituições podem moldar os resultados de conflitos de distribuição de recursos ligados a diferentes atores. Os atores que sofrem desvantagens por causa de uma instituição podem ser capazes de usar seu *status* de vantagem junto a outras instituições para ordenar as mudanças¹⁹.

Além das mudanças no equilíbrio de poder suscitadas por Baungartner e Jones (2009), entre outros, há ainda aquelas resultantes de questões de *compliance* (obediência a regras). Se as instituições não forem consideradas como autorreguladoras e a ênfase restar colocada nas questões institucionais, o *compliance* surgirá como uma importante e crucial variável para a análise da estabilidade e da mudança. A necessidade de regular as instituições carrega sua própria dinâmica de potencial mudança, emanada não somente da politicamente contestada natureza das regras institucionais, mas também do nível de abertura na interpretação e no cumprimento dessas regras.

Mesmo quando as instituições são formalmente codificadas, suas expectativas permanecem, por vezes, ambíguas, estando sujeitas à interpretação, debate e contestação. Lutas sobre o significado, aplicação e execução das regras institucionais dialogam diretamente com as alocações de recursos que vinculam e com a conseqüente possibilidade de mudança, não contemplada pelos teóricos do “equilíbrio pontuado”. A ambigüidade configuraria uma

¹⁹ Outras linhas de estudo examinam como a operação esperada das próprias instituições, às vezes, tensiona por mudança. A mudança, nesse caso, pode ocorrer se, no longo prazo, os efeitos distributivos das instituições causarem divisões entre os que controlam o poder institucional, ou mesmo, quando as instituições colocarem em desvantagem os grupos subordinados, ao ponto de estes se organizarem, ampliando o seu poder e capacidade, passando a prevalecer outros acordos institucionais, como se verifica com as temáticas das “elites divididas” e “grupos subordinados unidos”, como fatores de mudança institucional (ex.: Yashar 1997).

característica imanente das instituições, presente mesmo naquelas em que as regras estão formalizadas (vide mandato político-jurídico das instituições de força).

Atores com divergência de interesses contestarão as aberturas que essa ambiguidade fornece, porque questões de interpretação e cumprimento podem ser profundamente determinantes para alocações de recursos e resultados substantivos. Coalizões se formam não somente por representantes de instituições alternativas, mas também por movimentos em busca de interpretações particulares das regras ambíguas ou contestadas.

Em síntese, Mahoney e Thelen defendem que as propriedades básicas das instituições contenham as possibilidades para mudança. O que anima a mudança são as implicações de poder distributivo das instituições. Dessa forma, as mudanças poderão ocorrer, precisamente, nas “brechas” ou “pontos fracos” entre a regra e sua interpretação, ou entre àquela e sua execução. Trata-se de um espaço analítico que outras concepções de instituições (como a de Baungartener e Jones) excluem (THELEN, 2009).

Diferentemente do consignado no modelo de equilíbrio pontuado, a teoria da mudança institucional gradual, avocada por Mahoney e Thelen, conclui que as transformações das instituições se dão de modo sutil e gradativo, com base nos mecanismos explicativos da discricionariedade dos agentes e dos pontos de veto, entre outros, em detrimento de mudanças abruptas e desviantes de suposto equilíbrio e estabilidade institucionais.

As fragilidades da justiça criminal, a outra metade da segurança cidadã, traduzidas nas altas taxas de encarceramento da América Latina e Caribe, além de um problema humanitário, obstaculizam a reabilitação do apenado ante o excesso de prisões preventivas e a pouca utilização das chamadas alternativas penais (ou cautelares), ambas calcadas no furor da cultura punitiva que continua a propagar a eficácia simbólica do sistema penal (ANDRADE, 2003a; 2003b), como também a segurança dos direitos, ao encerrar-se em reformas legislativas voltadas a criar novos tipos penais e penalidades, acirrando a violência institucional dos mecanismos de controle social formal e potencializando os processos de prisionalização (políticas de “mano dura”), o que contribui para uma baixa confiança dos(as) cidadãos(ãs) nas instituições de Estado e macula a legitimidade e a capacidade estatal.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA X POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE O COMUM, O DIVERSO E O COMPLEMENTAR

O lugar de destaque conquistado pelas políticas de segurança pública municipal, contemporaneamente no Brasil e no exterior, pode ser explicado por diversos fatores: o aumento da letalidade das violências, em especial daquelas praticadas nas cidades, que vitimizam, em geral, jovens negros de 15 a 29 anos, moradores de territórios pobres e vulneráveis, com emprego de arma de fogo (um dos principais agenciamentos) e sob o influxo das disputas provocadas pelo varejo de drogas ilícitas; a difusão do sentimento de insegurança e medo sociais no espaço urbano e a responsabilização de diferentes atores do Estado e da sociedade civil organizada ajudam a explicar essa centralidade sociopolítica e político-institucional (KAHN, 2006; ZANETIC, 2003; PAZINATO, 2012).

Esse fenômeno, guardadas suas especificidades e peculiaridades, é também observado, com maior ou menor incidência, em quase todos os países ocidentais. Isso porque a violência e a criminalidade constituem graves problemas sociais, apesar dos seus diferentes matizes, na totalidade dos países de democracias recentes, notadamente nos latino-americanos, legatários de uma longa tradição autoritária e patrimonialista, exasperada pelos regimes de exceção levados a efeito na segunda metade do século XX.

Nessa senda, desde o final da década de 70 do século passado, a violência urbana vem crescendo ininterruptamente (ADORNO, 1998). O medo, agudizador do sentimento de insegurança, não pode ser entendido como algo ilusório ou como resultante da manipulação das mídias, já que derivado de uma experiência compartilhada coletivamente, forjada nas representações sociais da população (ou de extratos desta) com a vitimização.

O reconhecimento do caráter difuso e mundializado das violências (TAVARES DOS SANTOS; TEIXEIRA; RUSSO, 2011), de igual modo, não pode olvidar o fato de que sua emergência se dá no plano local, ao nível dos Municípios (ou das Municipalidades). Por isso, e não por acaso, mormente desde a segunda metade dos anos noventa do século XX, vem-se assistindo ao desenvolvimento de experiências locais de políticas públicas de segurança, de múltiplos enfoques e variadas abordagens, tanto no Brasil quanto em outras nações latino-americanas, de que os casos das cidades de Medellín e Bogotá (e, em menor grau, de Cali), na Colômbia, são os mais representativos na ALC.

Dessa forma, inúmeros Municípios assumiram novas responsabilidades na área, produzindo diagnósticos locais, desenvolvendo planos de segurança pública municipal, criando e/ou formando suas Guardas Municipais (ou agências afins), implementando políticas públicas

de segurança voltadas à prevenção (social e institucional) das violências e à promoção dos direitos humanos, investindo em modernas tecnologias de controle social (como os sistemas de vídeo monitoramento, no século XX, e as câmeras corporais, no fardamento das polícias, no século XXI, ou dispositivos de detecção de disparos de armas de fogo - audiomonitoramento), estimulando novos arranjos institucionais de gestão e, ainda, incidindo na infraestrutura urbana.

A diversidade dessas experiências manifesta-se em princípios, diretrizes, desenhos institucionais e modelos de governança bastante variados. Sintetizando, ao nível local, um debate global de grande complexidade, o qual pode ser traduzido em dois modelos fortes: o primeiro, centrado em iniciativas preponderantemente repressivas e de caráter disciplinador da vida social (modelo tecnocrático-regulatório de direito à segurança) e o segundo, em medidas de prevenção orientadas por políticas públicas de segurança, com assento no controle e na redução dos agenciamentos e fatores de risco intrinsecamente vinculados à produção e difusão das violências, com foco nos segmentos sociais mais diretamente afetados, sejam como autores, sejam como vítimas, à criminalidade violenta e aos territórios mais expostos a vulnerabilidades (modelo democrático-emancipatório de segurança dos direitos). E um modelo híbrido, que poderia ser nominado como democrático-regulatório, ao preconizar a conjugação de políticas públicas de segurança com políticas de segurança pública.

A escolha dessa política pública, em particular, integra os esforços empreendidos pelo autor desde as pesquisas aplicadas desenvolvidas ao longo da Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), passando por fecundas experiências de docência, inclusive nas Pós-graduações em Segurança Cidadã levadas a efeito pelo Grupo de Pesquisa e Violência da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), até o case de gestão inovadora de Canoas, entre outras iniciativas com as quais contribuiu junto a Municípios gaúchos e brasileiros via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC).

Nessa jornada, fica claro, seja pela experiência concreta de gestão e/ou de pesquisa aplicada, seja pela literatura especializada, que é fundamental superar análises dicotômicas e raciocínios aporéticos que, por sua natureza reducionista, no mais das vezes, conformam duas metades do mesmo todo, a saber: políticas de segurança pública (controle e repressão qualificada) e políticas públicas de segurança (prevenção social e situacional). Ora, o amadurecimento das políticas municipais de segurança pública cidadã e a experiência comparada mais estruturada na ALC, que é a colombiana, sobretudo de Medellín, evidenciam que determinadas medidas repressivas têm o condão de cumprir um papel preventivo – a

exemplo de ações policiais integradas focadas no desmantelamento de grupos de extermínio em territórios com altos índices de vitimização letal. Assim como que medidas ditas preventivas podem, eventualmente, travestir-se de mero controle e disciplinamento da vida social – como a criminalização da cultura de rua com o uso indiscriminado das câmeras de vídeo monitoramento nas cidades e o enfoque flagrantemente equivocada da famigerada “guerra às drogas”.

Está-se diante, pois, de uma constatação empírica fundamental, a par das especificidades locais e regionais, a criação em diversas cidades brasileiras, observando tendência também verificada na Colômbia, entre outras cidades da ALC, de órgãos de gestão municipal de segurança, da focalização de territórios (concentração de vulnerabilidades socioeconômicas), segmentos (juventudes pobres de 12 a 29 anos, mulheres expostas a violências doméstica e/ou intrafamiliar, dentre outros) e comportamentos (fatores de risco, como armas e drogas), organizadas em torno de uma governança integrada e com indispensável patrocínio político da liderança local (Prefeito-a ou Alcaide), têm potencializado a abertura de novos canais de comunicação e interlocução entre o Estado e a sociedade civil, gerando as bases para novas práticas de mediação de conflitos, cultura da paz e justiça restaurativa (conflitos interpessoais e coletivos), de fortalecimento dos vínculos comunitários do poder local e de desenvolvimento de políticas públicas de segurança de viés preventivo, oferecendo oportunidades de inclusão social e produtivas, sobretudo das juventudes (PAZINATO, 2012).

Os problemas estruturais do modelo tradicional de policiamento (distanciado de uma filosofia de policiamento comunitário ou de proximidade), a vitimização letal, sobretudo de jovens negros e pobres (resultado mais dramático da “guerra às drogas”), a premência da valorização dos profissionais da segurança pública, a baixa resolutividade da investigação criminal, a falta de confiança da população nas instituições de segurança e justiça ante a sua baixa legitimidade fortaleceram, historicamente, o papel do poder local nesse campo das políticas públicas. Esse movimento em direção à municipalização da segurança, lastreado na assunção do paradigma da segurança cidadã, se dá, no plano nacional, com a indução federativa de políticas públicas de segurança para além da lógica estritamente repressiva, de que é exemplo, no Brasil, o finado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI (2007-2012)²⁰; bem como, ao nível internacional, mais especificamente latino-americano, na Colômbia, com a delegação de responsabilidades (na área da segurança) pela

²⁰ O PRONASCI restou incorporado como rubrica “segurança pública com cidadania” no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Inobstante o fato de os recursos – do governo Dilma Roussef em diante, terem sido absolutamente desidratados, sobretudo para as políticas públicas de segurança de caráter preventivo, principal vocação municipal.

Constituição de 1991 aos Governadores e Prefeitos e experiências bem-sucedidas nessa área, a exemplo das de Bogotá e Medellín, desde 1994, referenciadas pelo PNUD, BID, entre outros²¹.

Na esteira de Makoney e Thelen (2009), nas duas últimas décadas, tem-se acompanhado mudanças institucionais graduais, baseadas na inflexão do foco das políticas de segurança pública municipal, com ênfase no desenvolvimento de políticas públicas de segurança e protagonismo municipal (ou do poder local). Inobstante, houve, nesse período, avanços e retrocessos de diferentes ordens, político-institucional (caráter pendular das políticas de segurança) e sociocultural (cultura e *sensu comum punitivo*), conforme explicita o caso brasileiro. Os problemas de escala, sustentabilidade e universalização dessas políticas também configuram obstáculos persistentes para a implementação de políticas de segurança cidadã, que sejam capazes de romper a dicotomia entre repressão e prevenção, em um modelo híbrido, democrático-regulatório, reconhecendo a indissociabilidade das dimensões do controle e da prevenção para o enfrentamento da complexidade dos problemas sociopolíticos, culturais e econômicos das violências e crimes violentos nas cidades.

Assim é que as políticas municipais de segurança cidadã (ou da nova prevenção) expressam a expectativa de que as políticas de segurança pública devam-se adequar às realidades locais e aos anseios das populações, na esteira do reconhecimento político e da participação de lideranças públicas, comunitárias e da sociedade civil nas demandas voltadas à segurança humana, com a maior diversidade possível de atores envolvidos, em face da implantação de planos locais e territoriais de intervenção centrados na integração interinstitucional, Inter setorial e interagencial (DIAS NETO, 2005). A inclusão dos Municípios, ou dos poderes locais, como entes políticos autônomos, na construção de um sistema descentralizado e participativo de governança integrada das políticas públicas de segurança com as de segurança pública (ARRETCHE, 1999; 2003; 2006; CORTES, 2002), implica recolocar a discussão dos problemas e a deliberação de soluções em outro patamar qualitativo (HASSEMER, 1997).

O comprometimento político-institucional da liderança municipal (Prefeito ou Alcaide) e o desenho institucional da governança territorial integrada das políticas de segurança pública municipal, compreendidas à luz do seu hibridismo, que é epistemológico, mas fundamentalmente aplicado e prático, no âmbito do escopo, foco, capilaridade e potencial de

²¹ Além da Colômbia, o Chile, em junho de 2014, editou o Plano Nacional de Segurança, na gestão da Presidenta Michelle Bachelet (Programa “Juntos más seguros”). Todavia, as iniciativas do poder local ainda são muito incipientes no país, muitas das quais concentradas ainda na Municipalidade de Santiago (e das demais Comunas que compõem a área metropolitana conurbada da Grande Santiago), razão pela qual se optou por não incluir o Chile e Municipalidades chilenas entre as pesquisadas, como originalmente previsto.

institucionalização dessas políticas públicas, encerram alguns dos aspectos primordiais para o êxito dessas iniciativas a serem mensuradas a partir de evidências, já conhecidas (indicadores criminais) e inovadoras (violências na escola e entorno, uso da força e políticas públicas integradas e integrais sobre drogas), em torno da preservação de vidas e da mitigação dos efeitos deletérios do sistema penal (BARATTA, 2002; LÜCHMANN, 2002; PAZINATO, 2012).

Nesse contexto, o revigoreamento do poder local conduz a uma concepção mais abrangente de municipalização, que considera a revitalização das competências políticas dos governos locais e, sobretudo, o resgate da cidade como espaço privilegiado de participação da cidadania no debate público dos problemas e das soluções coletivas para sua superação.

Nessa mesma direção, e a par do viés da prevenção social das violências, destinadas a atender tanto as dimensões materiais quanto as simbólicas exercidas pelas práticas desviantes, de que é exemplo o (micro)tráfico de drogas junto às juventudes, segmento social em que se encontram os maiores vitimados do sistema penal e para os quais políticas próprias devem ser concebidas e desenvolvidas com prioridade (SENTO-SÉ, 2005), Claudio Beato recupera o papel da Escola de Chicago na identificação dos fatores e agenciamentos que oportunizam o cometimento de violências e crimes nas cidades, na medida em que

(...) tem-se buscado compreender a dinâmica contextual das comunidades urbanas para o entendimento da criminalidade e da violência; comunidades e dinâmicas sociais e temporais passam a ser o foco de análise (BEATO FILHO, 2012, 45-46).

Nesse sentido, o modelo de fluxos múltiplos, elaborado por John Kingdon (2003), contribui para a compreensão dos processos que incidem na formação da agenda, na decisão das políticas públicas aplicáveis e, ainda, acessoriamente, nos mecanismos que concorrem para a sua implementação. Pode-se afirmar, conforme Kingdon (2003), que se vem estabelecendo uma nova agenda local no campo da segurança cidadã, privilegiando a adoção de ações preventivas, articuladas com as demais agências municipais de regulação urbana e de fiscalização administrativa, com foco na *proteção integral de direitos* (daí o conceito de segurança cidadã propugnado).

Tendo por base Lowi (2009) e seu entendimento de que *policies* definem as *politics*, a proposição de políticas de segurança pública municipal de novo tipo, no campo da segurança cidadã, determinará em qual arena a batalha política pela afirmação desse novo conceito será travada. Se é verdade, na linha de Lowi, que a coerção constitui característica marcante do Estado e das políticas públicas, mais ainda tal característica se verifica no plano da segurança, cuja escolha das sanções e dos mecanismos institucionais para a sua aplicação configura a

natureza das políticas públicas voltadas a controlar, prevenir e, no limite, a reduzir as violências e crimes violentos nas cidades.

A assunção de uma nova abordagem da segurança pelo poder público, desde o poder local, definirá tanto o processo político quanto a estrutura institucional em que se baseia e organiza. Políticas de segurança pública cidadã expressam uma regra formulada pela autoridade governamental, em diálogo com outros atores do Estado, da sociedade civil e iniciativa privada, que incide no comportamento dos(as) cidadãos(ãs), individual ou coletivamente, pelo uso de sanções positivas ou negativas em termos de outros padrões de regulação e democracia ativa (*modelo híbrido democrático-regulatório*, em que o direito à segurança será assegurado pela segurança de outros direitos fundamentais e sociais, abarcados por esse conceito ampliado de segurança pública cidadã).

Dessa forma, haja vista o fato de as políticas públicas de segurança encerrarem um caráter regulatório por exercerem um papel de disciplinamento da vida em coletividade, fundam-se no conflito entre coalizões políticas de interesses nem sempre claros e, no mais das vezes, em colisão nas arenas políticas, que opõem “controladores” e “controlados”. Por essa razão, está-se diante de uma arena regulatória mais instável.

A par do viés regulatório, as políticas públicas de segurança a serem investigadas a partir da focalização de experiências brasileiras municipais de maior relevo, em que se destaca o Município de Canoas/RS, no Brasil, e Medellín, no plano internacional, desde a Colômbia, também devem ser analisadas como políticas redistributivas, já que reclamam uma focalização e concentração de esforços junto a determinados comportamentos, segmentos e territórios historicamente marginalizados e submetidos aos rebatimentos de violências interpessoais, sociais e institucionais várias.

As ambiguidades, como políticas regulatórias e redistributivas híbridas, ínsitas ao delineamento dessa nova matriz teórico-prática da segurança pública cidadã, na esteira do modelo explicativo suscitado por Mahoney e Thelen (2009), operam como elementos endógenos de mudança institucional gradual do funcionamento dos órgãos e agências de segurança e justiça cidadãs que atuam nessas arenas, ora permeadas pela lógica tradicional do direito à segurança (das políticas de segurança pública), ora tensionadas pela abordagem inovadora da segurança dos direitos (das políticas públicas de segurança), amalgamadas em torno de um modelo híbrido democrático-regulatório.

De igual modo, as lacunas interpretativas existentes na conformação de um entendimento disseminado da segurança pública cidadã dificultam o enquadramento dessa política pública como regulatória e/ou redistributiva (LOWI, 2009), ao passo que, de acordo

com Mahoney e Thelen (2009), fornecem as bases para mudanças sutis e graduais da política de segurança ao longo do tempo, a partir das inúmeras fontes e variedades de mudanças institucionais endógenas possíveis, dependendo das características do contexto institucional e das propriedades das instituições envolvidas, dos agentes de mudanças aos tipos de estratégias implicadas a questões de *compliance* (obediência a regras x confiança x legitimidade das instituições de força junto à população).

A necessidade de regular as instituições carrega sua própria dinâmica de potencial mudança, emanada não somente das políticas contestadas, no caso, pelas novíssimas políticas públicas de segurança cidadã, natureza das regras institucionais, mas também do nível de abertura na interpretação e no cumprimento dessas regras.

Embora o funcionamento das instituições de segurança e justiça responda a regras formalmente codificadas (Constituição e Leis), sua atuação permanece impactada pelos diversos sentidos, significados e dimensões atribuídas à segurança, estando, pois, sujeitas à interpretação, debate e embate, próprios das relações de poder desse campo. Esses sentidos dependerão, dialogando com o mecanismo explicativo trazido à baila por Mahoney e Thelen, das alocações de recursos que as vinculam em termos do seu potencial executivo, ao nível da implementação, abrindo as possibilidades de novas mudanças institucionais. A ambiguidade deve ser, nesse caso, compreendida como uma característica imanente dessas instituições e dos arranjos institucionais que a informam.

Os múltiplos atores que transitam por essas arenas, sejam elas regulatórias, sejam elas redistributivas, sinalizam divergência de interesses que friccionam novos horizontes epistêmicos capazes de fomentar interpretações várias acerca do cumprimento e da aplicação dessas regras, configurando outros determinantes para alocações de recursos e acarretando resultados substantivos em prol das virtuais mudanças institucionais desejadas.

Novas coalizões podem formar-se nesse contexto, abarcando representantes de instituições alternativas e movimentos em busca de interpretações particulares das regras ambíguas ou contestadas de segurança tanto no país quanto em outras nações da América Latina.

A influência desse(s) modelo(s) de segurança no protagonismo municipal (ou do poder local) no processo social e institucional de controle, prevenção e redução das violências e de aumento da sensação de segurança, desde as representações sociais de gestores(as) públicos(as), lideranças comunitárias e da sociedade civil e beneficiários(as) dessas políticas, concorre, potencialmente, para produzir “brechas” ou “pontos fracos” entre a regra e sua interpretação, ou entre aquela e sua execução.

Na prática, foi possível também perceber, nos últimos anos, em diversos países da região, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai, etc., não somente um reclamo da sociedade por mais segurança, como também um pleito por maior participação de diferentes atores sociais e econômicos, o que, quando se agrega a liderança do Chefe do Poder Político Local (Prefeito-a e/ou Alcaide) com uma governança territorial integrada baseada em evidencia, tem um enorme potencial de reconfigurar a dinâmica de gestão e institucionalização dos programas, projetos e ações desenvolvidos nesse âmbito. Para tanto, novos modos de interação, participação, engajamento, regulação e negociação das instituições públicas com esses distintos atores, grupos e segmentos sociais precipitam o debate sobre governabilidade e governança da segurança cidadã (e justiça) na América Latina e Caribe desde as cidades.

Nesse particular, levando em consideração a situação estadunidense e europeia, identificam-se três tendências gerais na transformação do poder do Estado:

a) a desnacionalização, baseada na reorganização, tanto territorial quanto funcional, em nível subnacional e supranacional, das capacidades tradicionais de regulação sócio-política estatal;

b) de-estatização de regimes políticos, tendo em vista a transição do conceito de governo (*government*) para o de governança (*governance*), ou seja, de um modelo de centralidade do Estado para um outro com foco em parcerias e formas inovadoras de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho do Estado detém tarefas de coordenação; e

c) uma tendência para a internacionalização do Estado nacional expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na sua atuação (SANTOS, 2002).

A ressignificação do conceito de esfera pública e a emergência de substanciais alterações no papel político desempenhado pelo Estado na sua relação com a sociedade ensejaram uma ambiência favorável para o surgimento do conceito de governança. Esse conceito, quando operacionalizado, altera, sobremaneira, o padrão e o modo de pensar a gestão de bens públicos, antes restrita aos atores presentes na esfera pública estatal.

A deliberação pública, ou o exercício da democracia participativa ou deliberativa, como assevera Santos, subsidia o sentido pleno da governança ao nível local, ao passo que amplifica as possibilidades de uma gestão democrática compartilhada. Isso porque, para o pensador português, “[...] A relativa maior passividade do Estado, decorrente da perda do monopólio regulatório, tem de ser compensada pela intensificação da cidadania ativa, sob pena de essa

maior passividade ser ocupada e colonizada pelos fascismos societais” (SANTOS, 1999, p. 51-52).

Por essa razão, faz-se imprescindível a construção de um novo desenho institucional de gestão pública, fundado no deslocamento da ideia de governo, que tem no Estado o principal ator de toda a ação pública, para o de governança, assente em novas relações entre o governo central e os governos locais, entre estes e a sociedade civil, entre outros. A superveniência do conceito de governança²², pensado, a princípio, em termos globais, nacionais e regionais, evoluindo, posteriormente, para uma governança ao nível local, tem relação com um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais se torna fundamental.

Trata-se também da estruturação de sistema político-institucional e administrativo de gestão pública compartilhada, com o engajamento de organizações não-governamentais, movimentos sociais, entidades privadas e órgãos públicos estatais e decisões baseadas nas evidências compartilhadas pelas instâncias de gestão aplicada da informação da segurança pública municipal, a exemplo de Observatórios Municipais de Segurança, ou afins (vide a sua aproximação teórico-prática com os Labs de Inovação Governamental e seus diferentes arranjos de governança e interação entre Estado e sociedade civil – institutos de pesquisa, Ong’s, universidades, etc.).

Um dos principais desafios nessa conjuntura consiste, justamente, na articulação de maior participação social e *engajamento cívico*²³ baseados em subsídios informacionais acerca dos fatores de risco e causalidades das violências e no uso de critérios de eficiência, eficácia e efetividade demandados para uma gestão mais racional dos recursos públicos nas áreas da segurança e da justiça. Ou ainda, nas palavras de Velasquez: “En esta lógica, governance permite acercarse a la idea de la capacidad de un sistema político para gobernarse (KOOIMAN, 1993, 2005, *apud* VESLASQUEZ, 2006, p. 3).

Para a socióloga brasileira Maria da Glória Gohn: “Os novos mecanismos participativos incluídos na governança local se baseiam no engajamento popular como um recurso produtivo central: a participação dos cidadãos provê de informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (GOHN, 2001, p. 39-45).

Nessa senda, Claudio Beato recupera a contribuição teórico-prática da Escola de Chicago na identificação dos fatores de risco e agenciamentos que oportunizam o cometimento

²² Banco Mundial

²³ A esse respeito consulte, entre outros: PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

de violências e crimes nas cidades, na medida em que “[...] tem-se buscado compreender a dinâmica contextual das comunidades urbanas para o entendimento da criminalidade e da violência; comunidades e dinâmicas sociais e temporais passam a ser o foco de análise.” (BEATO FILHO, 2012, 45-46)

A cidade é tomada, portanto, como espaço privilegiado de participação da cidadania no debate público dos problemas de segurança e convivência cidadã e, sobretudo, como se sustentou, das soluções coletivas para a sua superação. Por isso, Velasquez propõe:

una gobernabilidad y una gobernanza de la seguridad ciudadana para hacer referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana (VELASQUEZ, 2006, p. 11).

Já a governabilidade, de acordo com Bruno Revesz (2006), refere-se ao relacionamento vertical do Estado e das instituições públicas com a cidadania no processo de tomada de decisão; enquanto a governança estaria articulada em torno do relacionamento horizontal entre a pluralidade de atores públicos e privados imbricados nesse processo, haja vista a integração e interdependência entre eles.

Desse modo, mais importante do que os muitos sentidos atribuídos aos polissêmicos conceitos de governabilidade democrática e governança em segurança (e justiça) cidadã, é compreender as distintas instâncias e os diferentes níveis de institucionalidade estatal, entre a dimensão da segurança pública cidadã e da justiça criminal no Estado de Direito, assim como entre o Estado e sociedade civil²⁴:

- Âmbito da gestão em segurança cidadã e da institucionalidade tanto em nível central quanto local (com as devidas variâncias dos modelos político-administrativos federativos adotados);
- Âmbito da justiça (penal e civil; formal e alternativa), de tal forma que se possa assegurar o acesso igualitário à cidadania, sobretudo daquela parcela da sociedade mais desfavorecida;
- Âmbito da comunidade, enfatizando a cooperação dos(as) cidadãos(as) na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas de segurança (e justiça) cidadã.

²⁴ Adaptado de VELÁSQUEZ, 2006.

Essa governança de novo tipo deverá contemplar os seguintes aspectos²⁵:

- Análise da conflitualidade para a tomada de decisão nessa matéria: por se tratar de um fenômeno multicausal e multifatorial, como as violências e crimes, é preciso definir, com clareza, as *regras do jogo* e os potenciais conflitos entre atores públicos, privados e sociais em interação;

- Mapa dos atores estratégicos: elaboração de um mapa ou tabela com as características de cada ator, se indivíduo, se instituição, o impacto do perfil dos participantes na viabilidade do desenho e da implementação das soluções de governança a serem desenvolvidas, resguardada a necessária focalização e territorialização, com base nos atores relevantes x secundários, etc.;

- Espaços de conflitualidade que afetam a tomada de decisão nessa área: deve-se considerar, pelo menos, três espaços – o territorial (supralocais, locais ou sublocais, tendo como ponto de referência os bairros da cidade), os espaços de coordenação da ação e os espaços de debate e deliberação política (como Comitês e Conselhos Comunitários ou Locais, Juntas Diretivas ou Mesas de Trabalho de Bairros, etc.);

- Regras que regem a relação entre os atores do campo da segurança cidadã: as regras substantivas ou materiais estão expressas, nos países da região, nas Constituições, nas Leis nacionais, em Códigos Penais, bem como em outros tipos de normas administrativas de segurança pública municipal. Além delas, existem, em muitas localidades, formal ou informalmente, normas de convivência humana (como os Planos Locais ou Municipais de Segurança Cidadã e Convivência Humana).

- Dinâmicas que determinam a conflitualidade e o problema da governança ao longo do tempo: interessa identificar as mudanças de atores estratégicos, de conjuntura, das regras do jogo e, ainda, os arranjos de coordenação e negociação com os atores públicos, privados e sociais envolvidos.

Desse modo, mais importante do que os muitos sentidos atribuídos aos polissêmicos conceitos de governabilidade democrática e governança em segurança (e justiça) cidadã, é compreender as distintas instâncias e os diferentes níveis de institucionalidade estatal, entre a dimensão da segurança pública cidadã e da justiça criminal no Estado de Direito, assim como entre o Estado e sociedade civil²⁶:

²⁵ Adaptado de VELÁSQUEZ, 2006.

²⁶ Adaptado de VELÁSQUEZ, 2006.

3 MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

As características do processo sociopolítico e histórico da ALC, em geral, e os seus rebatimentos no funcionamento da segurança (e justiça), em particular, permitem identificar, pelo menos, dois modelos de segurança em flagrante disputa: o ainda hegemônico modelo tecnocrático-regulatório do direito à segurança e o democrático-emancipatório da segurança dos direitos.

Nesse contexto, a liderança do(a) Prefeito(a) e o desenho institucional de governança territorial integrada e participativa baseado em evidências das políticas públicas de segurança destacam-se como fatores centrais para a construção de um modelo híbrido entre os muitos modelos de políticas de segurança em disputa.

A conjugação das políticas de segurança pública, com foco na repressão qualificada da criminalidade, com as políticas públicas de segurança, com foco na prevenção social e situacional das violências, guarda potencial para se constituir em um novo modelo de segurança pública cidadã de caráter regulatório-emancipatório, na linha do que se sustenta doravante.

Delimitado o processo através do qual o medo e a insegurança potencializam o desenvolvimento e a atuação do sistema penal na América Latina, impõe-se, doravante, melhor compreender esses diferentes modelos de políticas de segurança, seus fundamentos normativos e características práticas, considerando a dinâmica de funcionamento do controle social formal/institucional e informal/não institucional.

3.1 DO DIREITO À SEGURANÇA ÀS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, BASES JURÍDICO-LEGAIS E EFEITOS SOCIOCRI MINOLÓGICOS DE UM MODELO TECNOCRÁTICO-REGULATÓRIO

A concepção hegemônica de segurança está diretamente relacionada com o advogado *direito à segurança* que se operacionaliza e redundando em políticas de segurança pública. Políticas de segurança pública implicam ações e operações policiais e de órgãos de persecução penal, como o Ministério Público, com foco em controle e repressão (qualificada) da criminalidade violenta. Servem-lhe de base jurídico-legal previsão constitucional abstrata, como se depreende do *caput* do art. 144 da Constituição Federal, no caso brasileiro, bem como normas infraconstitucionais de direito material e processual penal, ou mesmo de direito administrativo sancionador.

Esse modelo tecnocrático-regulatório é fortemente influenciado pelos potenciais efeitos sociocriminógenos do medo, os quais guardam estreita relação com o complexo, e mais amplo, processo de interação entre o controle social formal assente na atuação estatal dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional), Ministério Público, Judiciário e Executivo, e o controle social informal coligido nas/das percepções sociais de violências e inseguranças, socialmente construídas²⁷ no seio da família, da escola, da igreja, das mídias, do *on*, *off* e híbrido, como convém ao enfrentamento de uma pandemia de escala global por que a humanidade atravessa, dialetizados com a estrutura social vigente (pelo sistema de organização social, político e econômico global)²⁸. Isso significa que “não somente compreendo os processos subjetivos momentâneos do outro como, o mundo em que vive e esse mundo se torna meu próprio.” (BERGER; LUCKMANN, 1985, p. 174) Não se trata apenas de compartilhar a mesma realidade social, e sim de “participarmos cada qual do ser do outro.” (BERGER; LUCKMANN, 1985 p. 175).

É através desse processo de reconhecimento (inter)subjetivo que se consolida a socialização do indivíduo em uma dada estrutura social objetiva. A socialização primária ocorre na infância e assegura a estrutura básica do processo de socialização secundária. Esta, por seu turno, conforma a inserção do indivíduo, já socializado, em várias outras dimensões da vida social²⁹.

Pureza e ordem³⁰ operam, no imaginário social, como antípodas de sujeira e desordem. A busca pela pureza e pela ordem torna-se ainda mais dramática em países (semi)periféricos, como o brasileiro e colombiano, convalidando o tradicional modelo de direito à segurança³¹ baseado em estratégias repressivas orientadas, não raro com o apoio popular, à criminalização

²⁷ Mais informações sobre a teorização do conceito de “construção social da realidade”, consulte: BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985.

²⁸ Uma análise mais detida desse processo pode ser encontrada em: ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal**. 2 ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003; BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002; e, do mesmo autor: **Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal**. Fascículos de Ciências Penais, n. 2, 1993.

²⁹ Existe uma profunda conexão entre os modos de conhecer a realidade, expressos na prática e no discurso científicos modernos, e os modos de organizar a sociedade, no contexto da estrutura social, política e econômica capitalista vigente (SANTOS, 1989; 2003; 2005; 2006; 2014).

³⁰ DOUGLAS, Mary. **Pureza e perigo**. Lisboa: Edições 70, s.d.; BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998 e, ainda, BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

³¹ Este conceito será pormenorizado adiante. Está, entretanto, referenciado em: BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal**. Fascículos de Ciências Penais, n. 2, 1993; **La Defensa dos Direitos Humanos e Política Criminal**. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos. Cortesia, n.3, p.57-69, 1º semestre 1997; **La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales**. Revista de La Facultad de Derecho de La Universidad de Granada, n. 2, 1999.

e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais; (re)legitimando e (re)produzindo, por essa via, a seletividade estrutural do sistema penal contra determinados grupos sociais, comportamentos e condutas marginalizadas.

Ao mesmo tempo em que a cultura punitiva subjaz e desencadeia (n)essas políticas de segurança pública tecnocráticas e regulatórias, amplificando, quantitativa e qualitativamente, a violência institucional perpetrada pelo Estado no exercício do poder de punir do sistema penal, de que o aumento vertiginoso das taxas de encarceramento e prisionalização no Brasil e na região exemplifica uma crise de subjetividades (identidades) e de sociabilidades (alteridades) de fundo, em vista da qual a vida humana é relativizada e banalizada.

No Brasil, a título de ilustração, uma vez mais,

(...) a difusão do medo do caos e da desordem tem sempre servido para detonar estratégias de exclusão e disciplinamento (...) Sociedades rigidamente hierarquizadas precisam do cerimonial da morte como espetáculo de lei e ordem. O medo é a porta de entrada para políticas genocidas de controle social (BATISTA, 1996, p. 135).

As violências e os crimes praticados no espaço urbano, uma vez (retro)alimentados pelo medo e pelo sentimento de insegurança, fragmentados no tecido sociopolítico-espacial (SOUZA, 2008), alcançam uma dimensão geopolítica dramática ao se configurarem como “fatores de condicionamento das relações sociais e de modelagem dos espaços nas cidades, não só nas grandes [...]” (SOUZA, 2008, p. 13).

A despeito de o fenômeno da fragmentação, ou da segmentação, da vida nas cidades não ser propriamente uma novidade no Brasil, já que em curso desde o final da década de setenta, início da de oitenta do século XX, no bojo do desenvolvimento da urbanização e das migrações do campo para a *urbe*, contemporaneamente, sobleva destacar alguns riscos de seu agravamento.

A (re)produção social de preconceitos e discriminações acompanha a história da humanidade. A fragmentação da vida em sociedade nas cidades, acirrada pelo desenvolvimento da urbanização e das migrações do campo para a *urbe*, na segunda metade do século passado, aprofundou o isolamento e a ignorância em relação aos outros, invisibilizados e estigmatizados (do favelado, morador de rua, flanelinha, drogadito, *suburbano*, etc.) e o esboroamento dos laços sociais. Ou ainda,

As estratégias correntes de controle espacial por parte do Estado e do capital privado podem (...) atualizar constantemente a lembrança do medo e a estigmatização do Outro (que é pobre, o diferente: o ameaçador, ou aquele que, por sua miséria, perturba a “alegria de consumir”) (SOUZA, 2008, p. 91)

Descrevendo esse fenômeno na cidade de São Paulo, há algumas décadas, ainda no século XX, Teresa Caldeira (2000) apresenta um quadro de referência dramático dos efeitos de políticas de segurança segregacionistas e discriminatórias no espaço público para a qualidade de vida coletiva: [...]Ao transformar a paisagem urbana, as estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e de todos os espaços públicos.”

Esses significantes adquirem significado particular em tempos em que a propagação de *fake news* se converteu em estratégia política respaldada pelo anonimato virtual, que não se presta a proteger direitos como outrora, mas a acobertar violações de toda ordem.

A emergência da pandemia, em março de 2020, causou verdade pandemônio nas relações humanas globais, colaborando para agudizar ainda mais o medo e a insegurança. Os processos de estetização cultural baseados na busca pelo ideal de pureza e pela manutenção da ordem, por meio da estigmatização e criminalização de determinados sujeitos e grupos sociais mais vulneráveis, agravam-se, sobremaneira, em nações (semi)periféricas. Isso em razão da conjugação perversa entre medo e insegurança urbana, forjando, historicamente, na ALC, em especial, uma rígida e hierarquizante naturalização da organização social, que deriva em um sistema penal estruturalmente seletivo e discriminatório, cuja letalidade genocida constitui, lamentavelmente, uma de suas marcas distintivas. Segundo a Prof.^a Vera Malaguti: “(...) a luta pela ordem, contra o caos, que passa hoje pela criminalização e desqualificação da pobreza, dos não-consumidores, dos novos impuros (...) com a herança escravocrata na implantação de um sistema penal que tem tradição genocida, seletiva e hierarquizadora” (BATISTA, 2003, p. 106).

O modelo tecnocrático-regulatório do direito à segurança, orientado à higiene, à limpeza e à ordem social, configura-se como “controle social punitivo institucionalizado”³², conforme preceitua Zaffaroni, devendo ser compreendido nos marcos do fenômeno punitivo. Para o jurista argentino, “(...) em que pese o discurso jurídico, o sistema penal se dirige quase sempre contra certas pessoas mais que contra certas ações.” (ZAFFARONI, 2002, p. 70)

³² Vide ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro** – parte geral. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 70. Segundo o Prof. Nilo Batista: “Zaffaroni entende por sistema penal o “controle social punitivo institucionalizado”, atribuindo *vox* “institucionalizado” a acepção concernente a procedimentos estabelecidos, ainda que não legais. Isso lhe permite incluir no conceito de sistema penal casos de ilegalidades estabelecidas como práticas rotineiras, mais ou menos conhecidas ou toleradas (“esquadrões da morte” – por ele referidos como “ejecuciones sin proceso”, tortura para obtenção de confissões na polícia, espancamentos “disciplinares” em estabelecimentos penais, ou uso ilegal de celas “surdas”, etc.”). O sistema penal a ser conhecido e estudado é uma realidade, e não aquela abstração dedutível das normas jurídicas que o delineiam.” (BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 25).

Daí porque a formalização do poder político de selecionar, submetendo determinadas pessoas à coerção, através do instituto da pena, chama-se criminalização. A criminalização, ou “seleção penalizante” (ZAFFARONI; BATISTA, 2011), estrutura-se como resultado da atuação de agências/órgãos que integram o sistema penal. Esse processo se desenvolve a partir de duas etapas distintas e complementares: a criminalização primária e a secundária.

Àquela, concebida por agências políticas (Poderes Legislativo e Executivo), compete as atribuições legiferantes relacionadas à concepção de leis penais, para os propósitos dessa reflexão. A legislação penal consiste no ato e (n)o efeito de sancionar uma lei penal material que incrimina ou permite a punição de certas pessoas (ZAFFARONI e PIERANGELI, 2002). Esse programa estabelecido deve ser executado pelas agências de criminalização secundária (policiais, promotores, juízes, agentes penitenciários), porquanto a segurança e a justiça constituem faces da mesma moeda. A elas incumbe exercer a ação punitiva de persecução criminal contra aqueles que infringiram as leis penais concebidas pelas primeiras.

Uma pluralidade de discursos e ideologias justifica a participação das agências de justiça criminal (“justificação externa” ao público e às autoridades). Para Zaffaroni e Pierangeli (2002, p. 73):

O discurso jurídico ou judicial é, como regra geral, garantidor, baseado na retribuição ou na ressocialização (na Argentina e no Brasil costuma-se combinar ambos: o discurso policial é predominantemente moralizante; o discurso penitenciário é predominantemente terapêutico ou de “tratamento”).

Os discursos de “justificação interna”, por sua vez, são dirigidos pelas e às próprias agências, obedecendo a outra lógica, que escapa ao objetivo desse trabalho (demandas corporativas x inércia inovativa).

É certo, contudo, de forma mais ou menos consensual na literatura especializada sociocriminológica crítica, que as agências em questão propugnam a primazia da função preventiva (“especial” e “geral”) do sistema penal, entendendo que concorrem – prevenção especial, para a “ressocialização” do apenado (ou reeducando), como também, para a “dissuasão” da prática de novas condutas delitivas – prevenção geral.

Apesar disso, diversamente do que faz crer o discurso justificador e legitimador do Direito Penal moderno, conforme desvelaram as teorias do etiquetamento ou do “labelling approach”, na prática, a função supostamente preventiva do sistema penal nasceu morta (natimorta). O sistema penal seleciona não a maioria, mas apenas certas pessoas, grupos e condutas sociais, impingindo-lhes os efeitos da criminalização secundária.

Marcadores sociais de classe, etnia/raça, gênero incidem diretamente tanto na seleção quanto na penalização, reproduzindo as desigualdades estruturais do sistema social, político, cultural e econômico capitalista, tão dramáticas em nações periféricas como as aqui tematizadas. Note-se que

Há uma clara demonstração de que não somos todos igualmente “vulneráveis” ao sistema penal, que costuma orientar-se por “estereótipos” que recolhem os caracteres dos setores marginalizados e humildes, (que) incrementa a estigmatização social do criminalizado (ZAFFARONI; PIERANGELI 2002, p. 74).

O caráter estruturalmente seletivo do sistema penal, ao desabrigo das evidências e de uma leitura detida e crítica da realidade social, tem no medo e na percepção de insegurança fatores criminógenos potencialmente capazes de atuar agudizando a violência institucional produzida pelo controle social estatal. Reconhece-se que “a difusão do medo é mecanismo indutor e justificador de políticas autoritárias de controle social” (BATISTA, 2003, p. 51). Dito de outro modo, “seletividade, repressividade e estigmatização são algumas características centrais de sistemas penais como o brasileiro. Não pode o jurista encerrar-se no estudo – necessário, importante e específico, sem dúvida – de um mundo normativo, ignorando a contradição entre as linhas programáticas legais e o real funcionamento das instituições que as executam (BATISTA, 2007).

A inculcação do medo na/para a geração de insegurança urbana na América Latina acompanha as transformações históricas dos *inimigos eleitos pelo sistema penal*, legitima o uso desmesurado do sistema penal, leia-se, da criação de mais leis penais, passando pela flexibilização e/ou redução de direitos fundamentais básicos, chegando ao encarceramento em massa no contexto da “guerra às drogas”, que ceifa, sobretudo, as vidas das juventudes pobres e periféricas da ALC.

É por isso que:

a análise da transição da ditadura para a democracia (1978-1988) levou à percepção do deslocamento do inimigo interno para o criminoso comum (...) as campanhas maciças de pânico social produziram um avanço sem precedentes na internacionalização do autoritarismo (BATISTA, 2003, p. 106).

Realidade esta amplificada pelas redes sociais e *fake news* no século XXI, mais ainda no período pandêmico. O discurso hegemônico pró-segurança pública, que grassa no tecido social, tanto em períodos autoritários quanto em democráticos, resguardadas as suas peculiaridades, se compraz do medo e do estigma dele decorrente. Preconceitos que conformam

estereótipos, construídos socialmente, cumpriram historicamente um papel estigmatizante³³ em relação à imputação do desvio (associado ao conceito de crime) e à identificação e seleção dos desviantes (referenciados como criminosos).

No modelo tecnocrático-regulatório, o estigma, em linha com Goffman (1988), opera como um atributo que estigmatiza alguém, ao passo que confere normalidade a outrem, atribuindo ao outro uma condição descontextualizada das suas relações individuais, familiares, em sociedade, etc. (GOFFMAN, 1988). Para Andrade (2003), nessa senda, “A criminalidade revela-se, principalmente, como um *status* atribuído a determinados indivíduos mediante um duplo processo: a “definição” legal de crime, que atribui à conduta o caráter criminal, e a “seleção” que etiqueta e estigmatiza o autor como criminoso entre todos aqueles que praticam tais condutas.

Não é, portanto, o comportamento por si próprio que aciona a reação social da distinção entre uma conduta e um sujeito tido como “normal” e aquele, como “desviante”, mas a interpretação dos indivíduos em relação a esse comportamento qualificado como desviante. Desse modo, a reação social (resposta estatal) “(...) suscita, entre as pessoas implicadas, indignação moral, embaraço, irritação, sentimento de culpa e outros sentimentos análogos – (...) como o oposto do comportamento ‘normal’, e a normalidade(...)” (BARATTA, 2002, p. 95).

Os efeitos do estigma na identificação de determinados indivíduos e segmentos sociais marginalizados pelo senso comum e pela opinião pública demonstram que “(...) existe uma tendência por parte dos juízes de esperar um comportamento conforme à lei de estratos médios e superiores; o inverso ocorre com os indivíduos provenientes dos estratos inferiores.” (BARATTA, 2002, p. 178) As desigualdades estruturais e o funcionamento seletivo do controle social, em nações periféricas, conectam-se ao campo das políticas criminais – da produção das normas penais no Congresso Nacional (criminalização primária), pela seleção das polícias e do Poder Judiciário (criminalização secundária) e, finalmente, pela execução da pena ou das medidas de segurança.

A atribuição da qualidade de desviante, tanto pelas instâncias oficiais das agências de segurança pública e justiça criminal quanto pelo *senso comum punitivo*, inscreve-se no funcionamento mais amplo do sistema socioeconômico vigente e das contradições inerentes a

³³ Veja: GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1961; BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000; BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. A Busca por Segurança no Mundo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003; BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

esse sistema capitalista. Para Baratta (2002), o controle sociopenal cinge sua incidência, preponderantemente, a sujeitos e grupos sociais marginalizados.

Ora,

(...) a particular expectativa de criminalidade que dirige a atenção e a ação das instâncias oficiais, especialmente sobre certas zonas sociais já marginalizadas, faz com que, em igualdade de percentual de comportamentos ilegais, se encontre nelas um percentual enormemente maior de comportamentos ilegais, em relação a outras zonas sociais (BARATTA, 2002, p. 98-99).

Dessa forma, os riscos da sobrestimação do espaço da pena e da subestimação do espaço da cidadania (ANDRADE, 2003), a partir do uso indiscriminado do Direito Penal e Processual Penal pelo poder político para supostamente regular a totalidade dos conflitos interpessoais e sociais existentes, tendo por base o famigerado “populismo punitivo” (LARRAURI, 2005), precisam ser permanentemente revisitados, cotejados com as evidências produzidas e problematizados a partir de outros pressupostos teórico-práticos. Não se pode ignorar, pois, tanto a relevância da dimensão do controle e da repressão qualificada da criminalidade violenta quanto o caráter genocida do sistema penal em face das juventudes pobres e negras brasileiras e latino-americanas pelo desvirtuamento do poder político punitivo no Estado de Direito, de que são exemplos as infindáveis vítimas fatais de civis decorrentes de intervenção policial e de policiais mortos “em confronto” no cotidiano das cidades da região.

Nesse sentido, embora uma política criminal alternativa deva contemplar reformas estruturais da segurança pública e da justiça criminal que sejam capazes de fomentar a igualdade, a democracia e formas de vida comunitária e social mais civilizadas (BARATTA, 2002), não se pode olvidar a importância de mudanças incrementais graduais, com foco nas alternativas ao encarceramento, por um lado, e ao controle, prevenção e redução das violências e dos crimes violentos, por outro, incluindo a truculência e a letalidade da violência institucional.

3.2 DA SEGURANÇA DOS DIREITOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS, BASES JURÍDICO-LEGAIS E EFEITOS SOCIOCRIMINOLÓGICOS DE UM MODELO DEMOCRÁTICO-EMANCIPATÓRIO

Os descaminhos das promessas de segurança não cumpridas pelo *modelo tecnocrático-regulatório*, unicamente calcado em políticas de segurança pública de caráter repressivo e punitivo, agudizadas pelo medo e pela insegurança, contribuíram, paradoxalmente, para fortalecer a relevância da agenda das políticas públicas de segurança ou da segurança pública cidadã³⁴ na América Latina e Caribe (ALC). É claro que o persistente incremento de homicídios, feminicídios e crimes violentos, tais como roubos, agressões, extorsões e sequestros, na região, também impulsionaram sua centralidade em diferentes instâncias e fóruns nacionais e internacionais.

Nesse contexto, a ALC abarca 8% da população mundial e cerca de 38% dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI's) praticados no globo³⁵. A par disso, a grande instabilidade do contexto sociopolítico latino-americano, de que são exemplos, no caso da realidade brasileira, a sintomática deposição da Ex-presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016, no Brasil, com a posterior emergência do (des)governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (Sem Partido), em 2018, e sua acintosa afronta sistemática ao dito Estado de Direito, acrescenta novos ingredientes a esse caldo de cultura por demais dramático e desalentador no campo da segurança.

Para tanto, a liderança política e o comprometimento pessoal do(a) Prefeito(a) ou do(a) Alcaide como fiador da necessária prioridade de investimentos em uma agenda de segurança pública cidadã baseada em evidências e nas melhores práticas nacionais, assim como de uma governança territorial integrada que seja capaz de inaugurar um ciclo virtuoso de polícias públicas de segurança combinadas com políticas de segurança pública, com foco na garantia de direitos e na preservação de vidas, afiguram-se fundamentais.

Articular e coordenar a atuação do capital humano local, a destinação dos recursos físicos disponíveis - ao lado da captação e alocação dos recursos orçamentário-financeiros, com base nas evidências e nas melhores práticas nacionais e internacionais - constituem desafios próprios da reclamada governança das políticas de segurança pública municipal. Esse padrão de governança tem implicações federativas intra e intergovernamentais, cuja extensão dependerá do respectivo arranjo federativo (unitário ou não), assim como desdobramentos

³⁴ Para uma reflexão ampla desse conceito, leia: Mesquita Neto, 2011.

³⁵ Vide: UNODC. **Global Study on Homicide**: executive summary. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019., entre outros.

implicando o engajamento da pluralidade de atores públicos, privados e comunitários vinculados ao desenvolvimento dessa política pública.

Uma maior atenção na forma como se organizam os esforços público-estatais ante as demandas da população por mais segurança, à luz do modelo democrático-emancipatório da segurança dos direitos, aproxima-o do conceito de “*seguridad humana desde abajo*” (CAÑAS, 2013). Para o professor colombiano da Universidade de Antioquia, Pablo Emilio Angarita Cañas,

La idea de seguridad humana del PNUD ha sido enriquecida desde el Sur por diversos sectores, bajo la bandera de la *seguridad humana desde abajo*, que, de acuerdo con la profesora Jenny Pearce (2010) puede entenderse como el enfoque desde el cual se debe analizar, interpretar y proponer alternativas frente a la inseguridad” (CAÑAS, 2013, s/n).

Nesses termos, a elaboração de diagnósticos participativos dos desafios para a provisão da segurança como um bem público coletivo, ao nível territorial, com base em evidências e foco na *segurança dos direitos* da população, sobretudo daquela historicamente marginalizada e vitimizada, precisa ser considerada como estratégica e, por isso, como parte integrante dos mecanismos institucionais à disposição dos gestores públicos e da cidadania em nível local. Esses subsídios comunitários poderão colaborar, ademais, com a implementação de planos territoriais integrados e integrais de segurança pública municipal, assegurando o devido controle público (*accountability*) através do M&A dessas políticas pelos distintos níveis e diferentes instâncias de governança.

Compreender a influência desse conceito, sua aproximação teórico-prática com o da *seguridad humana desde abajo* (CAÑAS, 2013) e seus desdobramentos na arquitetura político-institucional e na distribuição orçamentário-financeira dos recursos que sustentam as políticas públicas de segurança pretendidas são essenciais. Claramente, não se pode olvidar, todavia, o impacto da debilidade da capacidade estatal e os movimentos políticos pendulares diversos que caracterizam a já parca institucionalidade do Estado na região; como também os riscos da funcionalização dos clamores públicos por mais segurança, funcionalizados por medo e insegurança urbana, o que pode ir de encontro à segurança dos direitos que se quer alcançar.

A revisão da literatura especializada e o cotejo com as evidências disponíveis asseveram a necessidade de a governança territorial integrada da segurança cidadã modular e mediar o uso da força da atividade policial em padrões democráticos, limitar os dispositivos de criminalização secundária dirigidos contra os chamados “outros criminais” (jovens, mulheres, população em situação de rua, LGBT, migrantes) e, ainda, superar a compreensão, *per se*,

reducionista e criminalizante, da segurança pela lógica binária “tipo penal x sanção criminal” (ANDRADE, 2003).

Nessa perspectiva, as políticas públicas de segurança mais eficientes, efetivas e eficazes serão aquelas que mobilizem sua atenção à formulação, à implementação e ao acompanhamento sistemático de programas, projetos e ações voltadas a diminuir os fatores de riscos que estão na base do cometimento de violências, interpessoais e institucionais (mercados ilegais de drogas e armas, por exemplo), e a promover os fatores de proteção (fortalecimento de vínculos e criação de oportunidades socioculturais e profissionais) de determinados sujeitos, segmentos, comportamentos e territórios (ou territorialidades).

Uma governança integral e integrada da segurança pública cidadã, à luz da garantia dos direitos e no controle sociopenal violento latinoamericano, do ponto-de-vista estratégico, confere relevância, do ponto-de-vista tático e operacional, a alguns pressupostos básicos. Entre eles, o entendimento de que a história sociopolítica e cultural da ALC comprova que ações estritamente policiais e de justiça criminal, embora necessárias, não se demonstraram suficientes para assegurar nem mesmo o controle da criminalidade violenta e do uso diferenciado da força na região, quanto mais o fomento de políticas públicas de prevenção social das violências e de promoção dos direitos humanos.

A implementação de políticas de segurança pública cidadã impõe, afinal, a incorporação de alguns princípios-chave, os quais encerram critérios heurísticos para o desenho, o desenvolvimento, o M&A dos inúmeros graus e instâncias de interação dos múltiplos atores envolvidos na sua construção, sejam eles locais, regionais, nacionais e, por vezes, internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC). Entre esses princípios-chave, estão:

a) Coordenação: constitui um ponto crítico e fator de sucesso dessas políticas públicas. Abrange a criação de instâncias de governança e coordenação das políticas públicas de segurança, contemplando a conexão entre as diferentes instituições de segurança e justiça (interagencialidade) e setores afins (intersetorialidade), entre o governo central e local (descentralização político-administrativa), assim como o estímulo de instâncias de participação social e engajamento comunitário, em formato cada vez mais híbrido (físico-presencial e virtual), com o advento da pandemia, privilegiando a recuperação da confiança e da legitimidade perdidas do(a) cidadão(ã) no Estado (controle público, transparência e *accountability*);

b) Integralidade: avoca uma concepção ampliada do conceito de segurança, aqui relacionado ao modelo de segurança dos direitos das políticas públicas de segurança, que reverbera, por consequência, na adoção de uma governança integral da segurança pública cidadã, transcendendo e incorporando a dimensão exclusivamente repressiva e punitiva da criminalidade, nos marcos do Direito Penal e Processual Penal, em direção à prevenção primária (políticas públicas de educação, habitação, trabalho e emprego, cultura, saúde e ordenamento urbano), secundária (programas, projetos e ações orientadas a grupos, subgrupos e territórios com maior vulnerabilidade e vitimização, especialmente letal) e terciária (focadas nos egressos dos sistemas prisional adulto e juvenil) dessas políticas públicas e de promoção dos direitos, a par das medidas de fiscalização administrativa e regulação urbana;

c) Transversalidade: sustenta-se nas interações voltadas ao planejamento, passando pela implementação, chegando ao M&A dessas políticas públicas com o estímulo à participação de inúmeros atores (públicos, sociais e privados), agências (segurança e justiça) e setores (educação, saúde, cultura, trabalho e emprego, políticas urbanísticas, etc.), de modo transversal, com foco na prevenção e na redução dos fatores de risco, agenciamentos e causalidades das violências;

d) Corresponsabilidade: baseia-se na necessidade de se compartilhar a responsabilidade pela cogestão dessas políticas públicas pelos distintos atores envolvidos, ao nível federativo, mas também ao da coprodução da segurança pública cidadã, seja como mecanismo de controle social (afeto mais diretamente às polícias e às demais agências de segurança pública e justiça criminal), seja como instrumento de garantia de direitos (afeto à promoção dos direitos humanos como núcleo axiológico desse conceito de segurança cidadã);

e) Focalização: o desenvolvimento de uma estratégia exitosa nessa área demanda focalizar as políticas de segurança pública cidadã em pelo menos três níveis ou camadas (*layers*) junto a determinados sujeitos e segmentos sociais mais vitimizados (em especial, jovens e mulheres, pobres, não raro, negros), junto a certos territórios mais vulneráveis (por concentrarem maior número de CVLI's e carências públicas de várias naturezas) e, ainda, junto aos fatores de risco (como mercado de drogas, armas e afins).

Considerando esses princípios orientadores, essa governança deverá contemplar, ainda, os diálogos participativos comunitários, a elaboração de um diagnóstico técnico e científico assertivo com o mapeamento das principais causalidades, fatores de risco e agenciamentos da dinâmica das violências e crimes naquela localidade, com a estratificação de dados, pelo menos,

ao nível territorial (*barrial*) das violências e crimes violentos, incluindo o mapeamento dos recursos institucionais e do capital social existentes³⁶.

A lógica de uma gestão baseada em evidências, antitética à “gestão por espasmos” (PAZINATO, 2012), tão comum na região, tem o potencial de promover mudanças institucionais incrementais em torno de uma agenda de segurança pública cidadã – o que, gradual e processualmente, tensiona a inflexão do emprego de políticas de segurança pública de "mano dura", de sentido unicamente repressivo, para políticas públicas de segurança, de sentido preponderantemente preventivo e protetivo, sem ignorar a pertinência da combinação de medidas de controle da criminalidade em determinados contextos violentos.

Ressalte-se, por oportuno, que a interface entre os diferentes níveis de institucionalidade estatal também impacta o funcionamento de uma boa governança nesse campo. Isso porque os arranjos federativos que caracterizam politicamente um Estado como Unitário ou Federado marcam a forma como são distribuídos tanto o poder político-decisório quanto os recursos orçamentário-financeiros.

Desse modo, os vários desenhos e modelos políticos e institucionais do Estado na ALC estão intimamente ligados à centralização ou a descentralização política e administrativa dos entes estatais. Enquanto nos Estados Unitários da Colômbia, do Chile e do Peru, para citar alguns exemplos, qualquer unidade subnacional pode ser criada ou extinta, tendo os seus poderes modificados pelo governo central, nos Estados Federados, como o Brasil e a Argentina, ao contrário, os Estados (ou Províncias) e os Municípios (ou Municipalidades), que compõem a Federação, têm sua existência, formal e material, vinculada à Constituição Federal, sendo que as suas competências (constitucionais) e atribuições (legais) não podem ser unilateralmente modificadas pelo governo central, a despeito dos efeitos das políticas nacionais de segurança na capacidade estatal de o poder local fazer frente a essas políticas públicas.

A doutrina jurídica e sociopolítica sustenta que cada um desses sistemas políticos possui vantagens e desvantagens. Não obstante, para os propósitos desta pesquisa, interessa considerar as consequências fundamentais de cada um desses sistemas no estabelecimento do padrão de governança do poder local no campo das políticas de segurança pública cidadã.

³⁶ Mais a respeito em: SAMPSON, R.J. How does community context matter? Social mechanisms, and the explanation of crime rates. *In*: WIKSTROM, P.O.H.; SAMPSON, R.J. (Org.). **The 12 Explanation of Crime: Context, Mechanisms, and Development**. New York: Cambridge University Press, 2006.

Assim é que, no Estados Federais, incentiva-se uma maior aproximação dos governos centrais com os governos regionais e locais, ensejando, em função da descentralização jurídica, política e administrativa e da conseqüente autonomia dos demais entes federados, assegurada constitucionalmente, o imperativo de uma integração intergovernamental (dimensão vertical) e intragovernamental (horizontal), sobretudo entre as diferentes instituições de segurança e justiça, tais quais as polícias. Já nos Estados Unitários, identifica-se uma maior concentração do poder no governo central, o que pode facilitar, pelo menos em termos de arranjo institucional, a gestão das polícias, ressalvada sua atuação em nível local.

Não há dúvida, pois, que a maneira como se organiza o poder ao nível territorial e suas implicações nas decisões dos gestores governamentais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007) está entre os fatores institucionais que incidem na ação estatal, ao lado da variável eleitoral, das características da burocracia e dos mecanismos de controle e *accountability* das políticas públicas em geral e das de segurança, em particular. Tanto a natureza quanto o padrão de interação entre os governos (nacional e unidades subnacionais), junto às instâncias governamentais (distintos setores, sejam Ministérios, sejam Secretarias) e comunitárias sinalizam a relevância das configurações políticas dos Estados da região e seu impacto na estruturação de uma governança territorial, integral e integrada, da segurança pública cidadã.

A consolidação de uma boa governança nesse campo das políticas públicas não pode prescindir, então, da participação diversa e plural de diferentes atores (estatais, sociais e comunitários) em torno das evidências e das melhores práticas de gestão de políticas de segurança pública combinadas com políticas públicas de segurança, foco territorial, causalidades, agenciamentos e fatores de risco que orientam a dinâmica das violências e da criminalidade violenta nas cidades.

3.3 DOS TIPOS-IDEAIS AO HIBRIDISMO EPISTEMOLÓGICO: ENTRE OS MUITOS MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA EM DISPUTA

A falta de confiança e legitimidade dos Estados da região conclama as lideranças políticas a construir uma governança territorial participativa, integrada e integral das múltiplas dimensões da segurança pública cidadã com base em evidências.

Não faz sentido continuar-se a trabalhar, seja ao nível discursivo (teórico), seja ao aplicado (políticas públicas), com falsas dicotomias e contradições. Combinar políticas de segurança pública de controle e repressão qualificada da criminalidade violenta (a exemplo do desbaratamento de grupos de extermínio atrelados ao crime organizado transnacional, ao tráfico de drogas, às *milícias*³⁷, etc.) com políticas públicas de segurança de prevenção social e situacional das violências (como a geração de oportunidades de inclusão social e produtiva das juventudes periféricas e de mulheres vítimas de violência, a redução do abandono/evasão escolar, entre outros), focalizadas nos territórios com maior concentração de vulnerabilidades sociais e exposição a violências, constitui-se característica importante do modelo híbrido aqui propugnado.

A tensão entre essas duas perspectivas, erroneamente assumidas como dicotômicas, conforma um paradoxo latinoamericano (e caribenho), na medida em que determinados discursos punitivos, tão comuns por estas plagas, reduzem os problemas de insegurança, violência e crime ao já mencionado código binário crime-pena. A funcionalização dos problemas sociais, aos sentimentos de medo e insegurança, absolutiza, descontextualiza e despolutiza o entendimento da segurança como um direito garantidor de outros direitos ao favorecer a concretização de um modelo de direito à segurança global, hegemônico, ao nível local, que responde à lógica tecnocrática-regulatória do efficientismo penal e da justiça criminal atuarial das políticas tradicionais, repressivas e punitivistas, de segurança pública³⁸.

Em outro sentido, a interação da cidadania e da sociedade civil organizada na esfera pública colabora com a ampliação do cânone democrático com virtual repercussão na natureza e na qualidade do desenvolvimento de políticas públicas de segurança mais inclusivas e inovadoras. O deslocamento do foco do papel repressivo e reativo do dito sistema de segurança pública e justiça criminal (Polícias, Promotoria, Judiciário e Prisões) para a construção de

³⁷ Sobre o tema, ver: MANSO, Bruno Paes. **A República das Milícias**: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

³⁸ Trata-se de uma perspectiva teórica e prática que enfatiza o caráter repressivo e de controle, em detrimento das políticas públicas de viés preventivo e protetivo. Em geral, estão associadas a políticas tradicionais e limitadas de segurança pública, concentrando nas mãos das polícias e dos órgãos de justiça criminal, unicamente, a responsabilidade pelo provimento da segurança interpessoal.

alternativas mais dialógicas, e não somente criminais ou criminalizantes, valoriza o reconhecimento da diversidade social e da mediação/restauração dos conflitos no local em que emergem e junto com os seus protagonistas (empoderamento comunitário).

As percepções sociais sobre alguns fatores microssociais (estigma que recai sobre determinada classe social, gênero, raça/etnia, faixa etária, etc.) e macrossociais (transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e geográfico-espaciais) podem convergir, temerariamente, contudo, para o acirramento da vitimização e, eventualmente, para a letalidade dos conflitos interpessoais e sociais da vida em coletividade, como se percebe de modo cada vez mais acirrado na região hoje, nos meios *on* e *off*, de modo presencial (fisicamente) e/ou digital (virtualmente). Daí porque a formação de uma cidadania ativa necessita de condições mínimas para o exercício da participação política. A ausência de uma ambiência democrática pode acarretar o descrédito das instituições de Estado, a ocupação privada (ou privatista) dos espaços públicos e a falta de uma governança adequada entre as reais necessidades humanas e a capacidade estatal existente para atendê-las.

É preciso ressaltar que “as dificuldades do mundo moderno não serão resolvidas por uma rendição à política, mas apenas pela transformação da “política” de forma tal que nos possibilite moldar e organizar a vida humana de maneira mais efetiva.” (HELD, 1987, p. 241). Nesse mesmo sentido: “A privatização das figuras do político e do cidadão privatiza também o espaço público” (NOVAES, 2007, p. 18). A política, em vista disso, deve ser entendida como instância de (re)existência e (con)vivência de indivíduos e instituições em prol da superação coletiva dos problemas públicos de vida e morte nas cidades latinoamericanas.

Acredita-se, todavia, que a mobilização de diferentes atores, com suas distintas crenças, valores e ideologias, possa tanto reificar as desigualdades estruturais do sistema punitivo quanto contribuir para estabelecer uma governabilidade democrática³⁹, entendida como a existência de condições políticas e institucionais básicas, para que viceje uma cultura política democrática na interação do Estado e da sociedade civil. Instrumentos de gestão democrática dão visibilidade aos desafios, socioculturais e político-institucionais, que se apresentam para a concretização da segurança dos direitos, o que exigirá o enfrentamento dos fatores de criminalização, que afloram do medo e do sentimento de insegurança, sempre irracionais, como também daqueles que garantem a (re)produção estrutural das desigualdades e da violação de direitos pelo uso abusivo da força.

³⁹ Sobre uma das acepções possíveis do conceito de governabilidade democrática, leia: Revesz, 2006; Velásquez, 2006.

Nesse contexto, os novos contornos e padrões organizacionais da gestão pública impõem desafios também diversos para o estabelecimento de um desenho institucional que abarque do planejamento ao monitoramento e à avaliação das políticas de segurança pública cidadã implementadas com a participação de gestores, técnicos e especialistas e o engajamento cívico qualificado pelas evidências e pelo que funciona, empiricamente, para preservar e salvar vidas na segurança e convivência nas cidades. As substanciais alterações do papel político desempenhado pelo Estado na sua relação com a sociedade criaram as condições para o surgimento do conceito de governança, que alterou sensivelmente o padrão e o modo de pensar a gestão pública, antes restrita aos representantes dos Poderes Públicos e subsumida aos parâmetros exclusivos da democracia representativa (DOWBOR, 1998; BOURDIN, 2001; SLAKMON; MACHADO; BOTTINI, 2006).

Por conta disso, além de medidas meramente repressivas/punitivistas (políticas de segurança pública), configuram-se vitais intervenções preventivas (políticas públicas de segurança), que incidam tanto na diminuição quanto no cessamento dos fatores de risco que ativam o cometimento de violências e crimes, propiciando, assim, a médio prazo, uma governança territorial integrada das políticas de segurança pública cidadã que emergem dessa comunhão de esforços estatais e da convivência pacífica e democrática no espaço urbano.

Entre as iniciativas mais promissoras nessa área⁴⁰, sobressaem-se aquelas que buscam ampliar o diálogo interinstitucional (entre instituições de segurança e justiça de diferentes entes políticos estatais, sociais e comunitários), intersetorial (entre diferentes políticas sociais setoriais, a exemplo da saúde, da educação, da cultura, do esporte e lazer, da geração de trabalho e renda) e interagencial (entre as Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e Prisões), assim como a interação com a cidadania em prol da premissa de que não *haverá direito à segurança sem segurança dos direitos* fundamentais e sociais, individuais e coletivos (PAZINATO, 2012). Desse enfoque, resultará uma maior atenção na forma como se articulam os esforços público-estatais para acolher e atender aos reclamos comunitários imbricados na perspectiva afim da já mencionada *seguridad humana desde abajo* (CAÑAS, 2013).

⁴⁰ Consulte, entre outros: SHERMAN; *et al*, 1997; ABAD, J; GÓMES, J., 2008; ABIZANDA, BEATRIZ; *et al*, 2012; WELSH; FARRINGTON, 2012; BID, 2017.

4 A EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

O advento desse modelo híbrido de políticas de segurança pressupõe uma liderança protagonista do Chefe do Poder Executivo, porque, *a priori*, legitimado pelas urnas e pela rua, com virtual capacidade para mobilizar esforços político-institucionais e orçamentários, assim como sociais e comunitários, os quais são necessários para viabilizar a estruturação de uma governança integrada e participativa das políticas públicas de segurança.

Nesse contexto, o arranjo federativo nacional na sua interface com as instâncias subnacionais, a exemplo dos Municípios (Municipalidades), afigura-se importante para delimitar os limites e as possibilidades de incidência da segurança pública municipal.

Os desafios para a operacionalização dessa inovação institucional da atuação municipal no campo da segurança pública cidadã, além da liderança do mandatário da cidade, no contexto de uma governabilidade democrática, demanda uma governança integrada e participativa da área. O suporte das evidências, de igual modo, subsidiando os atores que compõem esse desenho institucional de governança do poder local na garantia e acesso à segurança dos direitos, será vital para a mitigação de fatores de risco (como a circulação ilegal de armas e de outros mercados ilegais, como o de drogas) e fortalecimento dos fatores de proteção (inclusão social e produtiva das juventudes, enfrentamento das violências contra as mulheres, etc.) para mitigar os riscos de criminalização e reprodução das desigualdades estruturais no sistema penal.

4.1 GOVERNANÇA DOS SISTEMAS NACIONAIS E SUBNACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ

O Estado, embora continue atuando como instância política privilegiada, deixa de possuir o monopólio da identificação dos problemas sociais e da eleição das prioridades dos investimentos públicos. A incorporação de vários atores públicos, sociais e privados, bem como o imperativo da distribuição dos bens públicos de segurança, estão na base dos muitos modelos político-institucionais de governança das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança, da União para Estados e Municípios, no caso do modelo federativo brasileiro, e entre países e organizações multilaterais e/ou das Nações Unidas⁴¹.

⁴¹ Originalmente o termo *governança* foi idealizado pelo Banco Mundial (WORLD BANK. Governance and Development. Washington, D.C.: World Bank, 1992).e gradativamente incorporado aos códigos e aos usos de gestores públicos municipais de segurança pública cidadã na América Latina e Caribe. A despeito desse histórico a apreensão do conceito doravante guarda profunda interface com os mecanismos e os esforços político-

A moderna dicotomia entre esfera pública, caracterizada por um sujeito político universal e homogêneo, o Estado, e esfera privada, como espaço apolítico das particularidades e diferenças, passa a ser questionada. Decorrencia lógica e, ao mesmo tempo, emblemática desse movimento de maior cooperação e complementaridade em termos federativos (entre o sistema nacional e os subnacionais – leia-se, no país, entre União, Estados e Municípios) e entre os setores público e privado, a despeito dos riscos que encerra, sobretudo na área da segurança, são as pautas e reivindicações dos movimentos sociais que ultrapassaram os limites da esfera pública, entendida como *locus* de atuação exclusiva do Estado. Atingiram práticas sociais autoritárias exercidas também no seio da esfera privada, as quais, por estarem sob o manto do privado ou familiar, permaneciam imunes aos instrumentos de proteção de direitos por parte do Estado, como o enfrentamento às violências doméstica e/ou intrafamiliar, à corrupção policial (e judicial), entre outras.

Essas substanciais alterações do papel político desempenhado pelo Estado, na sua relação com a sociedade, criaram as condições para o surgimento do conceito de governança, que alterou sensivelmente o padrão e o modo de pensar a gestão pública, antes restrita aos representantes dos Poderes Públicos e subsumida aos parâmetros exclusivos da democracia representativa (DOWBOR, 1998; BOURDIN, 2001; SLAKMON; MACHADO; BOTTINI, 2006). O alargamento do conceito de espaço público, a partir da interação com diversos atores sociais, trouxe à cena pública agendas outrora somente debatidas por técnicos e/ou especialistas.

A ressignificação do conceito de Estado e a emergência da governança, quando aplicadas ao poder local, impactaram a (re)organização política e administrativa dos Estados, sejam eles federados, sejam eles unitários, ressalvadas suas especificidades nacionais e subnacionais. Os reflexos, é certo, também foram sentidos na agenda das políticas públicas de segurança, em flagrante e permanente disputa semiótica e política de discursos, narrativas e, sobretudo, de práticas sociais e institucionais de poder muito diversas.

A esse contexto sociopolítico, acresça-se o fato de a ALC, desde 2016, estar imersa em alterações políticas e tensionamentos de legitimidade – golpes de Estado parlamentares, com forte influência de parcela do setor privado nacional e internacional, e emprego de tecnologias de controle social múltiplas (vide a dramática situação sociopolítica, cultural, econômica e ambiental brasileira na atualidade). A título de ilustração, desde 2014, não é lançado um edital de financiamento pelo governo federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENASP/MJSP) do Brasil, de políticas públicas de

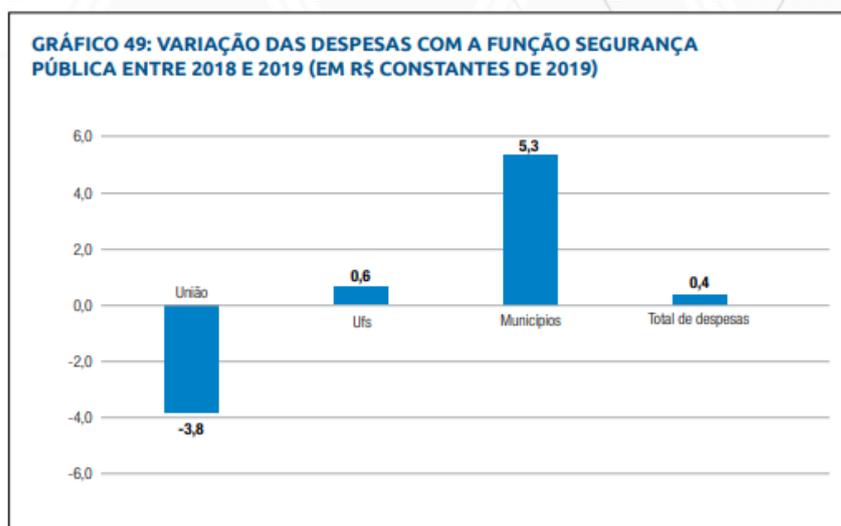
institucionais e comunitários mais amplos para a estruturação de políticas de segurança pública cidadã desde o poder local.

segurança preventivas, como iniciativas voltadas às juventudes, às mulheres vítimas de violência, ao fomento da mediação de conflitos e da justiça restaurativa no ambiente escolar, etc.

Inobstante, nesse período, restaram editadas duas importantes leis federais: em 2014, com vigência a partir de 2016, o Estatuto Geral das Guardas Municipal – Lei nº 13.022/2014, ainda no Governo Dilma Rousseff e, mais recentemente, a do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) – Lei nº 13.675/2018, já no Governo Temer. Esses avanços normativos, no entanto, não se traduziram em evoluções proporcionais ao nível das políticas públicas de segurança.

Os dados do último Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2020 demonstram que houve uma redução de 3,8% dos gastos da União na função segurança pública de 2019 em relação a 2018; enquanto, no mesmo período histórico, os Municípios aplicaram 5,3% a mais (e os Estados, patamar de 0,6% a mais, em nível de estabilidade), a despeito da desigual distribuição dos tributos públicos. Observe-se, no gráfico a seguir, essa discrepância entre os diferentes entes federados do Brasil, sem olvidar que a União concentra mais de 2/3 de toda a arrecadação tributária nacional (PERES, BUENO, 2020).

Figura 6 – Variação das despesas com a função da segurança pública entre 2018 e 2019



Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Fonte: Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020, p. 235. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

De outra parte, parece também evidente que, a par do arcabouço legal-normativo dos anos de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e 2018 (Lei do SUSP), pende ainda de

deliberação no Congresso Nacional, a inclusão das Guardas Municipais como polícias, ao nível constitucional⁴². O estabelecimento de um sistema nacional de segurança pública, para utilizar enunciado da “Lei do SUSP”, é fundamental para uma boa e adequada governança, induzindo política, normativa e institucionalmente a integração entre os diferentes órgãos e agências de segurança, justiça e proteção social, incluindo as Guardas Municipais, hoje polícias municipais de fato e pelas Leis 13.022/2014 e 13.675/2018, que regulamentaram, respectivamente, os §§ 8º e 7º do art. 144 da Constituição Federal. É absolutamente imprescindível, desse modo, o estabelecimento de uma governança do plano nacional aos subnacionais, chegando a uma dimensão territorial, em termos de uma governança integrada da segurança pública cidadã baseada em evidências, o que pressupõe a convergência do gestor público de todos os entes federados, a começar pela União, com o ditame da Constituição Federal brasileira que aduz a segurança como um direito social (art. 6º da CF), garantidor de outros direitos fundamentais e sociais.

E esse não é um empreendimento simples na ALC, por tudo quanto se afirmou nos capítulos precedentes, mais ainda, no Brasil, pela complexidade de um federalismo de natureza trina, que é constituído de entes federados autônomos de três níveis – Federal (União), Estados e DF (27 Estados) e Municipal (5575 Municípios). Ocorre que a superação de falsas dicotomias, como aquela que antagonizou ao longo dos anos as políticas públicas de segurança com as de segurança pública, a prevenção com a repressão, as polícias com as comunidades, a técnica com a política, entre outras, necessitará de um desenho institucional de governança que abarque formal e materialmente os mecanismos de construção participativa e colaborativa dessas políticas públicas, com base em dados e informações da dinâmica da criminalidade violenta, seus fatores de risco, agenciamentos e causalidades, assim como a alocação e o acesso efetivo do provimento da segurança (e da justiça) cidadã como bens coletivos.

Note-se que, no curso da fase de revisão e formatação desta tese, sobreveio a publicação do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, em consonância com o que preconiza a Lei do SUSP, extrapolando, diga-se de passagem, o prazo legal fixado, pela mesma lei, para tanto, que era o de 2020. Quer-se compreender que esse processo tardou tanto pela falta de convicção acerca do conteúdo da política nacional de segurança pública quanto, e sobretudo, pela falta de capacidade

⁴² O debate da Reforma Administrativa, no âmbito do Congresso Nacional brasileiro, viabilizou dois destaques à Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020, versando sobre a ampliação da competência plena da segurança pública em nível municipal, como também a referência expressa, no texto constitucional, art. 144, §8º/CF, das Guardas Municipais como órgãos de natureza policial.

política e institucional – da liderança política aos gestores públicos responsáveis pela formulação, implementação e M&A da política nacional, a quem cabe a coordenação dos esforços federativos nacionais em prol da segurança dos direitos da população.

Ora, aqui, uma vez mais, quiçá fruto da tradição ibérica e bacharelesca, apanágio do frágil Estado de Direito brasileiro⁴³, prescinde-se da insuperável pactuação política entre o Presidente da República, e as instâncias estratégicas da governança do SUSP, e os(as) Governadores(as) e Prefeitos(as) do país. À evidência, isso somente seria possível em uma governabilidade democrática, isto é, em um ambiente de respeito compartilhado das regras do jogo democrático, com um apreço mínimo à civilidade e à institucionalidade, o que lamentavelmente não é o caso brasileiro e de parte substantiva dos países latinoamericanos na atualidade, inclusive da Colômbia.

Ainda, a governança territorial integrada da segurança pública municipal cidadã deverá atentar para o desenvolvimento, pelo menos ao nível de bairro, de dados, informações e evidências várias. Esses subsídios apoiarão o mapeamento dos principais riscos e causas para a recorrência das práticas de violências e crimes violentos em determinada região da cidade, com focalização nos territórios, segmentos e condutas sociais mais diretamente relacionadas com a exposição das violências e vulnerabilidades. Mas não basta!

Será preciso horizontalizar o relacionamento entre o Estado e a população através do aperfeiçoamento das instâncias de decisão das políticas públicas em distintos níveis, com prevalência do poder local, justamente em função da vivência cotidiana com os órgãos e agências de segurança (prestação de contas públicas, transparência e *accountability*). Muitos são os desafios dessa governança.

Garantir a interface com a complexidade das agendas e com a diversidade dos atores públicos e privados imbricados, bem como viabilizar a definição e o acompanhamento de processos e rotinas de gestão, permitindo uma articulação vertical (entre governos centrais e locais) e horizontal (entre agências de segurança, justiça e de políticas setoriais), lastreadas em evidências, em prol da almejada proteção integral dos direitos das pessoas (REVESZ, 2006; VELÁSQUEZ, 2006), constituem alguns deles.

Ao nível nacional, estimulados pouco a pouco pela tomada de empréstimos junto a bancos de fomento internacionais, tais como o BID, o Banco Mundial, entre outros, vários países da América Latina e Caribe (ALC), nas últimas duas décadas, criaram e institucionalizaram “sistemas nacionais” de governança da segurança pública cidadã, a partir

⁴³ Consulte sobre o assunto, entre outras, esta obra: BATISTA, Nilo. **Matrizes Ibéricas do Sistema Penal Brasileiro – I**, v. 5. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

do poder de mobilização, articulação e coordenação das prioridades político-institucionais e orçamentário-financeiras. Esses são os casos do Chile, da Colômbia, do Peru, de El Salvador, entre outros, os quais estruturaram “Gabinetes ou Conselhos Nacionais de Segurança Cidadã”, fomentando a participação não apenas de órgãos de segurança e justiça, como também, de modo interinstitucional e setorial, de outras áreas vinculadas à prevenção das violências e à promoção dos direitos, como educação, saúde, desenvolvimento, etc., direta ou indiretamente vinculadas com a resposta integral do Estado ao desafio multifatorial e causal das (re)produção de violências e crimes.

Em termos subnacionais, gradativa e processualmente, esparsa e localizadamente, a liderança do Chefe do Poder Executivo – provincial (Estadual) e local (Municipal), ao lado da estruturação de uma governança territorial integrada baseada em evidências tem feito a diferença na preservação de vidas e no resgate da sensação de segurança da população⁴⁴ na ALC. Ao nível do poder local, a capacidade institucional do Poder Público possui, portanto, interface direta com a liderança política, ou seja, a capacidade de promover as convergências necessárias em torno de uma agenda para a cidade, que coloque a vida humana no centro das prioridades e das políticas públicas de segurança.

O protagonismo municipal em torno de uma agenda de segurança pública cidadã⁴⁵ contribuirá, decididamente, para mobilizar uma equipe técnica multiprofissional, com servidores de carreira e profissionais de livre nomeação na estrutura burocrática municipal, capaz de identificar e captar recursos, dentro e fora do Poder Público, no plano subnacional (municipal) ao nacional (federal), com base na elaboração de projetos aplicados lastreados em dados e informações acerca da dinâmica das violências e crimes e daquilo que a agenda em questão pretende focalizar. A par disso, será necessário despender esforço e energia na pactuação político-institucional dessa agenda entre os diferentes e diversificados atores sociais imbricados, sejam aqueles do Poder Público Municipal (e de outras instâncias federativas),

⁴⁴ A história colombiana, perpassada pelo conflito armado e pelo narcotráfico, confere desafios diversos à construção de políticas de segurança pública cidadã. A alentada obra a seguir aprofunda essa reflexão em termos sociológicos e políticos: GONZÁLES, Fernán E. González. **Poder y Violencia en Colombia**. Odecofi-Cinep: Bogotá, D.C., Colômbia.

⁴⁵ Para ilustrar o tema, confirmam: Agenda Prioritária de Segurança Pública liderada pelo Instituto Sou da Paz com a participação do autor, entre vários outros especialistas, para subsidiar o debate das eleições presidenciais de 2014. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/agenda_prioritaria_2014.pdf. Acesso em: 6 out. 2021; Agenda Municipal de Segurança Cidadã elaborada com a participação do autor através do Instituto Fidedigna, Instituto Sou da Paz e Instituto Igarapé no processo eleitoral de 2016. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/08/NT_Agenda-Municipal-de-Seguran%C3%A7a-Cidad%C3%A3-Eleicoes-Municipais-2016-16-08.pdf. Acesso em: 6 out. 2021. Ou liderada pelo Instituto Fidedigna, com o engajamento de inúmeros outras instituições da sociedade civil gaúcha, nas eleições ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul de 2018. Disponível em: https://b3c13ef9-7e14-4d7e-a0a7-fbadf1fbda1.filesusr.com/ugd/e4a043_c97034f101fa46eba30ad12c60cada0f.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

sejam aqueles oriundos das polícias (Guardas Municipais, Polícias Militar, Civil, no âmbito estadual brasileiro, Rodoviária Federal e Federal, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Polícia Penal, Perícia Técnica, etc.).

Para tanto, instrumentos de governança, como os Gabinetes de Gestão Integradas (GGI's), que derivam do legado do Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (PRONASCI) do Brasil⁴⁶, constituem-se em um *locus* potencialmente privilegiado de gestão estratégica e tático-operacional das políticas de segurança pública cidadã. No caso da alçada municipal, aos Gabinetes de Gestão Integradas Municipais (GGI-M's) caberá o desenvolvimento integrado e integral da política municipal de segurança pública cidadã formada por políticas públicas de segurança direcionadas à prevenção social e situacional das violências, por políticas de segurança pública de controle e repressão qualificada da criminalidade violenta combinadas com políticas públicas de regulação urbana e fiscalização administrativa, baseada em evidências, na garantia, no respeito e na promoção dos direitos humanos e de uma sociedade também ambientalmente sustentável.

Os GGI-M's não se confundem com instrumentos de participação social e popular, como se verá a seguir, visto o seu propósito tático-operacional na mobilização e articulação conjunta das agências de segurança pública municipal (Guardas Municipais), com poder de polícia administrativo (equipes de fiscalização da Prefeitura – Fazenda, Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Trânsito e Mobilidade Urbana) com órgãos policiais estaduais e federais que compõem a governança do dito *sistema de segurança e justiça*. Para tanto, os GGI-M's podem estar diretamente vinculados ao Gabinete do(a) Prefeito(a) e/ou a outro órgão gestor municipal da política de segurança pública, a exemplo de uma Secretaria de Segurança Pública Municipal ou Defesa Social, sob a presidência do(a) Chefe do Poder Executivo Municipal (na sua ausência, sob a do Secretário Municipal da pasta) e coordenação do(a) Secretário(a) Executivo(a).

A instituição de, pelo menos, uma Câmara Técnica, em caráter permanente, formada por profissionais de diferentes instituições de segurança, justiça e proteção social, com foco na Prevenção das Violências, afigura-se fundamental para dotar o GGI-M de maior e melhor capacidade institucional de formulação e elaboração de projetos e ações integradas. Ao mesmo tempo, a criação de uma Câmara Temática, em caráter temporário, pode apoiar o estreitamento

⁴⁶ O PRONASCI foi o primeiro, e único, até o presente, programa nacional de segurança pública brasileiro, que se diferenciava do I e II Planos Nacionais de Segurança Pública dos Governos Fernando Henrique Cardoso no Brasil, nos anos de 2000 e 2003, respectivamente, por agregar recursos orçamentário-financeiros superiores a cerca de cinco vezes os recursos então disponíveis no Fundo Nacional de Segurança Pública, de 2007 a 2012, na ordem de R\$ 1,5 bilhões anualmente.

e o fortalecimento dos vínculos institucionais dos GGI-M's com as demandas oriundas da população e de representantes da sociedade civil organizada local, virtualmente conectadas a um Conselho Municipal ou instância de participação similar, desta feita, com o necessário emprego de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's).

Além de apresentar um corpo técnico e gerencial multidisciplinar, o GGI-M mobiliza toda a população, atuando enquanto espaço de interlocução com os(as) cidadãos(ãs) sobre violências e crimes. Nesse particular, a ampliação da participação social ou popular envolve a interação do GGI-M com os Fóruns Comunitários e/ou Municipais de Segurança Pública, como também com os Conselhos Comunitários (Conseg's), Conselhos Pró-Segurança Pública (Consepro's) e Conselhos Municipais de Segurança Pública.

Essa legitimidade guarda total correlação com a capacidade de os GGI-M's assegurarem a realização de projetos e ações integradas com vistas a enfrentar os principais problemas de segurança pública que emergem nas cidades, buscando ampliar e qualificar a resposta estatal, a partir da gestão do conhecimento e da informação, ultimando o controle, a prevenção e a redução das violências, o aumento da *representação social* de segurança e do grau de confiança da sociedade no Estado e nas suas instituições de segurança e justiça.

Levando em consideração observações participantes, o conteúdo de legislações municipais aplicadas várias, boas práticas nacionais e, ainda, a experiência pregressa como gestor e consultor nacional e internacional do autor, essa instância local de governança integrada da política municipal de segurança pública cidadã norteia-se pela consecução das seguintes macrodiretrizes e princípios institucionais:

- **Gestão Integrada:** já que deve pautar-se na descentralização político-administrativa das decisões e em uma atuação deliberativa e colegiada. Logo, as decisões são tomadas de comum acordo entre os integrantes, respeitando as autonomias institucionais e as atribuições funcionais dos órgãos e agências municipais, estaduais e federais envolvidos. Opera-se pelo consenso, sem hierarquia;
- **Atuação em Rede:** o GGI-M pressupõe uma rede de informações, experiências e práticas que extrapolam os sistemas de informações policiais e de justiça ao agregarem outros canais e mecanismos de interação direta da população por meio de diferentes canais institucionais de comunicação, participação e engajamento ensejados pelo Poder Público Municipal (ouvidorias, Whatsapp, e-mails institucionais, plataformas *online*, etc.);

- **Perspectiva Sistêmica:** o GGI-M configura-se em um espaço inovador que alia planejamento, execução, monitoramento e avaliação (M&A) da política de segurança pública cidadã na cidade (vide os Observatórios de Segurança Pública Municipal ou instâncias afins), com colaboração e sinergia entre os seus participantes, que são garantidas pelo fluxo, processamento e desenvolvimento de projetos, ações e operações integradas de segurança.

Por essa razão, os GGI-M's tem os seguintes objetivos:

- Implementar as políticas vinculadas aos planos nacional e estadual de segurança pública, observadas as peculiaridades locais;
- Estabelecer uma rede integrada de intercâmbio de dados, informações e boas práticas de gestão ao nível local;
- Processar a elaboração de planejamento tático-operacional da política de segurança pública municipal, à luz de um Plano Municipal estratégico, erigido com ampla participação das instituições de Estado, da sociedade civil e da iniciativa privada;
- Utilizar os estudos técnicos e os indicadores de M&A elaborados pelo Observatório de Segurança Pública Municipal, de forma que se possa medir a eficácia, a efetividade e a eficiência dessa agenda;
- Identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos locais e em evidências;
- Garantir uma governança territorial integrada baseada em uma inteligência qualificada da prevenção das violências, em linha com os esforços de controle e repressão qualificada da criminalidade violenta, afora as necessárias intervenções urbanas;
- Difundir a filosofia de gestão integrada das políticas de segurança pública municipais.

O desenho institucional do GGI-M (previsto em um módulo mínimo ou básico, Órgão Colegiado Pleno e Secretaria Executiva) não elide a possibilidade de, guardadas as peculiaridades e as especificidades locais, manter e/ou estruturar módulos suplementares ou acessórios, a exemplo de Sala de Situação contígua a uma Central Integrada de Comando, Controle, Comunicação e Informação – C4I, local onde funcionam as tecnologias aplicadas de controle social, como as câmeras de videomonitoramento, entre outras.

Destarte, ao lado do compromisso político-institucional da liderança do mandatário municipal e do desenho de governança integrada, o modo como se concebe a organização e o processamento dos dados e informações, por parte do Observatório, configura um fator de grande relevância para (re)orientar, estratégica, tática e operacionalmente, a política de segurança pública municipal. Por conta disso, este tripé adquire especial importância:

- Diagnóstico (desdobrado em Plano Municipal de Segurança Pública);
- Implementação (Planos e Protocolos de Ação Integrada);
- Monitoramento e Avaliação (indicadores quantitativos e qualitativos de impacto e de processo).

A cooperação rotineira entre os GGI-M's, e entre estes e as instâncias federativas estaduais e nacionais, tem gerado o desenvolvimento de operações integradas intermunicipais, como ao nível metropolitano, ou mesmo novos arranjos institucionais, de que são exemplos o GGI do Entorno do Distrito Federal e o GGI Metropolitano de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, em áreas de conurbação urbana e de grande similitude acerca da prática de crimes violentos, atuação de organizações criminais e de tráfico de drogas, etc.⁴⁷

As áreas de intervenção em segurança cidadã fomentadas pelo BID dão a dimensão dos desafios de uma governança territorial integrada e da premência de lideranças políticas capazes de vocalizarem e desenvolveram políticas públicas de segurança realmente inovadoras, porque lastreadas em evidências e focalizadas nos territórios, segmentos e fatores de risco/agenciamentos que acirram o cometimento de violências e crimes violentos, a saber:

⁴⁷ As imbricações táticas e operacionais entre segurança e mobilidade urbana são outro fator a justificar, haja vista a realidade das Capitais e Regiões Metropolitanas, a premente integração entre os diferentes arranjos organizacionais de GGI's (Municipal, Metropolitano, de Fronteira e Estadual).

Figura 7 – Dimensões da Segurança Cidadã pelo BID

Table 3. Range of Areas of IDB Interventions in Citizen Security

Cross-cutting area of action	Institutional capabilities				
	Enhance state effectiveness and efficiency in preventing C&V by increasing policymaking capacities and promoting the use of empirical evidence in policies				
Specific areas of prevention	Social intervention	Situational prevention	Police	Judiciary system	Penitentiary system
Key objective	Addressing violent and criminal behavior among young people; substance abuse; and domestic violence ^a	Reducing opportunities for criminal and violent behavior stemming from environmental factors	Detecting opportunities for crime and deterring its occurrence	Detecting, prosecuting, and sentencing offenders	Increasing the effectiveness of rehabilitation to prevent recidivism after integration into society
Target risk level					
Primary risk level	✓	✓	--	--	--
Secondary risk level	✓	✓	✓	--	--
Tertiary risk level ^b	--	--	✓	✓	✓

Fonte: ABIZANDA; HOFFMAN; MARMOLEJO; DURYEY, 2012.

Não por acaso, um dos maiores desafios que se apresentam ao gestor local de políticas de segurança pública cidadã é o de instituir ou fortalecer mecanismos efetivos de coordenação federativa horizontal, ao mesmo nível de governo, entre distintos setores públicos, entre os Ministérios (Justiça e/ou Segurança com os de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Cultura, Trabalho e Emprego, etc.), no casos dos governos centrais (União), e entre Secretarias homólogas, ao nível das unidades subnacionais (como Estados e Municípios). Nessa mesma linha de raciocínio, afigura-se essencial a estruturação de um desenho institucional que favoreça, ainda, uma governança sinérgica entre o plano nacional de segurança e os consequentes planos regionais (estaduais) e locais (municipais), com a participação da cidadania com base nas evidências produzidas por instrumentos de gestão do conhecimento e da informação aplicada à segurança pública cidadã.

De igual modo, ressalvadas as especificidades de cada sistema político-estatal, se Unitário, ou se Federado, há que se viabilizar as condições institucionais para que esse sistema seja operacionalizado de fato, ao nível das políticas públicas, com a indução do governo federal, para além de discursos ou da mera ideia-força do SUSP, no caso brasileiro, e da segurança cidadã, no colombiano. Nesse particular, uma pactuação de ordem política intra e interfederativa entre a União, os Estados e os Municípios, na lógica federativa brasileira de

natureza trina, ou entre o governo Central-Província e Municipalidades, na da Colômbia, e entre estes e a sociedade civil, sobretudo ao nível local e territorial.

As experiências, tanto dos governos centrais quanto locais, da Colômbia, com Medellín, e do Brasil, com Canoas, em caráter exemplificativo, materializam estratégias não só integradas, mas também integrais de segurança pública cidadã calcadas em metas claras e em mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos resultados pretendidos mediante a utilização de técnicas de gestão orientadas por dados e informações aplicadas acerca da dinâmica territorial das violências e crimes violentos.

4.2 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

Existe uma vasta bibliografia no campo das Ciências Políticas ou da Sociologia Política acerca dos sentidos da participação na democracia da contemporaneidade. Em função disso e dos propósitos deste estudo, não se pretende exaurir essa temática, mas sim analisá-la em termos de uma governança participativa da segurança pública municipal, observando os riscos e as potencialidades da participação na e para a construção de políticas públicas de segurança nas cidades.

Segundo David Held, “[a] disputa sobre o significado contemporâneo de democracia gerou uma extraordinária diversidade de modelos democráticos: desde visões tecnocráticas de governo até concepções de uma vida social marcada por extensa participação política.” (HELD, 1987, p. 241). Há que se atentar, portanto, para os riscos de as percepções da população, colonizadas pelo medo, pelo estigma e pelo sentimento de insegurança, reificarem um *modelo* tecnocrático-regulatório do direito à segurança, reforçando preconceitos e soluções simplistas para os problemas complexos da (re)produção das violências e dos crimes violentos na ALC, marcadas meramente pelo reclamo social por mais políticas de segurança pública (de controle, de repressão, de “mano dura”).

É por isso que uma plena participação na vida democrática não pode prescindir de condições e garantias mínimas para o exercício da participação política na (re)definição dos rumos da vida pública. Sob pena de acarretar, a partir do esboroamento da política, como categoria de análise e de ambiência democrática, o descrédito das instituições, a ocupação privada (ou privatista) dos equipamentos e espaços públicos e, no limite, o desfalecimento dos canais institucionais de mediação e governança entre as necessidades humanas e o oferecimento de serviços públicos por parte do Estado.

Uma governança territorial participativa da segurança pública municipal guarda relação com o processo de municipalização da segurança pública cidadã, que se verifica, em maior ou menor grau, em diversos países da ALC, a exemplo da Colômbia e do Brasil.

Daí porque um revigoramento da política, como categoria de análise e *modus operandi* da vida em coletividade, apresenta-se tão fundamental. Conforme Held, “(...) a política é um fenômeno encontrado em e entre todos os grupos, instituições (formais e informais) e sociedades, perpassando a vida pública e privada. (...)” Nesse mesmo sentido: “A privatização das figuras do político e do cidadão privatiza também o espaço público” (NOVAES, 2007, p. 18).

Ora, é preciso ressaltar que “as dificuldades do mundo moderno não serão resolvidas por uma rendição à política, mas apenas pela transformação da “política” de forma tal que nos possibilite moldar e organizar a vida humana de maneira mais efetiva” (HELD, 1987, p. 241). A política apresenta-se fundamental para a sociabilidade e o convívio entre as pessoas e, sobretudo, para a ação política dos indivíduos no espaço comum da vida pública: “Por fim, consideremos a política como dissenso e não consenso, como a tomada de posição em relação à divisão social; pensemos a política como uma permanente criação de direitos” (NOVAES, 2007, p. 14).

Ainda de acordo com Held:

ela é expressa em todas as atividades de cooperação, negociação e luta pelo uso e distribuição de recursos. Ela está envolvida em todas as relações, instituições e estruturas que estão implicadas nas atividades de produção e reprodução da vida em sociedade (HELD, 1987, p. 250).

No campo da teoria democrática, a assunção dessa premissa conduz ao reposicionamento do debate para uma dupla via: a da democratização do Estado e da sociedade civil. Em outros termos, “(...) para que a democracia possa florescer, atualmente, ela tem de ser reconhecida como um fenômeno dual: preocupada, por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil” (HELD, 1987, p. 255).

O longo e sombrio período dos regimes de exceção (civil-militares) na América Latina do século passado, experienciado também de forma dramática no Brasil, de 1964 a 1985, e a longa noite de escuridão do domínio da política pelo narcotráfico e o crime organizado transnacional na Colômbia, sobretudo nas décadas de oitenta e noventa do século XX, reafirmam a importância da preservação das liberdades civis em face do poder político do Estado (oficial ou paralelo). Por essa razão, não se está a ignorar os riscos de um

superdimensionamento da política em relação às demais dimensões da vida pública e privada, sobretudo das fronteiras do poder político em relação às liberdades civis, notória conquista da modernidade a ser, sempre, preservada.

O que está em pauta, isto sim, é tanto a democratização do Estado quanto a democratização da sociedade, mediante a construção de diversos centros democráticos de poder. Daí Cohen e Arato suscitarem a necessidade de que o conceito de sociedade civil seja reconstruído, de sorte que reflita a articulação de novas identidades (sujeitos coletivos) em prol de projetos capazes de efetivamente democratizar as sociedades (COHEN; ARATO, 1999).

Além disso, o reconhecimento das implicações da participação política para a concretização do direito social à segurança remete à indispensável compreensão de que a mera participação, embora necessária, não se mostra suficiente para garantir a concretização dos direitos fundamentais para a coletividade, notadamente o modelo democrático-emancipatório da segurança dos direitos da população.

Abordar a segurança como um direito social significa não só defender a garantia do acusado e da vítima no âmbito do processo penal, como ideia-guia da mínima intervenção penal, quando já se iniciou a persecução criminal e a criminalização (secundária), mas, sobretudo, a garantia da satisfação das necessidades reais das pessoas. Segundo o criminólogo italiano Alessandro Baratta:

(...) podemos definir as necessidades reais como as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico-social (BARATTA, 1993, p. 44-61).

Por consequência, “as relações injustas de propriedade e poder impedem a “maneira humana” de satisfazer as necessidades.” (BARATTA, 1993, p. 44) Neste sentido, segundo Galtung, “injustiça social” é sinônimo de “violência estrutural”. Com essa definição, pode-se sustentar que a violência estrutural é a repressão das necessidades reais e, portanto, a violação dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social (BARATTA, 1993, p. 44).

A violência estrutural constitui uma das formas de violência existentes, distinta das ordinárias, é verdade, porque dela costumam decorrer, direta ou indiretamente, física ou moralmente, as demais (BARATTA, 1993). De acordo com quem a prática (agente), a violência pode ser caracterizada como individual, grupal, institucional e estrutural.

Seja qual for a sua forma, a violência gera repressão de capacidades e, por conta disso, violação ou suspensão de direitos. Por isso, frente a uma fenomenologia global da violência,

compreendida como repressão das necessidades reais e dos direitos humanos, Baratta propõe quatro categorias de considerações que têm relação com o papel do Direito Penal e das alternativas à penalização. A primeira consideração refere-se aos limites do sistema de justiça criminal como reação à violência e defesa dos direitos humanos; a segunda refere-se ao sistema punitivo como sistema de violência institucional; a terceira, ao controle social alternativo da violência e, a quarta, à concepção da violência e da defesa dos direitos humanos no contexto dos conflitos sociais.

Logo, há que se reconhecer que a permanência de uma cultura autoritária junto à parcela significativa das forças policiais e agências de segurança do país, como se pode verificar nos currículos das Academias de Polícia⁴⁸, reforçada por uma cultura punitiva mais ampla que grassa no imaginário social, está na base das disputas em torno de diferentes modelos de segurança e democracia na região. Visões autoritárias de sociedade avultam em um sistema penal funcionalizado pelo medo e pela insegurança, o que vêm acarretando, ao lado dos descaminhos do uso da força, verdadeiro genocídio da população pobre, majoritariamente jovem e negra (afrodescendente).

Na linha do que adverte quiçá a mais importante criminóloga crítica brasileira, Vera Regina Pereira de Andrade: “Quanto mais se expande e legitima publicamente o sistema penal, chegando ao ponto, muitas vezes, do extermínio socialmente legitimado, mais obstáculos à construção da cidadania e mais riscos para a gestão dialogal e democrática do poder.” (ANDRADE, 2003, p. 27) Com efeito, a despeito dos riscos da participação política na (re)legitimação social da seletividade do sistema penal, não se pode olvidar, de outra parte, o papel que o processo participativo de construção social das políticas públicas em geral e das de segurança, em particular, possui, posto que representado por instrumentos de gestão democrática, tais como, exemplificativamente, os Conselhos e as Conferências Comunitários e Municipais de Segurança Pública.

O fortalecimento do debate participacionista, através do revigoramento da mobilização de diferentes atores sociais, muitos dos quais vinculados a instituições de segurança pública, pode convalidar as desigualdades estruturais do sistema socioeconômico e político capitalista, ao passo que colaborar para a conformação de uma nova cultura política democrática,

⁴⁸ Nesse particular, entre outros, consulte: TAVARES SANTOS, José Vicente. **Dilemas do ensino policial**: das heranças às pistas inovadoras. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume7/dilemas_ensino_policial_herancas_pistas_inovadoras.pdf. Acesso em: 4 out. 2021.

fomentando a operacionalização do SUSP, decididamente voltado à efetivação da segurança como direito fundamental de toda a cidadania.

Esses instrumentos de gestão democrática dão visibilidade aos desafios vários que se apresentam para a concretização do direito social à segurança. Assim é que:

Sem rígidos direitos sociais e econômicos, os direitos com respeito ao Estado não poderiam ser gozados plenamente; e, sem direitos em relação ao Estado, novas formas de desigualdade de poder, riqueza e *status* poderiam perturbar sistematicamente a implementação de liberdades sociais e econômicas (HELD, 1987, p. 257).

Nesse contexto, os riscos e as ambiguidades da participação manifestam-se, muitas vezes, em reivindicações da cidadania que confluem para determinadas referências destoantes de uma política de efetiva proteção de direitos, como a mera requisição por novas viaturas, mais armamento e munição. Na base do imaginário social, que sustenta tal ideário, está uma cultura punitiva amparada em códigos de violências voltados a determinadas classes e grupos sociais historicamente marginalizados, que se comprazem pela estetização da morte e da dor, (co)reproduzida socialmente como forma de amainar uma sensação de insegurança arraigada em padrões socioculturais mais complexos e profundos.

Se, de uma parte, uma concepção limitada do político, e das relações de poder que lhe caracterizam (poder político de punir), contribui para a restrição das possibilidades de transformação das condições de vida da população através da ampliação dos canais democráticos de participação, de outra, concorre para uma supervalorização do processo de participação política em detrimento de políticas públicas redistributivas, em contraposição a estratégias repressivas orientadas à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais no espaço urbano.

O fortalecimento do poder local e a criação de novos mecanismos de participação política de vários e diversos atores e/ou setores sociais, na cogestão de políticas públicas, asseveram um processo de descentralização político-administrativa calcado pela recepção, no plano jurídico-formal, de significativas alterações nas dinâmicas social e política brasileiras.

Nesse aspecto,

[o] que distingue o modelo de autonomia democrática dos muitos outros modelos discutidos é um compromisso fundamental com o princípio de que a liberdade de alguns indivíduos não deve ser permitida às custas das de outros, onde os outros são, frequentemente, a maioria dos cidadãos (HELD, 1987, p. 267).

A proximidade com os problemas e demandas sociais em âmbito local e a autonomia administrativa conferida tanto pela Constituição Federal de 1988, no Brasil, quanto pela Constituição Política da Colômbia de 1991 aos Municípios têm favorecido diversas experiências de gestão participativa das políticas públicas.

Além dos conselhos gestores, importa destacar aqui a experiência de democratização do orçamento público através da proposição do Orçamento Participativo (OP), iniciada no Brasil e espalhada para diferentes cidades e países do mundo; a realização de audiências públicas, muitas das quais propostas pelo Poder Legislativo, para debater temas de grande relevância e repercussão sociais; a promoção de Conferências Nacionais, na lógica da estruturação participativa de uma governança setorial das políticas públicas desde a União, vertebrada nos Estados e Municípios, e, mais recentemente, em virtude da aceleração da transformação digital na pandemia no século XXI, a partir de março de 2020, de inúmeros outros canais de interação virtual, ou em formatos híbridos.

Sabe-se, contudo, que a mera construção de espaços públicos democráticos de opinião, discussão e deliberação de políticas públicas prioritárias para a população, como as de segurança, não assegura, por si só, a efetividade de sua implementação.

Por conseqüência, a despeito do potencial de transformação política representado por esses novos instrumentos de participação para a reordenação do processo de gestão das políticas públicas brasileiras (GOHN, 2001), faz-se necessário atentar para as dificuldades apontadas por vários estudos sobre a efetividade das práticas democráticas no interior desses instrumentos. Entre elas, de forma objetiva, destacam-se: a cultura autoritária; a falta de qualificação dos atores, tanto da área governamental quanto da chamada sociedade civil; os entraves para o cumprimento e a efetivação das deliberações sociais carreadas por esses mecanismos; a carência de informações, a falta de recursos e de autonomia; a precária articulação com as bases e as amarras burocráticas (SOARES; CACCIA-BAVA, 1998; GOHN, 2001; LÜCHMANN, 2002).

Os desafios para a conformação e consolidação de um desenho institucional de governança participativa de novo tipo, para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas no país, reafirmam a existência de espaços públicos de participação política que extrapolam os estreitos limites estatais. A ressignificação do conceito de poder local, como se sustentou acima, teve forte impacto na reorganização político-institucional do Estado Nacional na ALC.

A necessidade de mediação dos conflitos interpessoais e sociais e o imperativo da (re)distribuição dos bens públicos, como os de segurança, que garantem outros direitos, estão na base desses modelos políticos participativos, nos quais os canais institucionais de

deliberação coletiva (dimensão retórica e argumentativa) são abertos às experiências informais de comunicação e de aprendizagem surgidas no espaço heterogêneo do social.

Nessa mesma linha:

Parece-nos essencial tratar esta área de justiça e segurança de forma ampla, como um dos instrumentos fundamentais da reprodução social, que tem de deixar de ser campo de especialistas para se tornar objeto de um processo vital de rearticulação política e de reorganização social (DOWBOR, 1998, p. 317-333).

Daí porque a propugnada gestão participativa da segurança reaviva uma necessária reflexão acerca da politização de agenda com o engajamento de distintos atores públicos, privados e comunitários.

Destarte, uma ambiência democrática fecunda para o planejamento participativo de determinada política de segurança pública municipal demanda uma governança integrada, com foco territorial e em evidências. A estruturação dos GGI-M's com os seus consequentes Planos de Segurança Pública Municipal requer lideranças comprometidas, estratégica e tático-operacionalmente, com resultados concretos em torno da preservação da vida humana.

Diante disso, o comprometimento político-institucional da Administração Pública Municipal torna-se condição *sine qua non* para dissipar eventuais conflitos de interesse entre as instituições de força e com poder de polícia administrativo e mobilizar os esforços político-institucionais e sociocomunitários em torno de uma agenda municipal de segurança pública cidadã comum. A participação do(a) Prefeito(a) Municipal nas reuniões ordinárias do Plano do GGI-M, o controle rígido do tempo de *fala* nas reuniões e o monitoramento e acompanhamento das questões pactuadas e dos encaminhamentos acordados, com prestação de contas periódica para todos os seus integrantes, materializam, ao lado da priorização orçamentário-financeira e do modelo de governança tático-operacional da política de segurança pública municipal adotada (vide GGI-M), a disposição efetiva da liderança política municipal com o desenvolvimento de políticas públicas de segurança inovadoras.

Inobstante o fato de o GGI-M não se constituir em uma instância de participação social por excelência, o Gabinete pode promover reuniões extraordinárias em equipamentos públicos ou comunitários⁴⁹ como um mecanismo de levantamento *in loco* de necessidades da população na área da segurança, sem prejuízo da interface do GGI-M com os Conselhos Comunitários

⁴⁹ Essa reflexão teórico-prática está fundada, entre outros, em: FUNG, Archon. **Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Consequências.** In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

e/ou Municipais de Segurança, ou instâncias afins. Essa metodologia restou desenvolvida, com a participação do autor, à época na condição de Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/RS, no contexto do GGI-M na Rua ou do GGI-M na Comunidade⁵⁰ e possuía como propósito dessacralizar o lugar das autoridades públicas, especialmente das polícias, promovendo aproximações e interfaces diretas entre a sociedade civil e o Estado.

As demandas encaminhadas nessas ocasiões alimentariam a(s) Câmara(s) Técnica(s) (como a de Prevenção às Violências, Promoção de Direitos e Cultura de Paz ou mesmo de Fiscalização Urbana), funcionando como matéria-prima para a concepção e a execução de políticas integradas de segurança pública municipal, ou mesmo servindo como base para a criação de uma Câmara Temática específica que abarcasse lideranças comunitárias e a representação de Fóruns e Conselhos Comunitários e/ou Municipais de Segurança para promover um alinhamento estratégico com a política municipal e os planos locais de intervenção integrada manejados no âmbito do GGI-M.

O diálogo e a participação da população também contribuem para consolidar um modelo de governança territorial integrada da segurança pública cidadã, permeado pelo fortalecimento dos vínculos comunitários e identitários do GGI-M em face de uma almejada cultura democrática na segurança pública em geral e na municipal, em particular.

Uma nova agenda municipal de segurança pública cidadã, organizada em torno de um órgão gestor das políticas de segurança pública municipal, de que são exemplos os GGI-M's, deve abordar preferencialmente ações preventivas, articuladas com as demais agências municipais de regulação urbana e de fiscalização administrativa, com foco na *proteção integral de direitos*, incluindo, ainda, de forma mais ampla, a interface com canais e instâncias de participação social, tais como os Conselhos Comunitários (Conseg's), Conselhos Pró-Segurança Pública (Consepro's) e Conselhos Municipais de Segurança Pública, baseadas em evidências.

⁵⁰ Essa inovação institucional foi concebida quando o autor atuou como Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/RS (entre 2009 e 2012). Está referenciada no projeto *Prefeitura na Rua*, criado pelo Prefeito Municipal de Canoas/RS, Jairo Jorge, através da Secretaria Municipal de Relações Institucionais, no dia 3 de janeiro de 2009. Tem como missão reduzir o *déficit* democrático e *empoderar* a cidadania canoense para participar do debate da vida da cidade.

4.3 GOVERNANÇA INTEGRADA DA GESTÃO DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO⁵¹

A atuação dos Municípios no campo da segurança pública cidadã conforma um processo político-institucional mais amplo que adquire relevância na agenda nacional e da região da América Latina e Caribe (ALC) ao longo da segunda metade da década de noventa do século XX – tanto no Brasil quanto na Colômbia, resguardadas as suas peculiaridades e especificidades.

O advento da descentralização político-administrativa, incorporada à Constituição Federal brasileira de 1988 e à Carta Política da Colômbia de 1991, a proximidade entre os reclamos da população e os centros políticos decisórios das cidades e, ainda, uma visão ampliada e sistêmica da segurança como um direito garantidor de outros direitos, a par das questões federativas e históricas que impactam, de modo diverso, ambos os países, são alguns dos fatores que explicam o protagonismo municipal nessa agenda.

Nessa medida, o fortalecimento do poder local e a criação de novos canais, mecanismos e instâncias de governança integrada e participativa da segurança pública cidadã, baseadas em evidências, representam, a um só tempo, uma conquista democrática e um desafio de novo tipo na e para a Administração Pública da ALC.

Isso porque os novos contornos e padrões organizacionais da gestão pública impõem desafios também diversos para a consolidação de um desenho institucional que seja capaz de incorporar ao planejamento das políticas públicas estudos e pesquisas aplicadas que ofereçam diagnósticos cada vez mais técnicos e assertivos para subsidiar a elaboração, a implementação, o M&A das políticas, dos programas, dos projetos e das ações, enfatizando fatores de risco, causalidade, assim como as representações sociais da cidadania.

Não por acaso, a descentralização das políticas públicas vem sendo constantemente relacionada à municipalização, já que se acredita que

a proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradores de conflitos urbanos. (...) Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas (DIAS NETO, 2005, p. 55).

⁵¹ Esta seção guarda estreita relação com produção coletiva do autor disponível em: PAZINATO, Eduardo; *et al.* **Observatório de Segurança Pública de Canoas**: construindo as bases para a pacificação de territórios. In: José Vicente Tavares dos Santos; Alex Niche Teixeira. (Org.). *Conflitos sociais e perspectivas para a paz*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012, p. 405-425.

Por óbvio, também ao nível municipal, a agenda que definirá o protagonismo dos Municípios é permeada por disputas várias de poder, atravessada por interesses corporativos, nem sempre republicanos, visões de mundo e concepções de segurança bastante díspares.

Ora se aproxima do modelo tecnocrático-regulatório de direito à segurança, ora do democrático-emancipatório da segurança dos direitos e, diuturnamente, do seu hibridismo pendular latino-americano, que reifica, por um lado, as desigualdades estruturais do capitalismo tardio da região na seletividade estrutural do controle sociopenal em face das juventudes, pobres e negras, longe da escola, sem perspectivas ou esperanças e, por outro, potencializa uma mudança na governança territorial integrada da segurança pública cidadã, o que pressupõe a ampliação do repertório de atuação municipal na área, induzindo e catalisando a conjugação de políticas públicas de segurança de viés preventivo com políticas de segurança pública de viés repressivo, na certeza de que não haverá direito à segurança sem a segurança dos direitos (PAZINATO, 2012).

Há que se avançar, pois, para uma concepção de política de segurança que garanta a segurança dos indivíduos em todos os seus direitos fundamentais, na esteira do conceito de BARATTA, 1999, o que inclui os direitos de prestação positiva por parte do Estado, por meio da promoção das condições materiais de gozo efetivo desses direitos (ações positivas fáticas).

Em vista disso, as boas práticas de políticas municipais de segurança pública cidadã, aqui referenciadas por Medellín, na Colômbia, e por Canoas, no Brasil, demonstram que é preciso desenvolver políticas públicas de segurança preventivas e protetivas, transcendendo a lógica reativa e repressiva das políticas de segurança pública afeitas à resposta tradicional dos órgãos formais de controle (Legislativo, Executivo – Polícias e as Prisões, MP, Poder Judiciário), e focalizando nos territórios, segmentos e condutas sociais mais expostos a violências e situações de vulnerabilidade nas cidades, com emprego de tecnologia e inovações urbanísticas.

É nesse contexto que os GGI-Ms podem contribuir para romper o círculo vicioso da “gestão por espasmos” (PAZINATO, 2012), associada à tomada de decisão com base em casos de maior repercussão e visibilidade midiática em detrimento de decisões orientadas por dados e informações acerca da dinâmica, dos agenciamentos e causalidades das violências e dos crimes violentos, ao redefinirem o padrão organizacional de atuação e gestão das instituições de segurança, justiça e proteção social, com maior ou menor grau de engajamento cívico-comunitário.

Ocorre que, para tanto, é vital que as políticas públicas de segurança estejam lastreadas em diagnósticos (linha de base) prévios, claros e precisos, sem o que questões e problemas

emergentes ou urgentes tendem a colonizar a lógica de operacionalização da política municipal de segurança pública cidadã.

A realização de estudos e pesquisas aplicadas com o uso de fontes de dados primários e secundários, criminais e não criminais, com a espacialização e o georreferenciamento de variáveis prioritárias, pretende qualificar a tomada de decisão estratégica do Órgão Colegiado Pleno do GGI-M, assim como as políticas públicas de segurança dele derivadas.

A ausência de uma metodologia para balizar a criação, o funcionamento e a operacionalização desses instrumentos de gestão do conhecimento e da informação, a exemplo dos Observatórios de Segurança Pública Municipal, das Coordenações de Análise de Dados e Informações e, contemporaneamente, dos *Labs de Inovação Pública* - metodologia de trabalho com espaço físico-remoto projetado para estimular a reflexão, a pesquisa, a prototipagem de ideias, o intercâmbio de boas práticas, a realização de cursos de capacitação e formação, o desenvolvimento de soluções de interesse de uma gestão pública moderna, inovadora e resolutiva e, no limite, a projeção de tendências para a melhoria das políticas e serviços públicos, dificulta o avanço e a institucionalização dessa política pública.

O trabalho em rede e a definição de parâmetros de comparabilidade dos estudos técnicos empreendidos reforçam as dificuldades vivenciadas por pesquisadores(as) e gestores(as) públicos(as) comprometidos(as) com a qualidade da informação e, por decorrência, com os melhores resultados para a preservação e a proteção da vida humana.

Nesse quesito, inúmeros autores têm alertado para a precariedade da produção dos registros criminais, tais como: problemas relacionados à subnotificação, que variam de acordo com o tipo de registro; falta de padronização nos procedimentos de coleta de dados; influência de fatores operacionais, políticos e conjunturais; não uniformidade de metodologias entre as organizações policiais e de justiça, especialmente para uniformizar os tipos de registros e sua agregação para a composição de indicadores e a subjetividade envolvida no ato de registrar, entre outros (CANO, 2000; ROLIM, 2005; BATITUCCI, 2007; MIRANDA, 2008; LIMA, 2011).

Convém ressaltar que essa dificuldade não advém exclusivamente da qualidade dos registros e das condições da sua produção, mas, especialmente, de como esses dados (não) são utilizados pelos profissionais da área e o modo através do qual as informações perdem a possibilidade de virarem conhecimento. A esse respeito, Renato Lima (2011) destaca:

a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam,

mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento (LIMA, 2011, p.69).

Mesmo diante dessas complexidades metodológicas e políticas, características de um campo de intervenção perpassado por uma teia de relações de poder e de disputas intra e interinstitucionais e agenciais, um adequado gerenciamento da informação possibilita, entre outros, cotejar as ocorrências criminais com os recursos institucionais (equipamentos e serviços públicos municipais disponíveis), além do capital social (PUTNAM, 2006) disponível na dinâmica sociocultural do espaço urbano e, sobretudo, com os demais indicadores de outras políticas públicas setoriais com influência direta ou indireta no cessamento dos mecanismos que ativam a produção e reprodução das violências desde a sua dimensão local e territorial.

A criação e a institucionalização de Observatórios de Segurança Pública Municipal ou instâncias similares, também elas com diferentes configurações, contribuem para aperfeiçoar não somente a qualidade da gestão das políticas públicas dessa área, assim como para dar ensejo a novas possibilidades de abordagem e tratamento das violências sob a ótica das inovações de perspectiva, abordagem, intervenção e M&A dos fatores e agenciamentos que acirram o cometimento de violências, sejam interpessoais, sejam institucionais (BARATTA, 2002), para além da lógica binária crime-pena, *per se*, redutora da complexidade das relações humanas e cerceadora de medidas integradas e integrais de segurança pública cidadã.

O potencial executivo e indutor da integração sistêmica entre outras agências públicas de segurança e justiça ganha um novo *status* com a tomada de decisões baseadas em evidências – dos estudos e diagnósticos técnicos para embasar o planejamento das políticas públicas ao monitoramento e a avaliação processual da implementação de políticas de segurança pública municipal proporcionados pela gestão do conhecimento e da informação aplicada.

O caminho, para tanto, é longo e difícil e deve considerar a apropriação dessa “arquitetura da informação” pelos servidores de carreira das Administrações Públicas Municipais, sob pena, como adverte Lima, que

o aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos, mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (LIMA, 2008, p. 69).

A tarefa é árdua e inclui as probabilidades de (re)orientação das práticas sociais e políticas dos profissionais de segurança em torno de um modelo de novo tipo, mais bem denominado, de segurança pública cidadã face ao seu hibridismo. O revigoreamento dos

múltiplos arranjos de governança em nível local e territorial, ao lado do reconhecimento da importância das evidências como balizas para a estruturação de políticas públicas de segurança mais assertivas e efetivas podem, a médio prazo, impactar positivamente a cultura organizacional das instituições de segurança (e justiça) cidadã na ALC,

Isso porque a *opacidade* dos números e a espetacularização das mídias não se podem constituir nos únicos critérios heurísticos de mensuração dos programas, projetos e ações desenvolvidos no campo da segurança pública, mormente em nível municipal. Pelo contrário, os dados e informações necessitam do controle público e devem, por conseguinte, contemplar a participação social no empreendimento de Estado de fortalecer a transparência e a *accountability*.

A gestão do conhecimento e informação aplicada à segurança pública cidadã constitui, nessa senda, uma dimensão indissociável da governança territorial integrada e participativa de que os GGI-M's são uma referência. A construção de parcerias estratégicas entre esses arranjos de gestão no Poder Público Municipal e instituições de ensino ou institutos de pesquisa pode colaborar, como se vislumbra na literatura especializada, nas vivências práticas do autor ao nível da gestão e nas melhores práticas internacionais da área, com a estruturação de um sistema local de gestão dos dados, informações e conhecimento de segurança pública cidadã, através do qual sejam atingidos os resultados pretendidos e adotadas medidas de ajuste e de correção de rumos em prol de um adequado funcionamento e operacionalização da política municipal, não somente ao nível estratégico, mas, sobretudo, ao nível tático-operacional de intervenção.

O desenvolvimento das políticas de segurança pública municipal constitui etapa necessária e antecedente ao detalhamento tático-operacional subsequente, haja vista a importância de que os protocolos e procedimentos daí derivados estejam articulados tanto em torno dos eixos programáticos quanto em razão do escopo organizacional dessas políticas públicas.

Os Municípios possuem um papel relevante nessa seara, ao induzirem a mobilização de esforços institucionais, comunitários e da iniciativa privada, racionalizando e otimizando os sempre poucos recursos físicos, humanos e financeiros disponíveis, mais ainda na ALC por conta das desigualdades socioeconômicas históricas, entre outras. Ora, o núcleo axiológico da construção de políticas municipais de segurança pública cidadã está ancorado justamente na extensão do conceito de segurança como direito social, garantidor de outros direitos, com eficácia vinculante tanto entre os entes de Estado quanto entre estes e os particulares.

Para além desse enfoque hermenêutico, um olhar sociocriminológico mais detido também aponta nessa direção, na medida em que múltiplos e variados fatores e agenciamentos

concorrem para a (re)produção das violências no espaço urbano. Esse conceito alargado de segurança deve ser compreendido como corolário das condições político-institucionais, socioculturais e ambientais para uma convivência pacífica dos(as) cidadãos(ãs) nas cidades.

Por essa razão, pelo menos cinco eixos temáticos estruturam uma política integral e integrada de segurança pública cidadã desde o poder local:

- ✓ Políticas públicas de segurança com foco na prevenção social das violências e crimes;
- ✓ Políticas públicas de segurança com foco na prevenção situacional das violências e crimes e na regulação e fiscalização administrativa do espaço urbano;
- ✓ Políticas públicas com foco na garantia e na promoção dos direitos humanos;
- ✓ Políticas de segurança pública com foco na repressão qualificada das violências e da criminalidade;
- ✓ Políticas de gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil.

Outrossim, certamente, ações estritamente policiais e de justiça são fundamentais para garantir o controle e a redução da criminalidade violenta nas cidades. Ocorre que são igualmente imprescindíveis intervenções situacionais, sociais, de regulação urbana e de fiscalização administrativa de posturas, condutas e comportamentos violentos, nas quais os Municípios e sua governança territorial das políticas públicas com base em evidências podem desempenhar um lugar diferenciado na identificação dos mecanismos que ativam o cometimento e perpetuação de práticas e sociabilidades violentas.

O cabedal de possibilidades que se descortinam para a atuação dos Municípios, a partir dessa reconfiguração da política de segurança pública cidadã demanda, um escopo organizacional condizente com os consequentes desafios socioculturais e político-institucionais que ensejam.

Compete, assim, aos Municípios, através da governança integrada proporcionada, por exemplo, pelos GGI-M's, como se extrai de um dos principais legados do referido PRONASCI no país, e participativa dos diferentes canais de comunicação, interação e participação com a comunidade, fomentar e induzir a integração sistêmica das agências municipais direta ou indiretamente afetas à possibilidade de controlar, prevenir e/ou reduzir as violências e crimes, bem como articular e coordenar a integração entre aquelas e as agências que compõem os

demais órgãos de segurança e justiça (Polícias, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional), na perspectiva trina da prevenção⁵²:

- ✓ Primária: da segurança dos direitos fundamentais e sociais (através de políticas públicas de educação, habitação, trabalho e emprego, cultura, saúde e ordenamento urbano);
- ✓ Secundária: orientada a grupos, subgrupos e territórios de maiores riscos de vulnerabilidade e vitimização, especialmente letal;
- ✓ Terciária: junto a egressos do Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional.

As políticas municipais de segurança pública cidadã consubstanciam-se nesse conjunto de eixos temáticos estruturantes (programas) a serem desdobrados em projetos e ações integradas capilarizadas ao nível territorial⁵³ de análise (diagnóstico), intervenção (plano de ação) e M&A (de impacto e de processo).

O fortalecimento da capacidade institucional do Estado, notadamente dos Municípios, a partir dessa governança territorial integrada e participativa, guarda relação estreita com a sua legitimidade e grau de confiança da população nas instituições de segurança e justiça⁵⁴.

Embasadas na integralidade e na transversalidade dos elementos que a constituem, incluindo aí o aporte das evidências, tenciona-se superar a baixa cultura organizacional local que, não raro, obstaculiza o desenvolvimento de políticas públicas de segurança e se manifesta na descontinuidade de programas, de projetos e de ações a reboque das mudanças do sistema político representativo.

A vinculação institucional desses instrumentos de governança de novo tipo, como os GGI-M's, com a estrutura organizacional das Administrações Públicas Municipais se processa de modo bastante plural e diverso através da criação de arranjos ou desenhos institucionais distintos que materializam políticas de segurança pública municipal também bastante variadas e multifacetadas, próprias das peculiaridades e especificidades locais e regionais.

O *locus* privilegiado do GGI-M na e para a consecução dessas políticas públicas possui forte conexão com a legitimidade conquistada entre os seus integrantes e a sociedade em que

⁵² Inspirada em estudos e análises das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento acerca dessas políticas públicas municipais de segurança cidadã.

⁵³ Segundo, por exemplo, os micro dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) cotejados com os territórios de maior incidência de vulnerabilidade social e vitimização letal.

⁵⁴ Um dos maiores desafios apontados, entre outros, em: **Fórum Brasileiro de segurança pública**. Anuário. São Paulo, 2013.

se insere a partir dos resultados concretos da sua dinâmica de funcionamento e operacionalização para a prevenção das violências, a redução dos crimes violentos e para o aumento da sensação de segurança nas cidades.

Dessa forma, sua legitimação decorre menos do lugar que ocupa no organograma institucional⁵⁵, como se poderia imaginar, e mais do potencial de mobilização, de articulação e de coordenação dessas políticas públicas.

O monitoramento sistemático e o acompanhamento permanente da sua atuação avultam como outro fator de destaque, na medida em que demonstram o compromisso institucional da gestão municipal desde a liderança política do(a) Prefeito(a) com a assertividade e a resolutividade das demandas discutidas e encaminhadas no âmbito das suas instâncias de governança integrada e participativa. Estas, obviamente, ganham novo fôlego, quando incrementadas, qualitativa e quantitativamente, por mecanismos e indicadores de M&A, de que os Observatórios de Segurança Pública Municipal como centros de pesquisa social aplicada em segurança são um exemplo.

Em quaisquer dos casos, no entanto, o comprometimento político-institucional do Chefe do Poder Executivo Municipal afigura-se imprescindível, a par do perfil (habilidades e competências) da equipe técnica multiprofissional imbricada, para dinamizar toda a potência tática e operacional dos GGI-M's em termos da integração interinstitucional, intersetorial e interagencial, de cujo impacto, gradual e processualmente, no plano estratégico, é tributária a cultura organizacional dos órgãos de segurança e justiça e das demais agências participantes⁵⁶.

A estrutura dos GGI-M's ou instâncias de governança afim abarca uma Secretaria Executiva que apoia a organização e funcionamento do Órgão Pleno do Gabinete e de suas eventuais Câmaras Técnicas (ou Temáticas, estas com o envolvimento de atores da sociedade civil). Essa equipe técnica da Secretaria Executiva do GGI-M, resguardadas as possibilidades orçamentário-financeiras, além da figura do(a) Secretário(a) Executivo(a), demanda, pelo menos, os seguintes perfis profissionais, vinculados ou não ao quadro permanente de servidores públicos municipais⁵⁷:

⁵⁵ Em algumas localidades, o GGI-M está, institucional e administrativamente, vinculado ao Gabinete do Prefeito; em outros, a uma Secretaria Municipal de Segurança Pública ou Defesa Social (ou afim), etc.

⁵⁶ Aqui, subsumidas também as agências municipais de regulação urbana e fiscalização administrativa da Prefeitura Municipal, com poder de polícia administrativo em sentido estrito, a exemplo das Secretarias Municipais de Saúde (Vigilância Sanitária), Meio Ambiente, Indústria e Comércio (ou Desenvolvimento Econômico), de Trânsito, Transporte e/ou Mobilidade, de Assistência ou Desenvolvimento Social (com o Conselho Tutelar), Defesa Civil, em conjunto com as agências estaduais (a exemplo do Corpo de Bombeiros) e federais (como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e a Receita Federal).

⁵⁷ A depender do porte da Prefeitura Municipal e, sobretudo, dos módulos que estruturam o GGI-M, é recomendada também a inclusão de mais dois perfis profissionais, quais sejam: 01 (um/a) assessor(a) com formação em Análise de Sistemas e/ou Tecnologia da Informação, especialmente em havendo a gestão compartilhada com o GGI-M da

- ✓ 01 (um/a) assessor(a) jurídico (Direito);
- ✓ 01 (um/a) assessor(a) com formação em Ciências Sociais e/ou Estatística;
- ✓ 02 (dois) assessores(as) administrativos(as) com formação em Administração e/ou Contabilidade.

Ademais, a grande variância da periodicidade das reuniões do Pleno (instância deliberativa estratégica máxima) do GGI-M não deve conduzir a uma ilação simplista do grau de organicidade e de concreção da política municipal de segurança pública cidadã. Parecem-nos mais relevantes, isto sim, as espécies de projetos e ações integradas levadas a efeito, no plano tático-operacional, pelos atores que o constituem, visto que essenciais para garantir uma maior e melhor efetividade, eficiência e eficácia da política de segurança pública municipal.

A adequação entre as situações-problema diagnosticadas pelas representações do GGI-M, na sua interface entre as demandas da população (vide os Conselhos Comunitários e Municipais de Segurança Pública, entre outros) e os projetos e as ações integradas formuladas e implementadas confere visibilidade social e reconhecimento institucional ao Gabinete. Por isso, há que se perquirir, em seu método de trabalho, processos, procedimentos e rotinas de gestão que sejam capazes de assegurar o monitoramento e a avaliação dos seus efeitos e resultados.

A definição clara tanto do método de trabalho quanto das instâncias de gestão do GGI-M é fundamental. Enquanto aquele se estabelece a partir da construção colaborativa das pautas (*input*), passando pelo estabelecimento dos Protocolos e Planos de Ação Integrada (processamento) baseados nas evidências e estudos técnicos aplicados elaborados pelo Observatório de Segurança Pública Municipal, culminando com o monitoramento e o acompanhamento dos encaminhamentos acordados nas suas instâncias de gestão (*output*), as instâncias de gestão desse instrumento de formulação, implementação e M&A em Canoas, opera com as seguintes dimensões:

a) Secretaria Executiva: à Secretaria Executiva cabem atribuições de organização, planejamento, execução, monitoramento e acompanhamento das atividades, dos projetos e

Central Integrada de Comando e Controle, e, ainda, 01 (um/a) assessor(a) com formação em Arquitetura e/ou Engenharia, desejável em função das conexões existentes entre ordenamento e a mobilidade urbana com a dinâmica de funcionamento e operacionalização do GGI-M nas cidades.

ações integradas a serem desenvolvidas pelo GGI-M, de forma sistemática e permanente, no âmbito de suas competências e atribuições, previstas no regimento interno a ser consensuado no Órgão Colegiado Pleno do Gabinete (vide Apêndice).

Incumbe também à Secretaria Executiva do GGI-M a responsabilidade pela articulação, coordenação e alinhamento estratégico dos programas, dos projetos e ações de segurança pública capitaneados pelo Município, tendo como foco o controle, a prevenção e o enfrentamento das violências e crimes praticados na cidade. Assiste à Secretaria Executiva também a missão de propor a criação de Câmara(s) Técnica(s) e, eventualmente, de Câmara(s) Temática(s), com a tarefa de contribuir com a qualificação e o aperfeiçoamento da gestão do Gabinete, em especial no que se refere à elaboração de projetos e ações integradas, com vistas à captação de recursos e ao apoio técnico e institucional das Secretarias Estadual e Nacional de Segurança Pública (vide o “sugestório” como instrumento de gestão atinente à essa finalidade).

O(a) Secretário(a) Executivo(a) é, em regra, indicado(a) pelo(a) Prefeito(a) Municipal em ato normativo específico para esse fim. Trata-se de cargo de confiança do(a) Chefe do Poder Executivo Municipal, que deve escolher profissional habilitado, dotado de habilidades e competências próprias, para o exercício dessa função. Necessita-se de um perfil técnico e agregador, tendo em vista que toda a dinâmica de funcionamento e de operacionalização do Gabinete depende de sua interlocução e processamento.

Destarte, são atribuições do(a) Secretário(a) Executivo(a):

- ✓ Elaborar e acompanhar a dinâmica de trabalho do GGI-M;
- ✓ Identificar temas prioritários na e para a agenda municipal de segurança pública;
- ✓ Propor a constituição de Câmara(s) Técnica(s) e Câmara(s) Temática(s), em sendo o caso, para formular projetos e desenvolver ações integradas;
- ✓ Secretariar reuniões, lavrar as atas ou planos de ação e promover medidas destinadas ao cumprimento das deliberações do GGI-M;
- ✓ Coletar e sistematizar informações visando subsidiar as reuniões de todas as suas instâncias de gestão;
- ✓ Envidar esforços no sentido do monitoramento e do acompanhamento dos resultados das atividades, dos projetos e ações integradas desenvolvidos no âmbito do GGI-M;

- ✓ Supervisionar e orientar as atividades de protocolo, arquivo e patrimônio do GGI-M;
- ✓ Administrar os serviços de telecomunicações, reprografia, limpeza, copa, manutenção de máquinas e equipamentos e outros serviços administrativos afetos ao GGI-M;
- ✓ Preparar despachos e controlar expedientes;
- ✓ Receber e encaminhar documentação de interesse do GGI-M;
- ✓ Orientar e controlar as atividades administrativas do GGI-M, subsidiando diferentes órgãos, agências e atores sobre o funcionamento e a execução do trabalho tático-operacional realizado;
- ✓ Encaminhar e controlar a publicação de atos oficiais;
- ✓ Organizar e encaminhar as demandas de recursos físicos, humanos e orçamentário-financeiros junto ao Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipal a fim de que o GGI-M constitua um ambiente de interlocução institucional e de Estado da segurança pública municipal.

Previamente à primeira reunião ordinária de cada ano do Órgão Colegiado Pleno, o(a) Secretário(a) Executivo(a) do Gabinete conduzirá, com o Chefe do Poder Executivo, Reunião(ões) de Pactuação, na(s) qual(is) as prioridades da política municipal de segurança deverão ser avaliadas em termos da sua conveniência, oportunidade e impacto (também orçamentário-financeiro). Os projetos e ações integradas prioritárias (agenda municipal de segurança pública), em sendo aprovadas pelo Pleno do GGI-M, constituirão Protocolos e Planos de Ação Integrados, os quais serão desdobrados em etapas (atividades), responsáveis (lideranças), tempo (de previsão e de realização da meta avençada) e espaço (regionalização territorial), no âmbito da(s) Câmara(s) Técnica(s) e, eventualmente, Câmara(s) Temática(s).

b) Pleno ou Órgão Colegiado Pleno: O Pleno ou Órgão Colegiado Pleno constitui a instância máxima de deliberação estratégica do GGI-M e será formado, pelo menos, pela representação das seguintes agências municipais, estaduais e federais de segurança e justiça, estas a convite:

- ✓ Prefeito(a) Municipal;
- ✓ Secretário(a) Municipal de Segurança Pública, Defesa Social ou afim, quando haja;
- ✓ Secretário(a) Municipal de Transporte, Trânsito e/ou Mobilidade;
- ✓ Secretário(a) Municipal de Obras e Infraestrutura;
- ✓ Secretário(a) Municipal de Saúde;
- ✓ Secretário(a) Municipal de Educação;
- ✓ Secretário(a) Municipal de Assistência (ou Desenvolvimento) Social;
- ✓ Secretário(a) Municipal da Indústria e Comércio (ou Desenvolvimento Econômico);
- ✓ Diretor da Guarda Municipal, onde houver;
- ✓ Comandante local da Polícia Militar;
- ✓ Comandante local do Corpo de Bombeiros Militar;
- ✓ Defesa Civil;
- ✓ Delegado(a) local da Polícia Civil do Estado;
- ✓ Representante local da Polícia Científica;
- ✓ Representante local da Polícia Penal, caso haja;
- ✓ Representante local da Polícia Federal;
- ✓ Representante local da Polícia Rodoviária Federal;
- ✓ Representante local da Receita Federal.

Como instância superior e colegiada, é responsável pela coordenação e deliberação das atividades, dos projetos e das ações integradas adotadas em prol do controle e da redução das violências e crimes, com foco prioritário na prevenção, na promoção de direitos, na regulação urbana e na fiscalização administrativa da cidade.

Nessa instância, o Prefeito(a) Municipal atuará como o(a) Presidente do GGI-M, podendo, na sua ausência, conforme pactuado, delegar essa atribuição ao(à) Secretário(a) Executivo(a). Ao(a) Presidente incumbe o agendamento das reuniões e a liderança da política de segurança pública municipal.

O papel dos(as) gestores públicos que o compõem não difere de suas competências e atribuições nas suas respectivas esferas e cargos de atuação na prestação do serviço público que realizam. As representações (lideranças) das instituições de segurança, justiça e proteção social, assegurada a participação, a convite, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Sistema de Medidas Socioeducativas e Prisional, não devem ser alteradas com frequência, no intuito de que sejam criadas as melhores condições institucionais para o diálogo e a interlocução entre esses atores no âmbito do GGI-M (ou instância afim).

Compete, ainda, à essa instância, observando o princípio da conveniência e da oportunidade, que regem a Administração Pública, instalar, em caráter precário e provisório: Gabinete de Gestão de Crise, Força-tarefa ou, ainda, Missão Especial. Esses institutos também deverão ser convalidados no Órgão Colegiado Pleno e, diferentemente dos projetos e ações integradas concebidas e desenvolvidas no âmbito da(s) Câmara(s) Técnica(s) e Câmara(s) Temática(s), que possuem um escopo sistemático e contínuo, visam atender a demandas emergenciais ou urgentes com prazo delimitado de conclusão.

c) Câmara(s) Técnica(s): A(s) Câmara(s) Técnica(s) tem como objetivo subsidiar tecnicamente, em caráter permanente, o funcionamento e a operacionalização tático-operacional do GGI-M, formulando projetos e propondo ações integradas, de modo a qualificar e a aperfeiçoar a tomada de decisão estratégica do Pleno ou Órgão Colegiado Pleno do Gabinete.

Será(ão) criada(s) mediante deliberação e aprovação do Órgão Colegiado Pleno e compostas por profissionais de notável saber técnico de quaisquer dos órgãos e agências que integram o GGI, tendo como atribuição o aprofundamento da análise de temas específicos, programas, projetos e ações de prevenção social e situacional das violências e de repressão qualificada da criminalidade.

Para a melhor consecução dos fins a que se destina(m) a(s) Câmara(s) Técnica(s), poderão ser convidados especialistas para contribuir pontualmente nas reuniões, com palestras e subsídios para o debate dos temas nelas tratados.

Recomenda-se a criação de, pelo menos, 2 (duas) CT's: CT de Prevenção às Violências (obrigatoriamente) e CT de Controle e Repressão da Criminalidade Violenta (supletivamente).

Na impossibilidade de serem criadas ambas as Câmaras Técnicas, pelo menos a Câmara Técnica de Prevenção às Violências deverá ser obrigatoriamente constituída, porque mister inderrogável e maior vocação dos Municípios.

Essas instâncias de gestão tático-operacional do GGI-M propõem projetos e ações integradas de segurança urbana⁵⁸ (assentadas no poder de polícia em sentido amplo), com o engajamento das polícias e órgãos de justiça, assim como das agências de regulação urbana e fiscalização administrativa (embasadas no *poder de polícia administrativo em sentido estrito*)⁵⁹, sobretudo municipais, a serem disciplinadas por Protocolos e Planos de Ação Integrados (vide Apêndice).

Os projetos e as ações integradas, desenvolvidas pela(s) Câmara(s) Técnica(s) (nível tático-operacional), deverão ser validados, posteriormente, no bojo das reuniões ordinárias (ou extraordinárias, a depender de sua urgência ou emergência) do Órgão Colegiado Pleno do GGI-M (nível estratégico). Aquela(s) configura(m) o funcionamento e a operacionalização efetiva do GGI-M, na medida em que explicita a política de segurança pública municipal desenvolvida na cidade.

O resultado do trabalho da(s) Câmara(s) Técnica(s) será(ão) expresso em um instrumento de gestão denominado “sugestório”⁶⁰ (vide Apêndice), denominação atribuída ao instrumento de gestão sintético que sumariza os problemas e as soluções apresentadas, o qual (retro)alimenta o fluxo da informação a ser objeto de deliberação do Órgão Colegiado Pleno do GGI-M, agregando dinamicidade e celeridade à tomada de decisão estratégica das lideranças locais, estaduais e federais que o compõem.

Temas específicos da agenda municipal de segurança podem, ainda, ser objeto da organização de tantas Câmaras Técnicas quantas forem necessárias para abarcar o debate, a discussão e os encaminhamentos pertinentes a matérias como: redução dos crimes violentos letais intencionais – CVLI’s (incluindo homicídios, latrocínios, roubos em geral e roubos de veículos), convivência e regulação no espaço urbano (incluindo perturbação do sossego, depredação do patrimônio público e privado, iluminação pública, mobilidade urbana), inclusão

⁵⁸ A mesma lógica pode ser utilizada no caso de Municípios que possuem uma grande extensão territorial rural, que agregariam, na mesma CT, o desenvolvimento de ações integradas de segurança rural, de que são exemplos as Ações Integradas de Segurança Rural (AcinSER), capitaneadas pela Brigada Militar, em conjunto com a Polícia Civil, no Estado do Rio Grande do Sul, no bojo do GGI-M de Bagé, com o qual o autor colaborou como pesquisador e consultor, através da Coordenação do Núcleo de Segurança Cidadã da FADISMA.

⁵⁹ Um amplo debate teórico, à luz dos Direitos Administrativo e Constitucional, sobre o chamado direito administrativo sancionador pode ser encontrado em: OSÓRIO, Fabio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo/SP: Editora Revista dos Tribunais, 2005, especial atenção à distinção entre sanção administrativa e medidas de polícia nas p. 103-110.

⁶⁰ Esse instrumento de gestão foi concebido e desenvolvido pelo GGI-M de Curitiba/PR, com vistas a qualificar e aperfeiçoar não somente a tomada de decisão estratégica do Pleno do Gabinete, como também ampliar a capacidade institucional do Município em formular e propor projetos de prevenção social e situacional das violências e crimes perpetrados na cidade, por exemplo, junto a Secretarias Estadual e Nacional de Segurança Pública. O autor desenvolveu consultoria para organismo das Nações Unidas – Programa para o Desenvolvimento (PNUD), em cooperação com a União, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Brasil.

social e promoção dos direitos de jovens, sobretudo periféricos e negros, enfrentamento das violências doméstica e intrafamiliar contra as mulheres, mediação de conflitos e justiça restaurativa no ambiente escolar, entre outros, tecnologias de controle social (a exemplo do vídeomonitoramento), entre outros.

d) Câmara Temática: a Câmara Temática constitui-se em um espaço temporário, que tem como objetivo promover a escuta popular e a interlocução entre o GGI-M e a sociedade civil sobre um determinado tema. Deve também ser criada mediante deliberação e aprovação do Órgão Colegiado Pleno para análise de temas específicos, que demandem interface com a população e subsídios da sociedade civil, ficando sua existência condicionada à resolução ou à mitigação do problema demandado.

e) Observatório de Segurança Pública Municipal: o Observatório deve ser compreendido como um centro de pesquisa social aplicada, voltado à produção de estudos e pesquisas técnico-científicos de fontes primárias (dados não criminais direta ou indiretamente afetos às possibilidades de agenciamento de violências e crimes e às representações sociais da população quanto a um maior ou menor grau de segurança no espaço urbano) e de fontes secundárias (em especial, dados criminais e de informações sobre mortalidade), com o uso de técnicas de pesquisa quali e quantitativas e espaciais, como o georreferenciamento.

Paradoxalmente, o conceito e as diretrizes dos propalados Observatórios não são evidenciados, seja pela doutrina especializada, seja pelos instrumentos normativos existentes em todos os níveis federativos do Brasil, onde surgiu, configurando, nessa medida, um dos maiores obstáculos para a sua gestão e governança⁶¹.

Assim é que o Observatório de Segurança Pública Municipal, ou órgão afim, na impossibilidade fática da sua instituição, deve proporcionar o assessoramento técnico e científico necessário para a produção de diagnósticos e a realização de avaliações de impacto e de processo da referida política municipal, subsidiando a Secretaria Executiva, assim como o Órgão Colegiado Pleno e as demais instâncias de gestão do GGI-M (Câmaras Técnicas e Câmaras Temáticas) com dados e informações para qualificar e aperfeiçoar a tomada de decisão dos profissionais que dele fazem parte.

⁶¹ Muito embora não seja este o objeto da presente consultoria, não se pode olvidar a necessidade de se contribuir para uma definição mais objetiva e acabada dessa instância de processamento e análise da informação e do conhecimento na área da segurança pública, haja vista seu rebatimento na e para a capacidade institucional de gestão dos GGI-M's.

No limite, a gestão da informação pode ser empreendida por uma Coordenadoria Municipal de Análise e Planejamento ou por uma Gerência de Análise Criminal e Prevenção da Violência, vinculada ou não ao GGI-M⁶². O significativo, obviamente, é menos importante que os significados dotados a esse instrumento de gestão, que pode fazer de Narciso um Hermes, já que orientado por evidências (dados, informações e conhecimentos) aplicadas à segurança pública municipal.

⁶² Esse é o modelo do GGI-M de São Paulo/SP e do Pacto pela Vida de Recife/PE. Em ambos os casos, seja pelas dificuldades de custeio dos profissionais necessários para a sua operacionalização, seja pelo desenho institucional mais amplo da Administração Pública Municipal, constituíram-se parcerias estratégicas entre a Secretaria Executiva do GGI-M de São Paulo e do Comitê Gestor do Pacto pela Vida Municipal de Recife com outras instâncias públicas, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil, respectivamente.

5 CIDADES, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

O desenvolvimento das políticas de segurança pública municipal, sobretudo desde a segunda metade da década de noventa do século passado na ALC, favoreceu a emergência de boas práticas nacionais e internacionais no controle, na prevenção e na diminuição de violências e crimes violentos, por um lado, e, por outro, no aumento da percepção social de segurança e coesão social.

Entre essas boas práticas, referenciadas por organismos internacionais das Nações Unidas (ONU) e bancos de fomento regionais, estão Canoas, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e Medellín, na Província de Antioquia, na Colômbia.

Nesses termos, a experiência pregressa do autor como docente-pesquisador (desde 2008), Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas (2009-2012), supervisor de iniciativas globais e nacionais de prevenção ao crime e de enfrentamento à corrupção pelo Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC) – a partir de 2018, no Brasil, ao lado da produção de pesquisas aplicadas sobre essa tendência de municipalização da segurança e de fecunda literatura especializada, colaboram para a identificação das mudanças institucionais graduais ocorridas nesse campo na região, à luz dos casos de liderança e governança dessas cidades.

5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E TÉCNICAS DE PESQUISA UTILIZADAS

A referida experiência pregressa do autor em pesquisas aplicadas e na governança de políticas de segurança pública municipal, a contraposição dialética das ideias de autores de diversas áreas e matizes desse complexo campo das políticas públicas de segurança (Ciências Políticas, Sociologia, Sociologia Jurídica, Criminologia, Direito Constitucional e Direito Administrativo), a produção de pesquisas empíricas aplicadas, como aquela do Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP) e, ainda, o estudo de casos comparados de políticas de segurança pública cidadã referenciadas como boas práticas na ALC, a exemplo de Canoas/RS, no Brasil, e de Medellín/Antioquia, na Colômbia, restaram fundamentais tanto para a delimitação do tema quanto para a abordagem adotada.

A liderança política do(a) Prefeito(a) ou Alcaide, no caso colombiano, e o padrão de governança territorial integrada e participativa baseado em evidências adotado guardam estreita relação com a construção de um modelo híbrido de caráter democrático-regulatório em que

convergem, a um só tempo, políticas públicas de segurança de caráter preventivo e protetivo com políticas de segurança pública de controle e repressão qualificada da criminalidade violenta.

As várias visões de mundo que permeiam as concepções e os modelos de segurança em disputa permitiram erigir um referencial teórico-prático respaldado pela transdisciplinaridade e por uma trilha de conhecimento aplicado à segurança pública municipal que reconhece o papel protagonista que os Municípios podem e devem exercer para a indução de esforços integrados e integrais de segurança em prol da preservação de vidas humanas.

Para tanto, recorreu-se a uma perspectiva histórica (2007 – último ano da 1ª gestão do Alcaide Sergio Fajardo em Medellín a 2017 – Término da 2ª gestão consecutiva do Prefeito Jairo Jorge em Canoas, pioneiro desse modelo de política de segurança pública cidadã) e comparada (Brasil x Colômbia, Canoas x Medellín), levando em consideração o entendimento teórico de que as instituições, muitas vezes, mudam de forma gradual com a prevalência de fatores causais endógenos. Essas mudanças proporcionam diversos tipos de estratégias de mudança, colaborando para a indução de mudanças no padrão de gestão pública e de sinergia com a população.

A pactuação política em torno das prioridades institucionais e de alocação de recursos exige a liderança política do mandatário, porque apoiada, em tese, na legitimidade das urnas e das ruas, assim como a capacidade institucional de gestão encontra no desenho institucional de governança integrada e participativa das políticas de segurança pública municipal baseada em evidências a sua melhor estratégia. Como se sustentou, mudança e estabilidade caminham lado a lado, de modo que aqueles(as) que se beneficiam dos acordos existentes podem ter uma preferência objetiva por continuidade, o que demanda a mobilização de apoio político-institucional para resolver ambiguidades institucionais em seu favor (Thelen, 2004).

As (re)configurações da participação no espaço público, perpassado por elementos público-estatais, comunitários e eventualmente privados, no bojo das transformações por que passa o Estado na região, e a busca por novas formas de compreensão e administração das políticas públicas de segurança, para além do enfoque meramente criminal, oferecem uma nova leitura da problemática do enfrentamento das violências e crimes desde os Municípios na ALC, na perspectiva da segurança como proteção integral dos direitos da cidadania e coletividade.

É nesse contexto que a metodologia do estudo de caso se soma ao emprego de diversas técnicas de pesquisa teórica com a análise documental e bibliográfica e de campo, a exemplo de visitas “in loco” e observações participantes, além de diálogos técnicos e acadêmicos com

autoridades públicas do país, da Colômbia e de outras localidades da ALC, dos Estados Unidos e da Europa, empreendidos entre 2015 e 2021.

O método do estudo de caso possui, ao ensejo, um propósito duplo (BECKER, 1994; YIN, 2005). Por um lado, favorece uma compreensão mais abrangente das experiências de governança integrada e participativa das cidades de Canoas, no Brasil, e Medellín, na Colômbia, apontadas como boas práticas nacionais e internacionais. Por outro, oportuniza a construção de sínteses acerca das suas regularidades e pontos comuns de atenção, intervenção, monitoramento e avaliação (M&A).

Dados do Observatório de Homicídios do Igarapé⁶³, que se utilizam dos homicídios contabilizados pelo Informativo Mundial do Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC), apontam que, em 2017, das 50 cidades com maior número de homicídios do mundo, em torno de 43 estavam localizadas na América Latina e Caribe (ALC). Aproximadamente, 144 mil pessoas perdem suas vidas, de forma violenta, todos os anos, na região, em sua maioria jovens periféricos, com emprego de arma de fogo e envolvidos no círculo vicioso da criminalidade violenta e da famigerada “guerra às drogas”.

Apesar de concentrar apenas 8% da população mundial, em torno de 38% dos homicídios ocorrem no continente latinoamericano. A cada quatro pessoas assassinadas no planeta, uma é brasileira, colombiana ou venezuelana. Enquanto a vitimização letal reduz em outras partes do globo, a taxa de homicídios aumenta na ALC. Projeções do referido Observatório de Homicídios indicam que poderá passar de 21 para 35 por 100.000 habitantes até 2030. O número representa sete vezes a média global!

Essa dramática situação é agravada não apenas pelos CVLI's, como também pelos roubos e outros crimes violentos, como sequestros, extorsões, violências sexuais e de gênero, racismo, crimes de ódio e intolerância, inclusive em meio digital (crimes cibernéticos). Uma governança territorial integrada e participativa, lastreada em evidências e na liderança política do mandatário local, pode, pouco a pouco, reorientar o punitivismo penal que grassa no imaginário das ruas e das organizações de força, desenvolvendo uma resposta concreta e inovadora que seja capaz de pensar o *direito à segurança* desde a *segurança dos direitos*.

O resgate da legitimidade e da credibilidade perdidas pela população no Poder Público através da construção de políticas públicas de segurança voltadas a controlar, prevenir e reduzir fatores de risco e agenciamentos que motivam a prática e a perpetuação dessas violências e

⁶³ INSTITUTO IGARAPÉ. **43 das cidades mais perigosas do mundo estão na América Latina**, 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/43-das-50-cidades-mais-perigosas-mundo-estao-na-america-latina/>. Acesso em: 6 out. 2021.

crimes violentos na região afigura-se também essencial para potencializar a sensação de segurança e de coesão social nas cidades.

Governos e sociedade precisam entender que, para além da queixa, da reivindicação e da crítica, é necessário agir, com inteligência e foco, junto a territórios, pessoas e comportamentos mais suscetíveis à exposição das violências e crimes.

Desconstruir preconceitos, congregar a cidadania e a sociedade civil organizada em torno de políticas de segurança pública municipal com a primazia da vida humana, aporte técnico e científico para o desenvolvimento de planos locais e territoriais de intervenção, a partir da sistematização e análise de dados, informações e conhecimentos acumulados na área, concorrem para que se possa atingir resultados concretos, reduzindo dores, prevenindo violências e preservando, fundamentalmente, vidas.

Como os recursos são sabidamente limitados e escassos, a racionalização e a otimização do seu emprego com intervenções focalizadas em locais mais vulneráveis (territórios e bairros), em segmentos sociais mais vitimizados (juventudes, pobres e negras; mulheres vítimas de violência doméstica e intrafamiliar) e nos fatores de risco que estão na base do acirramento da prática de violências (mercados ilegais de armas e drogas), com metas claras, indicadores de M&A, que coloquem a vida humana como prioridade, são fundamentais.

Desnaturalizar a absurda incidência de homicídios e crimes violentos na região, compreendendo as suas causalidades e fomentando a construção de redes de reconhecimento e solidariedade, ao nível territorial, direcionadas à reversão dessa conjuntura, são condições essenciais para o desenvolvimento humano na América Latina e Caribe (ALC).

Desse modo, a presente pesquisa parte do pressuposto teórico-conceitual de que a assunção da *segurança pública cidadã* por determinados Municípios da região demarca não somente “a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia nos países da região” (MESQUISTA NETO, 2011, p. 82), como também evoca e reafirma a importância do respeito à democracia, à garantia e à promoção dos direitos como elementos basilares do Estado de Direito e de uma governabilidade democrática.

Nessa direção é que se insere uma governança territorial integrada e participativa da segurança (DIAS NETO, 2005). Voltada, por um lado, a reduzir e prevenir violências (ou os riscos reais de vitimização) e, por outro, favorecer o aumento da sensação (ou das representações sociais) de segurança da cidadania.

Isso porque:

Promover a *segurança cidadã* implica não apenas reduzir o medo e a sensação de insegurança, que advêm da expectativa de vitimização, mas principalmente desenvolver ações para evitar ou minimizar as chances de emergência e crescimento do crime e da violência associados a esta expectativa (MESQUITA NETO, 2011, p. 86).

Este estudo comparado não se pretende exaustivo das multifacetadas experiências em análise, mas sim exemplificativo das características e da influência do protagonismo municipal no processo social e institucional de controle e prevenção das violências e crimes ao longo dos anos de 2007 a 2017, a partir da liderança política dos mandatários e a governança dessa política públicas, conformando um modelo híbrido de segurança pública cidadã, como já referido.

A delimitação do escopo da pesquisa junto a essas localidades se deve, portanto, além da vivência teórico-prática do autor, à análise de dados primários (da ainda inédita pesquisa aplicada 2º: Censo de Ações Municipais do Rio Grande do Sul) e secundários (Estatísticas Criminais, Pesquisas de Vitimização do Latinobarômetro), assim como à configuração das políticas, programas, projetos e ações de segurança pública cidadã levadas a efeito nessas cidades (liderança política e governança integrada e participativa). Tal constatação também restou ratificada por inúmeras organizações internacionais, como o BID e o PNUD, e por fecunda documentação e bibliografia a respeito.

Por isso, a investigação do funcionamento dos modelos de segurança levadas a efeito nessas cidades representativas se dará com base em observações participantes, em pesquisas aplicadas coordenadas pelo autor sobre a temática da segurança pública municipal com gestores públicos municipais e Guardas Municipais e exemplificação do direcionamento político dos Prefeitos/Alcaides de Canoas e Medellín entre 2007 e 2017, *lapso* temporal adotado neste estudo.

Serão privilegiadas, ainda, em campo, as dimensões territoriais, geracionais, étnico-raciais e de gênero, posto que variáveis relevantes para a compreensão das realidades vivenciadas e representadas por esses marcadores sociais (GAVIRIA, 2008; KERBER; PAZINATO, 2013).

Além da utilização de fontes de dados primários e de pesquisas de vitimização, a exemplo daquelas produzidas pelo Latinobarômetro⁶⁴, esta investigação contempla também a análise de fontes secundárias bibliográficas, documentais e estatísticas, especialmente indicadores criminais concernentes à vitimização letal (homicídios, lesões corporais seguidas

⁶⁴ Mais informações em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 05 out. 2021.

de morte, latrocínio – CVLI's) e aos crimes violentos (como roubos, sequestros, extorsões e violências sexuais – CVP's).

Nesse contexto, algumas experiências brasileiras e colombianas, sem prejuízo daquelas desenvolvidas em outras localidades da ALC, como as de Canoas e Medellín, respectivamente, ao longo das últimas duas décadas, têm-se destacado pela liderança política do(a) Prefeito(a) ou Alcaide (ou vários deles, no caso da Colômbia) em torno de uma governança territorial integrada desde o poder local⁶⁵. Aproximando e ressignificando, potencialmente, a relação entre os Poderes Públicos e os(as) cidadão(as) – tanto na prestação de contas (*accountability*) quanto na cogestão de políticas públicas de segurança.

Os novos arranjos institucionais, como as Mesas Barriales de Convivência Cidadã de Medellín, na Colômbia, e o GGI-M de Canoas, no Brasil, materializam essa dinâmica de gestão e governança integrada e participativa baseada em evidências, ao nível dos diferentes territórios da cidade.

5.2 O ÍNDICE DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA (IMUSP) E AS LIÇÕES DE UMA BOA GOVERNANÇA TERRITORIAL INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ

No ano de 2012, os(as) pesquisadores(as) do Núcleo de Segurança Cidadã da FADISMA, coordenado pelo autor, e do Instituto Fidedigna, coordenado pela Socióloga e Especialista em Segurança Cidadã, Aline Kerber, realizaram o então inédito 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Essa produção técnica aplicada resultou em dois livros: o Dossiê (PAZINATO; KERBER, 2013) e o Atlas da Municipalização da Segurança Pública (PAZINATO; KERBER, 2015), lançados em 2013, em Porto Alegre, durante sessão do Pleno do Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGI-E), no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio Grande do Sul, e, em 2015, em Santa Maria, no interior do Estado do Rio Grande do Sul, durante a realização da 12ª Semana Acadêmica e do 4º Congresso Internacional de Direito, nos marcos da IV Reunião Anual da Rede Latino-americana de Faculdades e Escolas de Direito, respectivamente.

⁶⁵ Veja mais em: SOARES; CACCIA-BAVA, 1998; BOURDIN, 2001; GOHN, 2001.

Essa pesquisa aplicada culminou na criação do então inédito Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP)⁶⁶, importante parâmetro para mensuração e balizamento das políticas públicas de segurança.

O IMUSP restou identificado a partir do uso de diversas técnicas de pesquisa quali e quantitativas, como EP's e GF's, e de georreferenciamento dos 62 (sessenta e dois) Municípios gaúchos entre os 497 (quatrocentos e noventa e sete) do universo estadual, que, em sua maioria, foram beneficiados pelo finado PRONASCI⁶⁷, estruturando GGI-M's, Centrais Integradas de Comando, Controle, Comunicação e Informação (C4I), reaparelhando e formando suas Guardas Municipais, além de, em menor grau, desenvolvendo políticas públicas de segurança com foco na prevenção das violências.

Em 2017, os mesmos atores produziram uma segunda edição, ainda inédita, nominada 2º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública⁶⁸ com ênfase nas Guardas Municipais, a partir da parceria estabelecida com o Conselho Nacional de Guardas Municipais (CNGM) e com a Associação de Secretários e Gestores Públicos Municipais de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul (ASGMUSP).

A coleta dos dados ocorreu entre abril e junho de 2017 através de pesquisa *online* com o uso da plataforma *Sphinx na Web*. Foi enviado por e-mail, aos Municípios gaúchos, um questionário com 123 (cento e vinte e três) questões estruturadas e semiestruturadas, com foco no mapeamento das políticas de segurança pública municipal desenvolvidas nos últimos dois anos (2015-2016), no Rio Grande do Sul.

Buscando uma maior assertividade e foco, nessa segunda edição, a pesquisa só foi aplicada nos Municípios que possuem Guardas Municipais. Visto que, como se verificará adiante, a governança integrada e participativa da segurança pública cidadã, expressa pelo IMUSP, tem, na organização de uma estrutura de gestão dessas políticas públicas e de uma

⁶⁶ O IMUSP é composto por quatro indicadores (estrutura local, financeira, tecnológica e gerencial), totalizando dezoito indicadores. Do ponto-de-vista metodológico, a Teoria das Representações Sociais (JODELET, 2001; MOSCOVICI, 2003; PORTO, 2009) foi utilizada como diretriz para a produção de Entrevistas em Profundidade (EP's) e/ou Grupos Focais (GF's) com gestores(as) públicos(as) locais, a exemplo dos(as) Guardas Municipais. As representações sociais desses diferentes atores também compõem o fenômeno das violências (PORTO, 2006, p. 269). Essas técnicas qualitativas restaram gravadas, transcritas e posteriormente analisadas com o uso dos softwares (quanti e qualitativos) NVivo e Sphinx, através da análise de práticas discursivas (SPINK, 2000).

⁶⁷ Durante o primeiro trimestre de 2018, no bojo do processo de intervenção federal do Estado do Rio de Janeiro, a União promoveu a criação de um Ministério Extraordinário da Segurança Pública, o qual, a médio prazo, deverá abarcar as atribuições da antiga SENASP, reservando ao Ministério da Justiça, desta feita também renomeado para Ministério da Justiça e Cidadania, a gestão das demais agendas afetas a ele. Com a eleição do Presidente Bolsonaro, esse direcionamento foi abandonado, e as agendas, unificadas no hoje "Ministério da Justiça e Segurança Pública".

⁶⁸ O autor foi Coordenador Geral da pesquisa em tela pelo Núcleo de Segurança Cidadã da FADISMA, ao passo que a socióloga Aline Kerber liderou e coordenou metodologicamente o estudo, liderando todas as etapas do campo, como Diretora Executiva do Instituto Fidedigna, com a participação de dois então assistentes de pesquisa, oriundos do campo das Ciências Sociais da UFRGS, Matheus Moraes Trinks e Priscila Fenelon.

Guarda Municipal, seus pontos de maior incidência, por exemplo, para a captação de recursos junto aos demais entes federados, sem prejuízo da identificação de novas fontes de investimentos públicos e/ou privados.

Esse mapeamento exploratório do universo de Municípios com Guardas Municipais no Estado contou também com uma pesquisa rigorosa com dados secundários feita para identificar os Municípios que estariam aptos a fazer parte do estudo e, ainda, com o apoio do Conselho Nacional de Guardas Municipais (CNGM) – Vice-presidência regional Sul.

Utilizou-se o marco temporal do ano de 2017, para tanto, porque esse foi um ano de ingresso de novas gestões municipais. O que impactou, de praxe, em trocas de direções/comandos das Guardas Municipais, dificultando o preenchimento da pesquisa, pois, via de regra, as novas gestões estavam apartadas das anteriores e, não raro, tiveram dificuldades em acessar os dados dos últimos anos para responder aos questionários. Por conta disso, além da pesquisa *online*, os dados restaram complementados e checados por telefone.

Os Municípios de Imbé e Flores da Cunha ficaram de fora do estudo, pois não conseguiram responder a pesquisa no período da coleta, apesar do esforço nessa direção. Inobstante, as duas nominadas cidades foram incluídas em três momentos diversos da pesquisa em razão da sua relevância local e regional: na análise da estrutura gerencial, quanto à (I) existência ou não de Secretaria de Segurança Pública Municipal e de (II) Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M); e na análise do (III) efetivo das Guardas Municipais, seguindo informações disponíveis no sítio oficial da Prefeitura e na legislação municipal.

Os resultados desse 2º Censo incorporam as atividades desempenhadas pelas Guardas Municipais e, por consequência, dos Municípios, a partir do advento da Lei Federal nº 13.022/2014, que sobreveio ao 1º Censo, regulamentando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal brasileira, relativamente aos diversos papéis profissionais e institucionais das Guardas Municipais como principal agência de prevenção às violências desde as cidades e colaborando com o fortalecimento da capacidade institucional de governança integrada da segurança pública municipal.

Demonstra-se com gráficos, quadros e imagens as atividades das GMs e dos Municípios em que elas estão inseridas. Não foram feitos quaisquer ranqueamentos – da mais completa a menos completa Guarda, por exemplo, pois o propósito do estudo é trazer à tona o que as GMs fazem, os projetos e ações de prevenção às violências que desenvolvem, os equipamentos e estrutura que possuem, entre outros aspectos relevantes para fortalecer a desejada integração sistêmica com as demais agências de segurança pública estaduais e/ou federais em prol da redução das violências e crimes e do aumento da sensação de segurança nas cidades, com base

na Agenda Municipal de Segurança Cidadã – Eleições Municipais 2016, desenvolvida pelos Institutos Fidedigna (RS), Igarapé (RJ) e Sou da Paz (SP) e no 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Nesses termos, a presente pesquisa foi respondida pelas Guardas Municipais de 24 (vinte e quatro) Municípios do Estado, sendo eles, em ordem alfabética: Alegrete, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santiago, São José do Norte, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapucaia do Sul, Torres, Tramandaí, Uruguaiana e Vacaria.

Tabela 1 – Identificação e contato dos respondentes

MUNICÍPIO	RESPONDENTE	CARGO
Alegrete	Paulo César Rodrigues da Silva	Diretor
Alvorada	José Joceli da Rosa Moraes	Comandante
Cachoeirinha	Marcos César Soldatelli e Subcom. Leonardo	Comandante
Canoas	Fábio Lúcio Reis Ferreira	Diretor
Caxias do Sul	Jeferson Ricardo Vargas	Diretor
Estância Velha	Alex Adriano Ullmann	Comandante
Esteio	Vanderlei Leidens	-
Gravataí	Rogério de Souza Luiz	Diretor
Montenegro	Clóvis Eduardo Pereira	Comandante
Novo Hamburgo	Eliane Luiza Schmidt	Diretora
Pelotas	Ladislau Neto	Chefe do Departamento
Porto Alegre	João Celso Bertuol	Subcomandante
Rio Grande	José Raulim Duarte Gandra	Chefe de Serviços Operacionais
Santa Cruz do Sul	Estor Luiz Iochims	Coordenador
Santa Maria	Sandro Nunes da Silva	Superintendente da GM
Santiago	Marcieli Afonso Della Flora Lavarda	Coordenadora
São José do Norte	Marcus Antônio Gauterio dos Santos Júnior	Chefe da GM
São Leopoldo	Wagner Olmar Pires	Diretor
São Sebastião do Caí	Antônio Daniel da Rocha	Comandante
Sapucaia do Sul	Robson André da Silva Ferraz	-
Torres	Jairo Raulino Morelle	Diretor
Tramandaí	Trevisol	Diretor
Uruguaiana	José Carlos Guarche da Rosa	-
Vacaria	Thobias Lames Preto	Chefe da GM

Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Para os propósitos desta tese, toma-se como base o desenho institucional do IMUSP e duas das suas quatro dimensões: Estrutural Gerencial e Estrutura Financeira, porque dimensões fundamentais na configuração do desenho institucional de uma governança territorial integrada das políticas públicas de segurança. Desse modo, considerando os 26 Municípios do Estado com Guardas Municipais – incluindo, portanto, Flores da Cunha e Imbé, que não participaram do Censo:

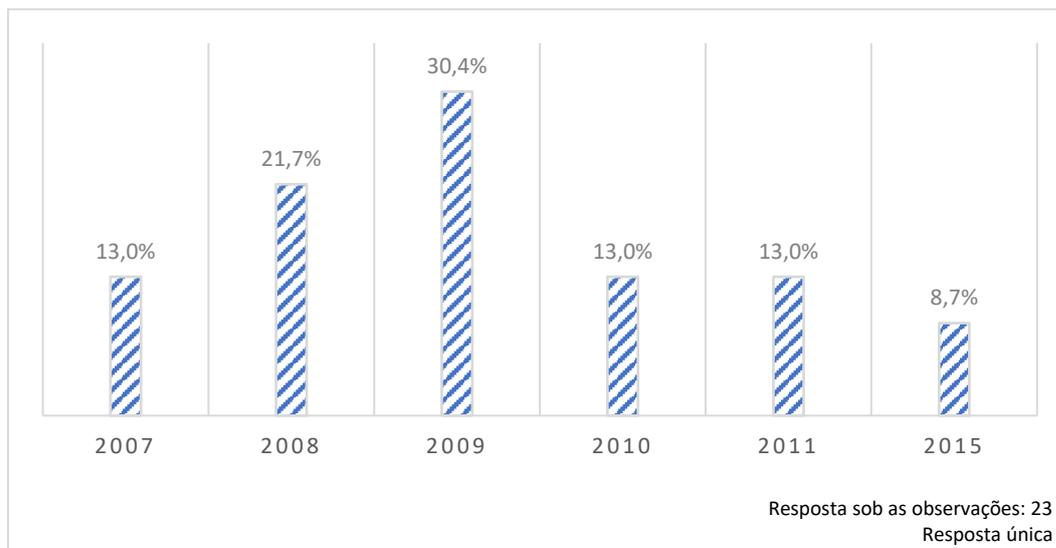
- 17 Municípios, ou 65%, têm uma Secretaria de Segurança criada e em funcionamento;
- Destes, 6 são Secretarias Exclusivas de Segurança Pública: Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Pelotas e Porto Alegre;
- Em 11, trata-se de Secretarias em conjunto com outras políticas setoriais: Alegrete, Alvorada, Caxias do Sul, Estância Velha, Esteio, Imbé, Santa Cruz do Sul, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Tramandaí e Uruguaiana;
- 9 Municípios, apesar da existência de Guarda Municipal, não têm uma Secretaria nessa área: Flores da Cunha, Montenegro, Rio Grande, Santa Maria, Santiago, São José do Norte, São Sebastião do Caí, Torres e Vacaria;
- Em relação aos resultados do Censo de 2012, destaca-se que os Municípios de Canoas, Novo Hamburgo, Pelotas e Porto Alegre transformaram as suas Secretarias em conjunto com outras políticas setoriais para Secretarias exclusivas de Segurança Pública Municipal.

Cerca de 77% das cidades respondentes, totalizando 20 (vinte) cidades, declararam utilizar diferentes estratégias de integração entre os órgãos de segurança Municipal, Estadual e Federal, a exemplo do GGI-M. Ao se cotejar a legislação municipal, percebe-se que esse percentual é ainda maior:

- 23 têm GGI-M implementado por norma municipal: Alegrete, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Imbé, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, São José do Norte, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapucaia do Sul, Torres, Uruguaiana e Vacaria.
- 3 não têm GGI-M: Flores da Cunha, Santiago e Tramandaí.

À exceção das cidades de São José do Norte e Torres, no litoral gaúcho, que criaram os seus GGI-M's no ano de 2015, depois, portanto, do impacto direto do PRONASCI (2007-2012), já como legado na cultura organizacional pública municipal. Somente entre 2008 e 2009, auge do mencionado programa federal, foram criados mais da metade (52,2%) dos GGI-Ms em funcionamento nos Municípios gaúchos com Guardas Municipais.

Figura 8 – Ano de criação dos GGI-Ms



Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

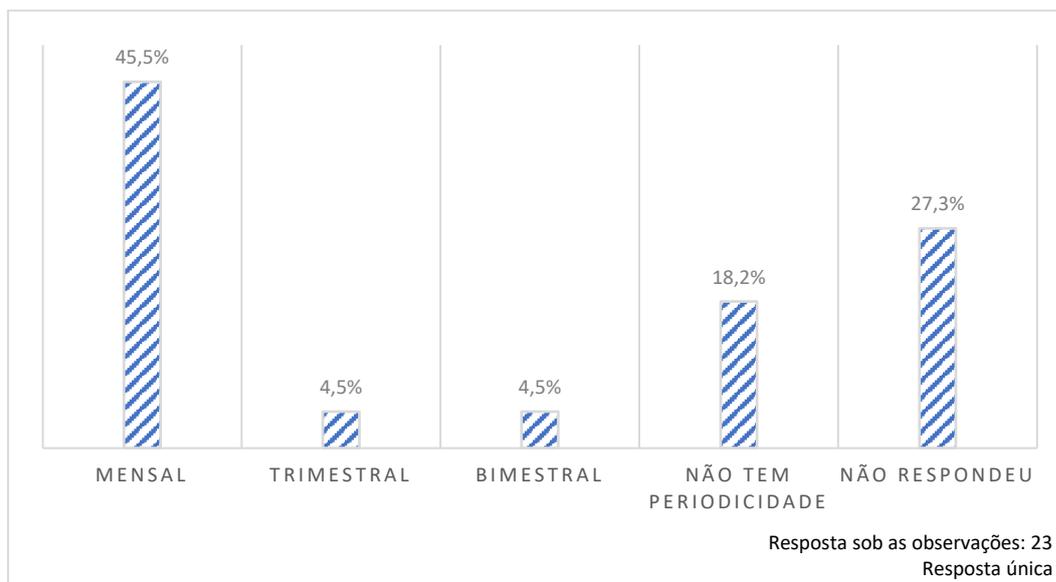
Considerando, novamente, os Municípios que participaram deste Censo, dos 22 com GGI-M:

- 10 (45,5%) afirmaram que o seu GGI-M realiza reuniões mensais: Estância Velha, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, São José do Norte, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Vacaria.
- Não há periodicidade (18,2%) nas reuniões do GGI-M de Alvorada, de Alegrete, de São Sebastião do Caí e de Torres.
- 6 (27,3%) não responderam: Cachoeirinha, Caxias do Sul, Gravataí, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Uruguaiana.

Em Canoas (4,5%), as reuniões são bimestrais e, em Esteio (4,5%), o Gabinete se reúne trimestralmente. Saliente-se que essas foram as cidades que lideraram, respectivamente, em 2012, durante a realização do 1º Censo, o *ranking* IMUSP. Esse foi outro critério utilizado, além do reconhecimento nacional e internacionais através de prêmios e certificações de boas

práticas, para a escolha do Município de Canoas, no Rio Grande do Sul, como referência de política de segurança pública cidadã latino-americana, a partir do *case* do Território de Paz Guajuviras.

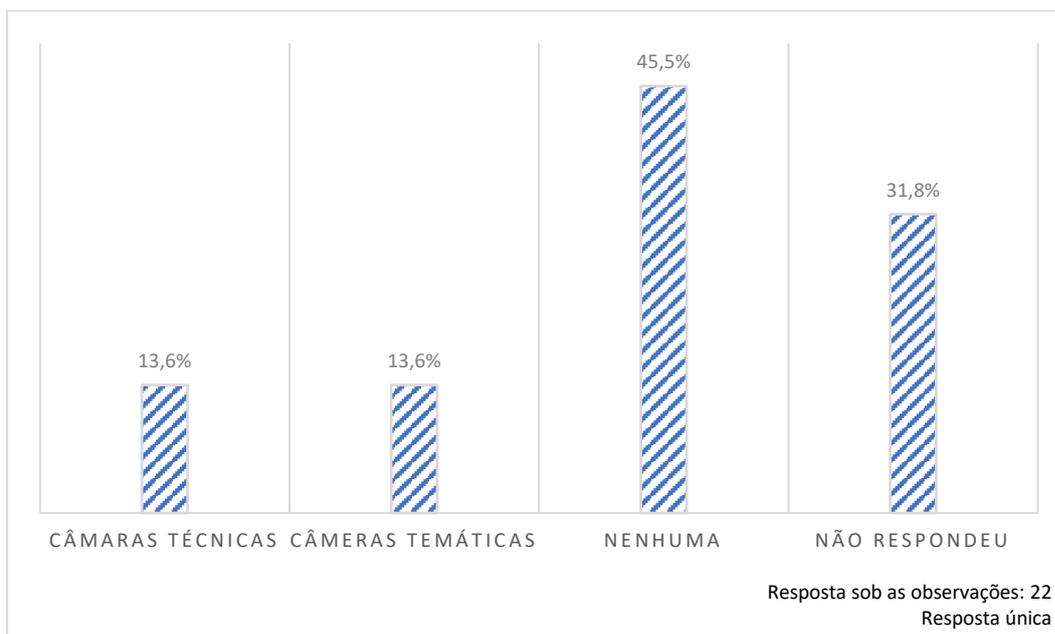
Figura 9 – Periodicidade das reuniões ordinárias dos GGI-Ms nos últimos dois anos



Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Em termos do funcionamento do GGI-M, como se verificou, a existência de Câmaras Técnicas e Temáticas são duas ferramentas relevantes para dotar o Gabinete de maior efetividade e, por conseguinte, a própria incidência municipal na agenda. Dos 22 Municípios com GGI-M, 3 (13,6%) afirmaram ter Câmaras Técnicas (Canoas, Porto Alegre e Novo Hamburgo) e 3 (13,6%) afirmaram ter Câmaras Temáticas: Canoas, Rio Grande e São Leopoldo.

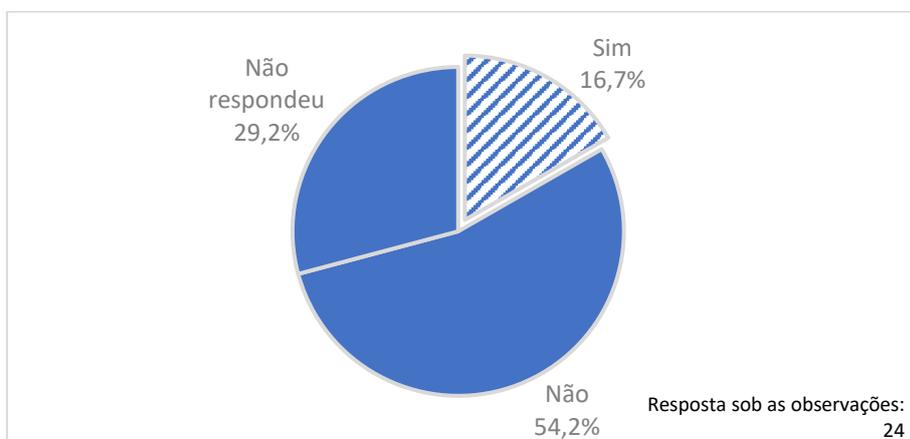
Figura 10 – GGI-Ms com Câmaras Técnicas e Temáticas



Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Mais uma vez, Canoas se destaca ao possuir Câmaras Técnicas e Temáticas em diversas áreas, como fiscalização, eventos públicos, parque e praças e prevenção das violências. Ainda no contexto das condições de possibilidade de fortalecimento da governança integrada das políticas de segurança pública municipal, apenas 4 (16,7%) Municípios afirmaram ter um Plano de Segurança Pública Municipal estruturado em documento próprio, a saber: Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapucaia do Sul.

Figura 11 – Municípios com Plano Municipal de Segurança Pública estruturado em documento próprio

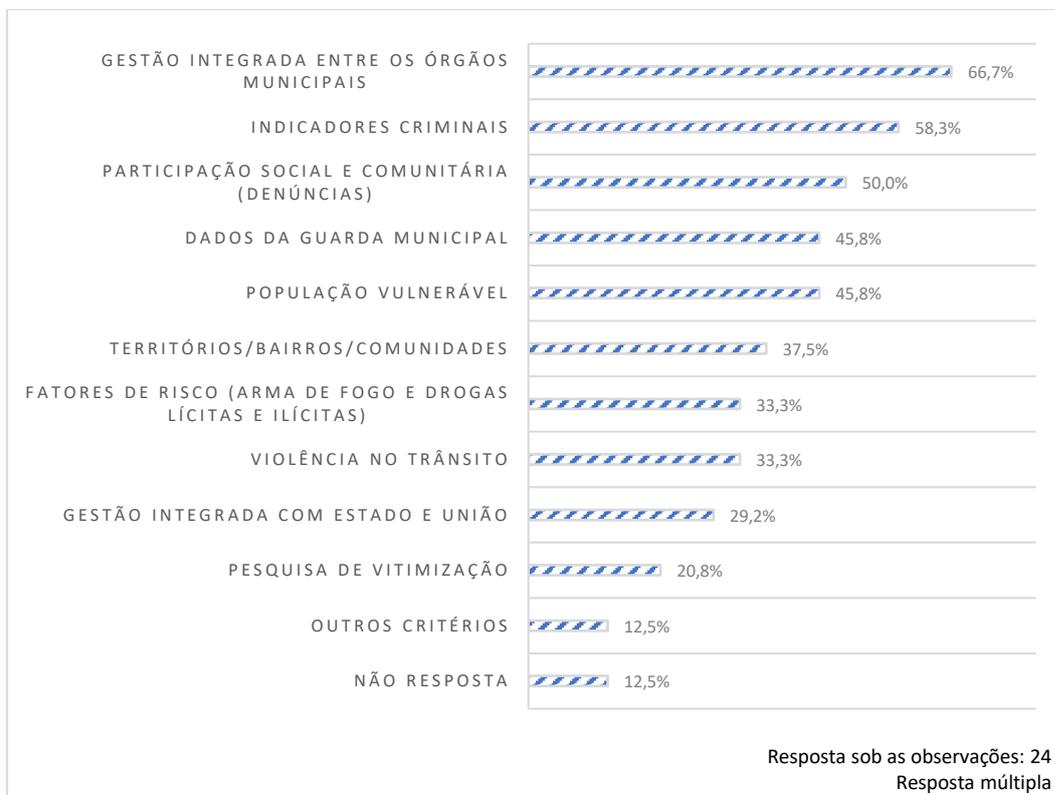


Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

A construção de um Plano de Segurança Pública Municipal é uma importante baliza para nortear, como se argumentou, o trabalho tático-operacional do GGI-M. Necessário, mas insuficiente para garantir um enfoque desde a segurança pública cidadã, o Plano precisa estar em linha com critérios norteadores da prevenção das violências, do estímulo a uma gestão integrada e, fundamentalmente, da participação, à luz dos subsídios informacionais das evidências produzidas pelo Observatório ou instâncias afins acerca da dinâmica da criminalidade violenta (causalidades, fatores de risco x fatores de proteção), entre outros aspectos. Nesse sentido,

- 12 (50,0%) citaram a participação social e comunitária, por meio de denúncias: Alvorada, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, São Leopoldo, São Sebastião do Caí e Torres;
- 14 (58,3%) citaram o uso de indicadores criminais: Alegrete, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santiago, São José do Norte, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapucaia do Sul, Torres, Tramandaí e Vacaria;
- 11 (45,8%) citaram o uso de dados da Guarda Municipal: Alegrete, Cachoeirinha, Canoas, Estância Velha, Gravataí, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande e Tramandaí;
- 11 (45,8%) citaram a população vulnerável: Caxias do Sul, Estância Velha, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria, São Leopoldo, São Sebastião do Caí e Vacaria;
- 8 (33,3%) citaram fatores de risco, como arma de fogo e drogas lícitas e ilícitas: Cachoeirinha, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, São José do Norte, São Leopoldo, São Sebastião do Caí e Torres;
- 5 (20,8%) citaram a realização de pesquisa de vitimização: Canoas, Novo Hamburgo, Pelotas, Rio Grande e São Leopoldo.
- 3 (12,5%) não responderam à questão: Santa Cruz do Sul, Santiago e Uruguaiana.

Figura 12 – Critérios que têm orientado a política municipal de prevenção às violências e crimes nos últimos dois anos

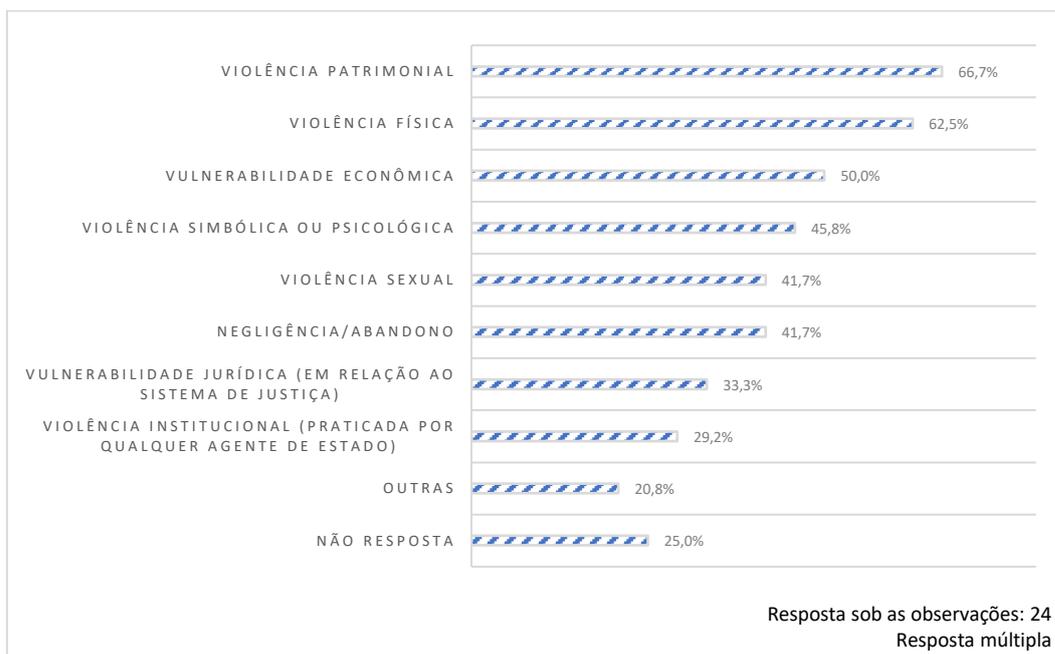


Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Entre as demandas atendidas, os respondentes destacaram as seguintes: Canoas, um dos casos de estudo desta publicação, além das violências patrimonial, física, de vulnerabilidade econômica, simbólica e psicológica, sexual, de negligência e abandono, mencionou incidir junto a vulnerabilidades jurídicas do sistema de justiça, ao lado das violências institucionais ou de Estado, juntamente com Estância Velha, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande⁶⁹ e Sapucaia do Sul.

⁶⁹ Este somente declarou incidir em vulnerabilidades jurídicas do sistema de justiça, mas não em relação à violência institucional como os demais elencados.

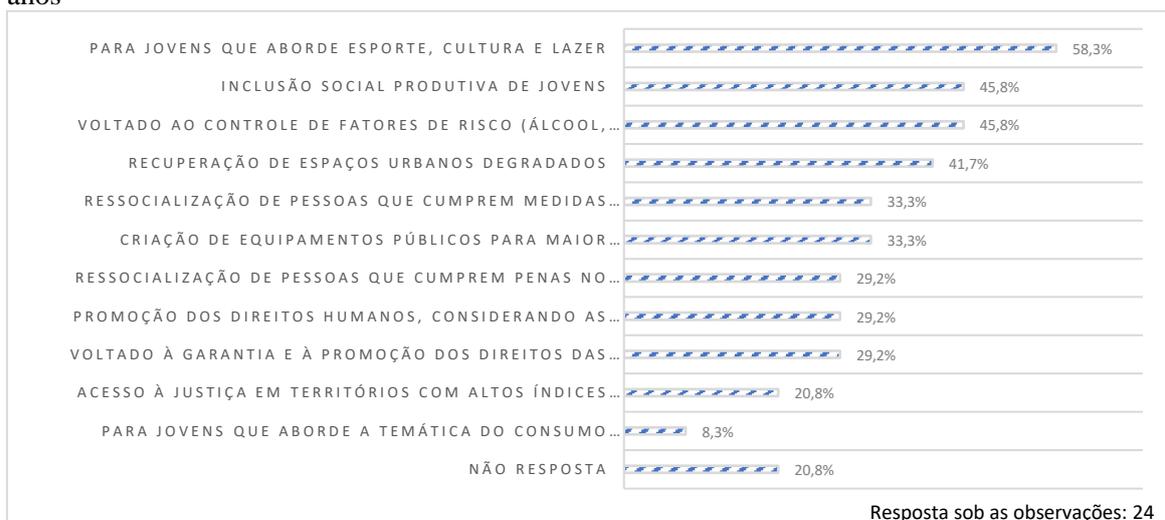
Figura 13 – Violências envolvidas às demandas de quem procura atendimento



Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Em seguimento, quase 60% dos Municípios respondentes citaram o desenvolvimento de projetos voltados às juventudes através de políticas setoriais de esporte, cultura e lazer, além de 45,8% mencionarem a existência de políticas públicas de inclusão social e produtiva e de controle de fatores de risco (como armas de fogo, álcool e drogas ilícitas).

Figura 14 – Projetos de prevenção às violências e crimes desenvolvidos no Município nos últimos dois anos

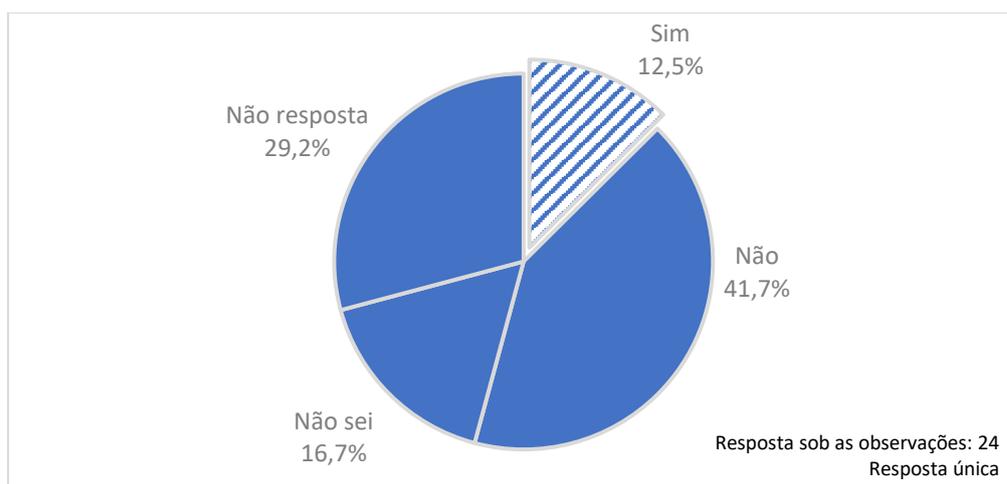


Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Na esteira do que se afirmou no capítulo anterior, ao lado desse novo padrão de governança integrada e participativa, a figura do(a) Prefeito(a) Municipal será indispensável para mobilizar esforços político-institucionais e orçamentário-financeiros. Por conta disso, a existência de uma arquitetura institucional adequada para viabilizar a captação de recursos, de diversas fontes, diga-se de passagem, não poderá prescindir, por exemplo, de Fundo Municipal de Segurança Pública. E aqui surgem debilidades estruturais não apenas para financiamento, custeio e investimento das políticas públicas, mas, sobretudo, para viabilizar a sua institucionalização para além de políticas de governos, precárias e pontuais.

Dessa maneira, apenas 3 (12,5%) Municípios respondentes afirmaram que captaram recursos junto ao Estado do Rio Grande do Sul nos últimos dois anos (2015 e 2016). Alegrete, cujos recursos foram oriundos da operação de trânsito nominada “Balada Segura”; e Porto Alegre, de um empréstimo contraído junto a um banco de fomento estadual (BADESUL) para ampliação do sistema de videomonitoramento, nos parques e praças da Capital do Estado (parques Farroupilha e Marinha do Brasil). Esse não foi o caso de Canoas, no período, na medida em que alegou, com outros nove Municípios (Alvorada, Montenegro, Novo Hamburgo, Pelotas, Rio Grande, São José do Norte, São Leopoldo, Torres e Tramandaí), não ter captado recursos junto ao Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 15 – Municípios que captaram recursos junto ao Estado do Rio Grande do Sul nos últimos dois anos

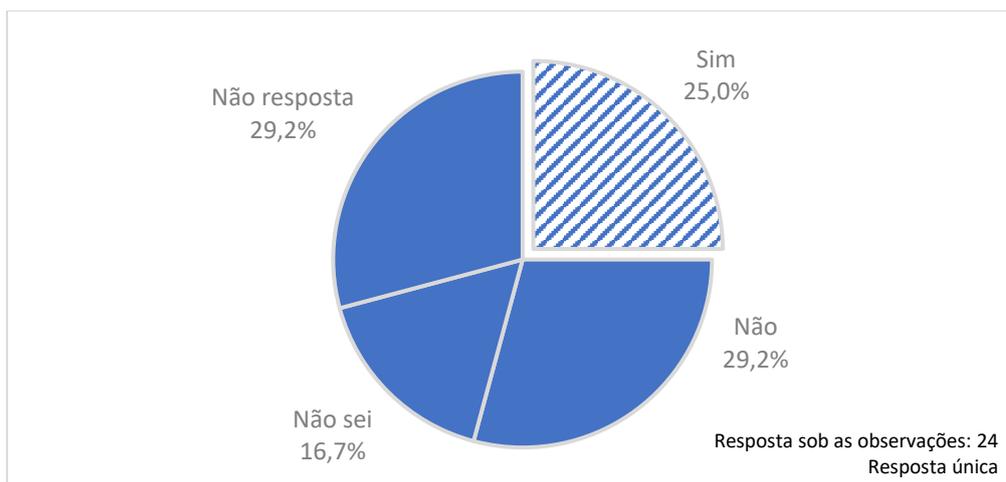


Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Já em relação ao recebimento de recursos junto à União, lembrando, uma vez mais, a complexidade do sistema político federativo brasileiro, esse percentual se eleva para 25%, ou 6 (seis) cidades, ainda residual, todavia, em face do universo. Nesse particular, além de Canoas, Novo Hamburgo, Rio Grande, São Leopoldo, São Sebastião do Caí e Tramandaí,

manifestaram-se positivamente sobre esse questionamento, sendo os recursos, na sua integralidade, em todos os casos, utilizados para melhorar as condições de trabalho das Guardas Municipais contempladas, bem como para aprimorar (atualização tecnológica e ampliação) o sistema local de videomonitoramento.

Figura 16 – Municípios que captaram recursos junto à União nos últimos dois anos



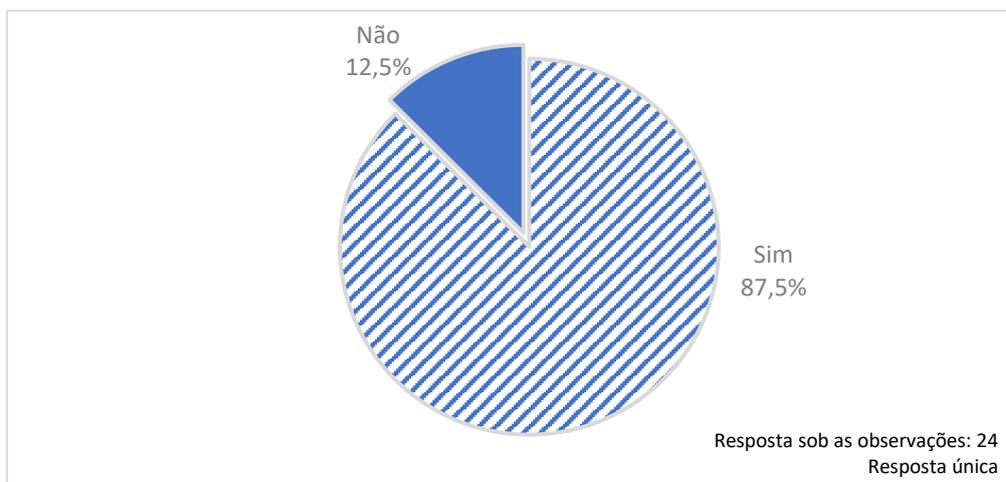
Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

A alocação desses recursos federais em medidas tradicionais de controle social revela outro grande desafio que demonstra a convivência, no mais das vezes complexa, entre os diferentes modelos de segurança em disputa no país (e na região), mas que exigiria o aporte de outras técnicas de pesquisa que escapam ao propósito deste trabalho.

Finalmente, outro aspecto essencial para modular o alcance, a *performance* e os resultados pretendidos pelas políticas de segurança pública municipal de novo tipo (segurança pública cidadã) é a forma como se processa a gestão do conhecimento e da informação aplicada da segurança. A par dos indicadores criminais, é fundamental, como apontam as melhores práticas e a literatura especializada, a construção de várias fontes de pesquisa (primárias, secundárias, com espacialização de dados).

Dessa forma, chama atenção o fato de 21 (87,5%) Guardas Municipais utilizarem sistema de registo de atendimentos e ocorrências. Dentre elas, a de Canoas.

Figura 17 – Guardas Municipais com sistema de registro de atendimentos e ocorrências



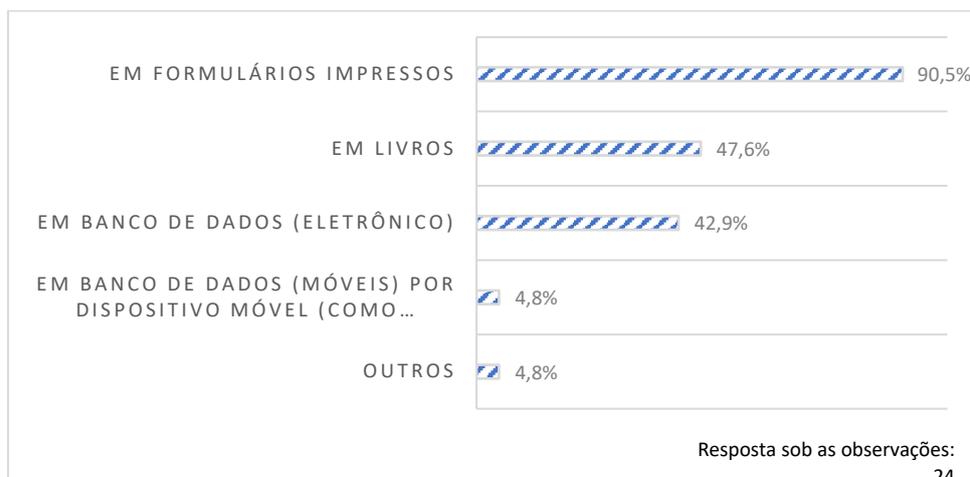
Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Das respondentes:

- A maior parte, 19 (90,5%) Guardas, utiliza sistema de registro em formulários impressos. Somente 2 (9,5%) não usam formulários impressos: Canoas e Tramandaí;
- 10 (47,6%) utilizam sistema de registros em livros: Alegrete, Estância Velha, Novo Hamburgo, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, São Sebastião do Caí, Torres, Tramandaí e Uruguaiana;
- 9 (42,9%) utilizam sistema em banco de dados eletrônico: Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul e Santiago;
- 1 (4,8%) utiliza sistema em banco de dados móvel via dispositivo móvel: Canoas – o REG-M, formado por Boletim de Atendimentos (BA's) e Registros de Ocorrências Administrativas (ROCA);
- 1 (4,8%) afirmou utilizar outros tipos: Cachoerinha.

Não obstante, à exceção de Canoas, nenhuma delas faz uso de dispositivos móveis de coleta, tratamento e análise de dados, ou mesmo empregam, ao menos em parte, os recursos de Tecnologia, Comunicação e Informação (TIC's) disponíveis.

Figura 18 – Tipos de sistemas de registro de atendimentos e ocorrências das Guardas Municipais



Fonte: PAZINATO; KERBER, [2022?] (no prelo).

Daí porque entre a lições e os desafios para uma boa e adequada governança integrada e participativa, com base nas melhores práticas e na doutrina especializada, sobressaem-se aquelas que estimulam a assunção de um compromisso político e institucional do gestor público, materializada em discursos e práticas político-administrativas concretas nessa direção, como a alocação de recursos, em prol de uma agenda que priorize a segurança dos direitos; a articulação federativa e coordenação sistêmica das políticas, programas e projetos (como o GGI-M para Canoas e as mesas barriales e territoriais para Medellín), com a participação da cidadania (instrumentos de participação social e engajamento cívico) e o desenvolvimento de planos integrais e integrados voltados ao controle eficiente da criminalidade violenta e da prevenção qualificada das violências.

5.3 ESTUDOS DE CASOS COMPARADOS (CANOAS X MEDELLÍN): DOS LIMITES ÀS POSSIBILIDADES TEÓRICO-ANALÍTICAS⁷⁰

A impossibilidade da realização de EP's, seja em função dos desafios logísticos, seja em função do acesso aos Prefeitos/Alcaides, alguns dos quais, como o de Canoas/RS, demasiadamente próximo do autor para garantir a isenção acadêmica esperada, motivou a realização de pesquisas e análises de termos no NVivo de 18 (dezoito) matérias de jornais tanto

⁷⁰ Desde o viés da capacidade estatal, recomenda-se a leitura desta pesquisa: **Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras**, liderada pela Prof.^a Lígia Madeira. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2019/05/capacidade-estatal-seguranca-publica-municipal-olhar-sobre.pdf>. Acesso em: 4 out. 2021.

de Canoas (O Timoneiro, Diário de Canoas e Correio de Notícias) quanto de Medellín (El Espectador, El Tiempo e El Colombiano).

A título de ilustração, fica claro, nas narrativas jornalísticas o grau de envolvimento e engajamento de dois dos Prefeitos pioneiros no desenvolvimento destas experiências de segurança pública cidadão desde o poder local. Por um lado, o Prefeito Jairo Jorge, que, na sua primeira gestão (2009-2012), assume a temática da segurança como um tema central da sua agenda pública (“Jorge assume a ‘linha de frente da segurança”)). Sergio Fajardo, de igual modo, foi o Alcaide de Medellín (2004-2007) que primeiro assentou as bases das políticas de segurança cidadã. Fajardo sustenta, em suas manifestações na imprensa, a importância de liderar o combate às desigualdades e à cultura de ilegalidade.

A política municipal de segurança cidadã de Canoas⁷¹, estruturada ao longo da primeira gestão do então Prefeito Jairo Jorge, de 2009 a 2012, observando as diretrizes da então política nacional de segurança pública através do sepultado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), no âmbito do então Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), também contribuiu com a redução dos crimes violentos na cidade.

Orientada pelos princípios da integração interinstitucional, interagencial e intersetorial e da participação popular, a gestão das políticas públicas de segurança em Canoas sustentava a necessidade de combinar investimentos em projetos de inclusão e coesão social (programa estratégico Ação Territorial Integrada ou Territórios de Paz), de integração e policiamento comunitário, a partir da aproximação das forças policiais, das equipes municipais de fiscalização administrativa (Vigilância Sanitária, Fiscais do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Econômico, do Trânsito, etc.) e da Guarda Municipal com a comunidade (programa estratégico Guarda Comunitária) e, ainda, de inteligência e novas tecnologias sociais de controle (programa estratégico Canoas Mais Segura), articuladas em torno do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).

O principal traço inovador dessa experiência foi a maneira como se articulou a governança governamental e comunitária dessa política pública, baseada na integração interinstitucional (entre o Município de Canoas, o Estado do Rio Grande do Sul e a União), intersetorial (entre as áreas da segurança com as da educação, da cultura, da saúde, do desenvolvimento social e econômico, etc.) e interagencial (entre as diferentes agências de

⁷¹ O autor desta tese exerceu a função de Secretário Municipal Adjunto e Titular de Segurança Pública e Cidadania de Canoas de 2009 a 2012. Mais informações a respeito em: PAZINATO, 2012; PAZINATO; KERBER; DAL SANTO, 2012; PAZINATO; KERBER, 2013.

segurança e justiça que compõem o GGI-M) de um conjunto de programas, projetos e ações voltados a reduzir a criminalidade violenta e letal e a aumentar a sensação de segurança, na perspectiva da garantia e da promoção dos direitos humanos, observando três focos prioritários:

- a) a concentração dos investimentos de forma territorial (territórios com mais altos índices de violências e vulnerabilidades);
- b) o enfoque social (efetivação de outros direitos fundamentais); e
- c) o corte etário (oportunidade de inclusão simbólica e material das juventudes, as maiores vítimas e autores de homicídios no Brasil, como de resto, na América Latina).

Na Colômbia, a experiência de Medellín tem-se notabilizado, para além da gestão de Sergio Fajardo, seu precursor, como uma das principais referências mundiais de boa prática em liderança e governança de políticas públicas de segurança. A par do governo central colombiano e dos desafios regionais e internacionais do controle da produção e do tráfico internacional de drogas, Medellín vem estimulando políticas locais de segurança cidadã, aproximando e ressignificando a relação entre os Poderes Públicos e a cidadania tanto na prestação transparente de contas quanto na cogestão dessas políticas públicas, de que as Mesas Barriales de Convivência de Medellín são um exemplo concreto que alia participação e governança territorial integrada da segurança pública municipal.

A experiência de segurança pública cidadã de Canoas também inovou, ao congrega, desde o seu nascedouro, políticas de segurança pública com políticas públicas de segurança focalizadas nos territórios, com os segmentos sociais mais vitimizados e expostos a vulnerabilidades a partir dos seus fatores de risco e causalidades trazidos pelo Observatório de Segurança Pública Municipal às reuniões do Pleno e às Câmaras Técnicas do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M).

Governos e sociedade precisam entender que, para além da queixa, da reivindicação e da crítica, é necessário agir, com inteligência e foco, junto a territórios, pessoas e comportamentos mais suscetíveis à exposição às violências e crimes. Desconstruir preconceitos, congrega a cidadania e a sociedade civil organizada, desenvolver planos nacionais, regionais e locais, baseado em evidências, monitorar e avaliar, de forma permanente, os resultados concretos alcançados para corrigir rotas e avançar na redução de dores e na prevenção das violências são alguns dos compromissos tanto do Estado quanto da sociedade em prol da implementação de políticas públicas inovadoras dirigidas ao controle da criminalidade e à prevenção das violências.

Como os recursos são limitados e escassos, há que se racionalizar e otimizar o seu emprego, a partir de intervenções focalizadas em locais mais vulneráveis (territórios e bairros),

em segmentos sociais mais vitimizados (juventudes, pobres e negras) e nos fatores de risco que estão na base do acirramento prática de violências (mercados ilegais de armas e drogas), com metas claras, que coloquem a vida humana como prioridade.

5.3.1 Caso de Canoas no Brasil

O Município brasileiro de Canoas pertence ao estado do Rio Grande do Sul e compõe a Região Metropolitana de Porto Alegre. Em 2017, sua população foi estimada em 343.853 habitantes (IBGE, 2017)⁷² e o Município atingiu PIB *per capita* médio, considerando a paridade do poder de compra e em dólares americanos, de US\$ 19.436,84 em 2015 (FEE, 2017)⁷³. Canoas também tem grande parte de sua população constituída por jovens, em 2010 o total de habitantes com idades entre 14 e 29 anos foi de 82.584. Esse número representou 25,5% da população do Município (IBGE, 2010)⁷⁴.

Quanto à qualidade de vida e ao nível de desigualdade social, Canoas foi classificada, em 2010, com um nível alto de desenvolvimento humano, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) alcançou 0,750; contudo, o nível de concentração de renda, medido pelo Índice de Gini, atingiu 0,51. Lembramos que o Índice de Gini visa mensurar o grau de concentração de renda entre os mais pobres e os mais ricos de uma população, variando de 0 a 1, sendo que 0 representa ausência total de desigualdade, onde todos têm a mesma renda, e 1 significa completa desigualdade de renda (Brasil, 2013)⁷⁵.

No período entre 2009 e 2012, a Prefeitura de Canoas foi eleita, no plano internacional, como modelo de boas práticas em segurança cidadã. À época, figurava a administração do Prefeito Jairo Jorge. Nesse período, a população do Município decresceu 1,7%, passando de 332.056 habitantes em 2009, para 326.505 em 2012. O Gráfico 1 demonstra abaixo a evolução da população de 2009 a 2017.

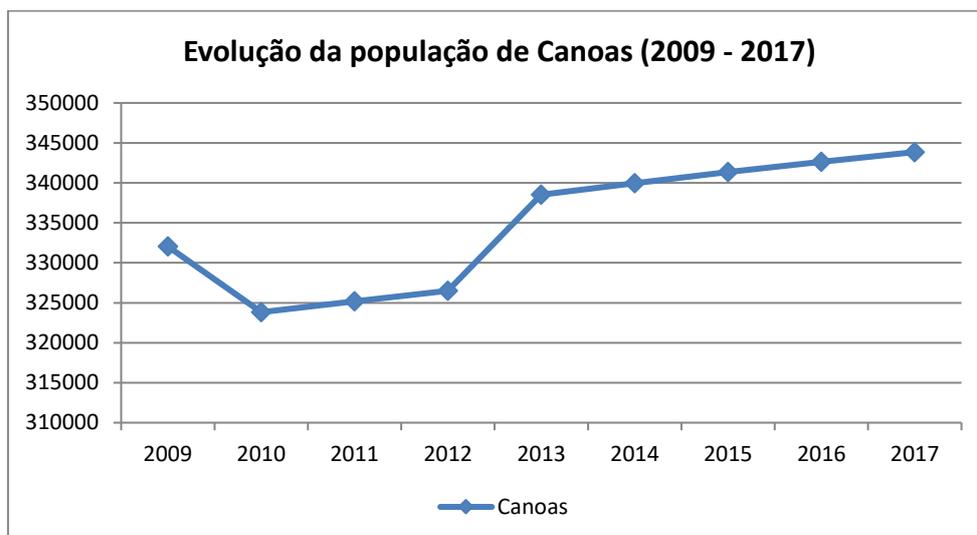
⁷² IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>. Acesso em: 5 out. 2021.

⁷³ FEE. PIB Municipal. 2017. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica/>. Acesso em: 5 out. 2021.

⁷⁴ IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 out. 2021.

⁷⁵ BRASIL, Atlas. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 1 set. 2019.

Gráfico 1 – Evolução da população de Canoas (2009-2017)



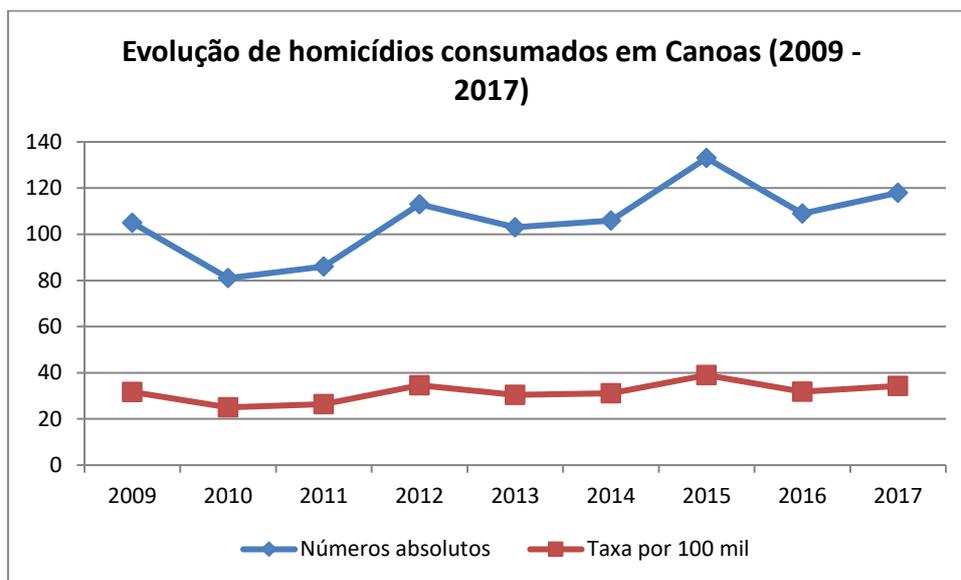
Fonte: IBGE.

Em relação aos níveis de violência no Município, as estatísticas públicas disponíveis (SSP/RS, 2018)⁷⁶ demonstram que entre os anos de 2009 e 2017 houve um aumento de 12,4% no número absoluto de homicídios e de 8,5% na taxa de homicídios por 100 mil habitantes. As ocorrências variaram, em números absolutos e taxa, respectivamente, de 105 e 31,6 em 2009, para 118 e 34,3, em 2017.

De 2009 a 2012, no geral, houve aumento de 7,6% em relação ao número de ocorrências e de 9,4% em relação à taxa. Por outro lado, o Gráfico 2 demonstra que, se comparado ao ano de 2009, em 2010 e 2011 houve redução de 18,1% das ocorrências de homicídios e de 16,4% na taxa por 100 mil; contudo, a partir de 2012 os homicídios cresceram novamente e se aproximaram da cifra de 2009.

⁷⁶ SSP/RS. Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Indicadores Criminais**. 2018. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Acesso em: 07 out. 2021.

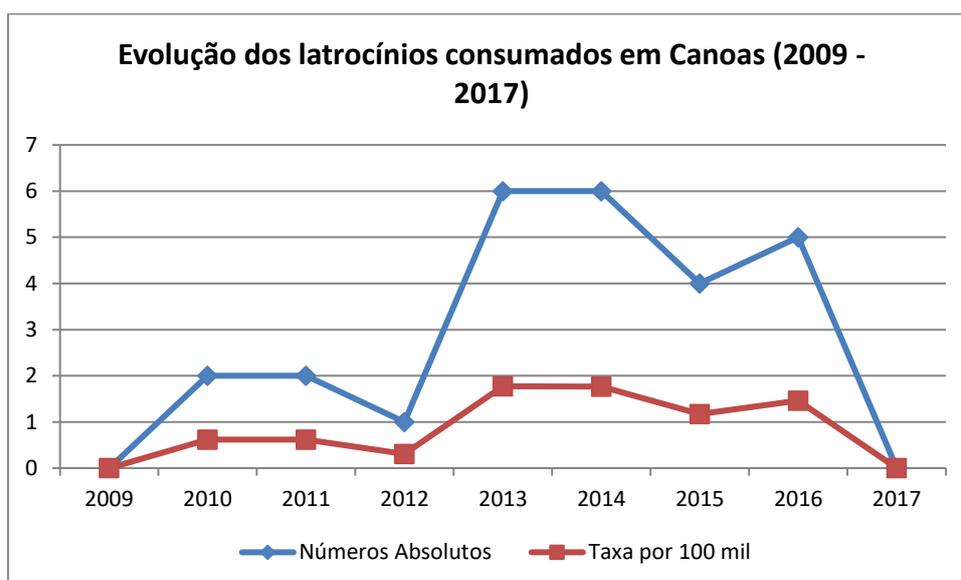
Gráfico 2 – Evolução de homicídios consumados em Canoas (2009 – 2017)



Fonte: SSP/RS

Quanto a outros tipos de violência de letal, evidenciamos que, no Brasil, os homicídios decorrentes de roubos (latrocínios) são classificados separadamente nas estatísticas criminais. Dessa forma, destacamos que, na cidade de Canoas, foram registrados o total de 26 latrocínios entre 2009 e 2017, constituindo a média de 5 casos por ano e uma taxa de 0,9 por 100 mil. O Gráfico 3 apresenta as ocorrências de latrocínios em Canoas.

Gráfico 3 – Evolução dos latrocínios consumados em Canoas (2009 – 2017)



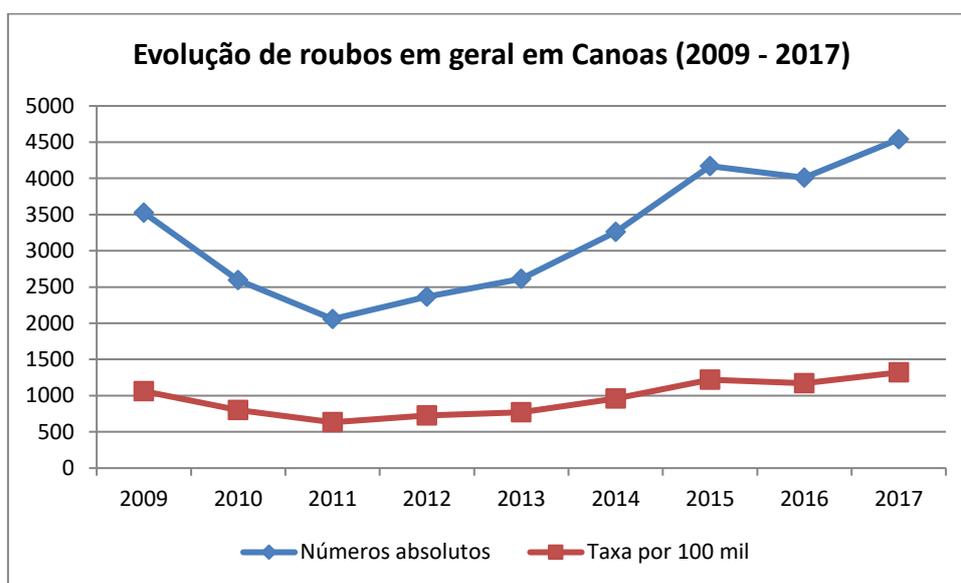
Fonte: SSP/RS

A partir de 2012, Canoas passou a classificar em seus registros o homicídio de mulheres em razão de gênero como feminicídios. Embora o registro desse tipo específico de crime ainda sofra problemas quanto a sua identificação e classificação, entre 2012 e 2017 foram registrados 14 feminicídios em Canoas, totalizando a média de 2 casos por ano. Nesse período, os feminicídios representaram, em média, 2% dos homicídios da cidade.

Em relação aos roubos em geral, percebe-se que, entre os anos de 2009 e 2017, a evolução desse tipo de crime foi similar à de homicídios. Ao longo de todo o período, houve o aumento de 28,7% no número de roubos e de 24,3% na taxa por cem mil habitantes. Os roubos passaram de 3.527 ocorrências e taxa de 1062,2 em 2009, para 4.540 casos e taxa de 1320,3 no ano de 2017.

Já entre 2009 e 2012, diferente dos homicídios, foi verificada redução de 32,9% no número de registros de roubos e de 31,8% na taxa. A partir de 2012, no entanto, essa estatística também começa a aumentar. A seguir, o Gráfico 4 retrata essa evolução.

Gráfico 4 – Evolução de roubos em geral em Canoas (2009 – 2017)



Fonte: SSP/RS

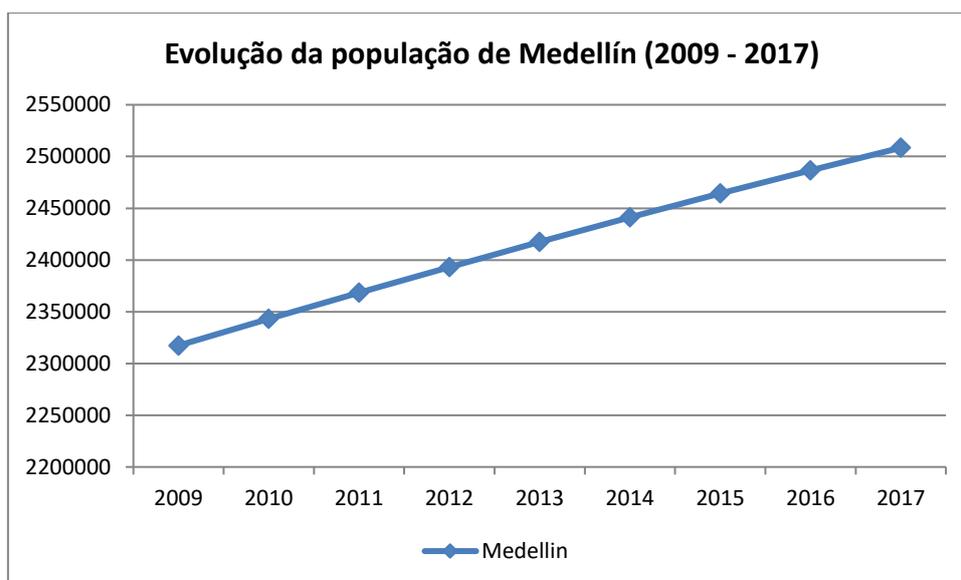
Pode-se afirmar, dessa forma, que Canoas reduziu o número de crimes, de roubos e de homicídios a partir de 2009, atingindo o ápice de redução no ano de 2011, mas não conseguiu manter esse nível mais baixo de violência a partir de 2012, que coincide com o fim do PRONASCI, logo dos financiamentos federais e de mudanças político-institucionais substantivas, inclusive na figura do Secretário Municipal de Segurança Pública, desde o 2º Governo do Prefeito Jairo Jorge (2013-2016).

5.3.2 Caso de Medellín na Colômbia

A cidade colombiana de Medellín é a capital da Província de Antioquia. Estima-se que sua população chegou a 2.508.452 de habitantes no ano de 2017 (DANE, 2020). O PIB *per capita* do departamento de Antioquia⁷⁷, considerando a paridade do poder de compra, atingiu a média de US\$ 13.622,67 em 2016. Em 2017 o IDH da região foi contabilizado em 0,752 e caracterizado como alto nível de desenvolvimento humano; todavia, quanto ao Índice de Gini, este restou apurado em 0,51, demonstrando elevada concentração de renda.

Na cidade de Medellín, em oito anos, a população cresceu 8,2%, passando de 2.317.336 habitantes, em 2009, para 2508452 em 2017. O Gráfico 5 demonstra essa evolução: em média, o número de habitantes da cidade aumentou 1,0% por ano.

Gráfico 5 – Evolução da população em Medellín (2009 - 2017)



Fonte: DANE

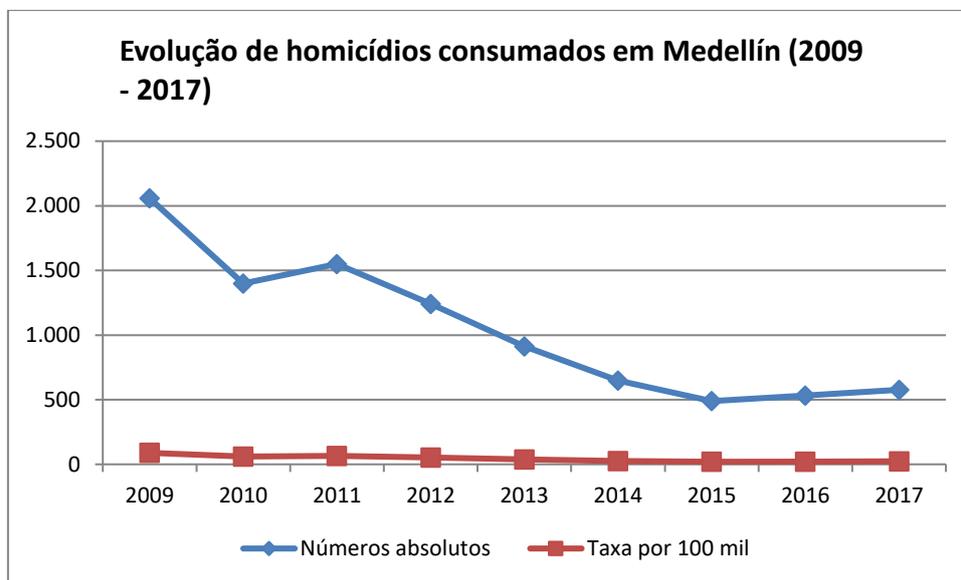
Referente à população de jovens em Medellín, ela representa 22,4% da população total da cidade. Estima-se que, em 2017, havia 561.624 habitantes com idades entre 14 e 29 anos no Município.

Em relação às estatísticas criminais, os homicídios consumados na cidade de Medellín apresentaram, em oito anos, redução de 72%, em números absolutos, e de 75,9% em relação à taxa por 100 mil habitantes. Em 2009, foram registrados 2.058 homicídios, equivalendo à taxa

⁷⁷ Serão apresentados dados do departamento de Antioquia para a caracterização geral da cidade de Medellín, porque, diferente do Brasil, não há cálculo de determinados indicadores em nível municipal na Colômbia.

de 88,8 por 100 mil. Posteriormente, em 2017, essas ocorrências passaram para 577 e a taxa, para 23,0. Nesse período, a redução anual da taxa de homicídios foi, em média, de 13,8%.

Gráfico 6 – Evolução de homicídios consumados em Medellín (2009 - 2017)



Fonte: Polícia Nacional – Colômbia

Quanto às características dos homicídios, não foram encontrados dados de ocorrências de feminicídios no Município entre 2009 e 2017, mas podemos destacar que, em todo o período, foram registrados 661 homicídios de mulheres, o que representa 7,0% do total de assassinatos. Em média, foram 73 homicídios de mulheres por ano.

Diante dos dados apresentados, destaca-se o fortalecimento do poder local e a criação de *novos* canais, mecanismos e instrumentos de participação política de vários e diversos atores e/ou setores sociais na gestão de políticas públicas conformam um processo mais amplo de descentralização político-administrativa calcado pela recepção, no plano jurídico-formal, de significativas alterações nas dinâmicas social e política na contemporaneidade.

Nesse contexto, a análise de experiências representativas no campo da municipalização das políticas públicas de segurança, combinadas com a participação política da cidadania e da comunidade, indica alguns pressupostos básicos para a consecução de uma nova e diferenciada abordagem da segurança, tendo em vista o protagonismo do poder local:

- 1) Reformas organizacionais na estrutura dos governos e das Guardas Municipais: aplicação de programas multissetoriais, superando a tendência à fragmentação dos projetos e das ações. Além da criação de um núcleo gestor voltado especificamente para a área de segurança pública, seria necessário alterar o modelo organizacional que engessa e atomiza a gestão das políticas sociais, em vista da construção de políticas

públicas inteligentes e articuladas, intersetoriais e criativas, com enfoque prioritário nos jovens, as maiores vítimas e perpetradores das violências, e na interceptação das dinâmicas geradoras destas últimas;

2) Capacitação de um novo sujeito da gestão pública, sensível à complexidade que caracteriza essa nova abordagem e apto para implantar políticas multidimensionais e multissetoriais;

3) A formulação e a implementação de políticas específicas de segurança, com base no tríptico: modernização (tecnológica e, sobretudo, gerencial, orientada para o planejamento e a avaliação); moralização (via introdução de novos mecanismos institucionais não-corporativos de controle interno - ouvidoria, e externo, a exemplo dos conselhos municipais); e participação comunitária (transparência do processo e recuperação da confiança da sociedade nas instituições policiais renovadas) e, no mesmo sentido, a interdisciplinaridade, a interagencialidade, a participação e a descentralização;

4) Nova abordagem das violências e da criminalidade, com o reconhecimento da diversidade dos níveis de realidade que encerra (desde a auto-estima, a dinâmica dos afetos, o universo imaginário e de valores e a construção identitária até as questões de aprendizado, acesso à escola, ao lazer e ao emprego; como também o fomento a experiências familiares e comunitárias de acolhimento e superação da estigmatização e da rejeição) e ênfase em políticas públicas de caráter preventivo;

5) O estímulo a uma nova aliança com a sociedade, marcada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades compartilhadas entre o Estado e a sociedade.⁷⁸

Em linhas gerais, a questão da segurança pública, a ser enfrentada também pelos Municípios, na visão do autor, guardadas as peculiaridades e competências municipais na área, envolve duas frentes, diversas e complementares, a serem manejadas de forma combinada e simultânea: a de natureza social e a de natureza policial.

A primeira delas centra-se na intervenção preventiva, que consiste na concepção e desenvolvimento de políticas públicas de segurança voltadas a alterar as condições propiciatórias imediatas do crime e das violências. Observe-se que essas ações não se confundem, até porque não têm este objetivo, com mudanças estruturais da sociedade, que, embora absolutamente necessárias, exerceriam um impacto somente futuro para a redução das dinâmicas criminais⁷⁹. Como assevera Rolim:

No Brasil, normalmente quando se fala em prevenção das violências ou da criminalidade, imaginam-se possibilidades vinculadas diretamente às chamadas

⁷⁸ Inspirado, sobretudo, nas seguintes referências: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Relatório. **Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana**: uma forma alternativa de construir soluções para a segurança. Porto Alegre (RS), 2003; SOARES, 2005. In: SENTO-SÉ, 2005, p. 15-44; DIAS NETO, 2005, p. 102-136; GARLAND, 2005, p. 14-50; SENASP. **Guia para a prevenção do crime e da violência nos Municípios**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública; SENASP. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública.

⁷⁹ Dias Neto trata da questão a partir do reconhecimento de medidas preventivas que envolvem muitas atividades não estritamente defensivas, tais como a realização de campanhas de informação sobre drogas, Aids, controle de corrupção, violência doméstica ou incivildades no trânsito, melhoria na qualidade de vida social e de mediação de conflitos. Ver mais em: DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005, p. 128.

“políticas sociais”. Em função disso, as chances de redução e controle desses processos sociais estariam na dependência de mudanças significativas nas oportunidades de emprego, educação, habitação, etc., a partir da extensão efetiva desses direitos a todos. É certo que mudanças desse tipo afetam largamente as taxas de criminalidade, produzindo resultados positivos e importantes. Não obstante, essa maneira de encarar o tema da prevenção carrega consigo várias limitações (ROLIM, 2006, p. 110).

Essas limitações, por seu turno, dizem respeito, sobretudo, à segunda frente: a policial. Em se tratando da atuação municipal na área de segurança pública, é fundamental uma política de constituição e/ou qualificação das guardas municipais, tema que, por sua abrangência, não será explorado neste trabalho, mas que se apresenta fundamental (SOARES *apud* SENTO-SÉ, 2005; ROLIM, 2006).

Uma nova agenda municipal de segurança, organizada em torno de uma unidade, uma agência ou um organismo central deve abordar preferencialmente ações preventivas, articuladas com as demais secretarias e órgãos da Administração Pública municipal (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Transporte e Mobilidade Urbana, Comunicação, Esporte e Lazer, Cultura); políticas específicas de segurança preocupadas com a proteção integral de direitos, com o sistema de persecução criminal, incluindo, ainda, da forma mais ampla, plural e participativa possível, a cidadania e a comunidade.

Além disso, uma política de segurança com esse escopo deve privilegiar ações preventivas destinadas a atender, tanto as dimensões materiais quanto simbólico-afetivas ou cultural-psicológicas exercidas pelas práticas desviantes, de que é exemplo o tráfico de drogas junto aos jovens de 15 a 24, não por acaso, a faixa etária em que se encontram os maiores índices de vitimização letal e para os quais políticas próprias devem ser concebidas e desenvolvidas com prioridade (SOARES *apud* SENTO-SÉ, 2005).

6 CONCLUSÃO

As políticas municipais de segurança pública cidadã de Canoas e Medellín, no Brasil e na Colômbia, respectivamente, expressam boas práticas que restaram premiadas e reconhecidas nacional e internacionalmente ao longo das últimas décadas. Elas se notabilizam pelo papel protagonista desempenhado pelo Prefeito ou Alcaide em torno da construção de governança territorial integrada e participativa, baseada em evidências e orientada pela primazia da vida humana.

A ausência de estratégias de longo prazo, como parte de uma agenda de Estado, não de governo, e a falta de compromisso efetivo com políticas públicas de segurança orientadas por evidências, contra-hegemônicas em relação ao *sensu comum punitivo* (BARATTA, 2002), dificultam, diga-se de passagem, tanto a modernização quanto as reformas institucionais da segurança (e justiça) da região. Essa complexidade acentua a necessidade de uma boa governança da segurança pública cidadã - tanto na forma como se articulam os esforços federativos das diferentes modelagens de Estado (federado – vide o brasileiro e unitário – vide o colombiano) quanto na maneira como se estabelece a governança dessas políticas públicas ao nível nacional e subnacional, local e territorial.

Nesse sentido, enquanto o Estado lidera a elaboração de diagnósticos e planos locais de segurança baseados em evidências, priorizando a concentração dessas iniciativas multiagenciais e setoriais nos territórios e junto aos segmentos sociais mais expostos a situações de violências e outras vulnerabilidades, ele estimula o engajamento cívico e comunitário com um desenho institucional que favorece o desenvolvimento de políticas integradas e integrais de segurança.

O estudo comparado dessas experiências sinaliza uma mudança gradual e processual da natureza, do alcance e da capilaridade dessas políticas em face da complementaridade das políticas de repressão qualificada da criminalidade violenta com as políticas públicas de prevenção social e situacional das violências e de promoção dos direitos nos territórios mais vulneráveis, junto aos grupos sociais mais vitimizados e aos fatores de risco e proteção que potencializam a prática reiterada desse fenômeno psicossocial e político complexo que são as violências.

Para tanto, esse arranjo institucional deverá contemplar instâncias de governança integrada, como os Gabinetes de Gestão Integradas Municipais (GGI-M's), e participativa, as Câmaras Temáticas do GGI-M, no caso de Canoas, e as Mesas Barriales, no caso de Medellín, entre outros instrumentos de participação social e comunitária. Para a definição da *policy* é

fundamental identificar a autoridade dos agentes implementadores (I) - LIDERANÇA e, ainda, as condições estabelecidas para que o poder estatal incida nos comportamentos, nas pessoas e nos territórios destinatários das políticas (II) - GOVERNANÇA.

Não se ignora, contudo, que a baixa institucionalidade e as debilidades político-institucionais do Estado na região ensejam, não raro, a descontinuidade dos programas, projetos e ações desenvolvidos também no âmbito dessas políticas públicas de segurança. É nesse contexto que as evidências adquirem ainda maior relevância. A elaboração de diagnósticos prévios para qualificar e aprimorar a formulação e a implementação integrada e participativa dessas políticas públicas, ao nível interfederativo (vertical) e intrafederativo (horizontal), assim como o aporte de estudos técnicos e pesquisas aplicadas para viabilizar a correção de rumos de modo processual através do M&A permanentes e da superação da famigerada e hegemônica lógica da *gestão por espasmos* (PAZINATO, 2012) na região configuram-se em medidas estratégicas para a emergência do modelo híbrido democrático-regulatório, que caracteriza os casos estudados, elucidando, nessa medida, que avanços e retrocessos no direcionamento político dessas estratégias é parte fundante das disputas e tensões que constituem as políticas de segurança pública cidadã em tela.

As políticas municipais de segurança pública cidadã de Canoas e Medellín, ademais, estão organizadas em torno de uma unidade de governança integrada que abarca a interação, a colaboração e a articulação com as demais instituições de segurança e força (polícias estaduais e nacionais), com as outras secretarias e órgãos da Administração Pública (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Transporte e Mobilidade Urbana, Cultura, Esporte e Lazer, etc), com as agências de persecução e execução criminal (sistema prisional), à luz evidências trazidas por uma instância de gestão do conhecimento aplicado à segurança pública municipal como os Observatórios.

Essas ferramentas de gestão do conhecimento e da inovação da segurança pública cidadã direcionam os esforços institucionais e comunitários para atender tanto as dimensões materiais quanto as simbólicas da prática e da reiteração das violências, sobretudo de jovens, periféricos, pobres e negros de 12 a 29 anos, segmento social em que se encontram as maiores vítimas e autores de crimes violentos no Brasil e na Colômbia.

A construção de um Plano de Segurança Pública Municipal também se constitui em uma importante lição aprendida com essas experiências municipais. Esse Plano deverá estar em linha com critérios norteadores da segurança pública cidadã, ou seja, ênfase na prevenção das violências e no estímulo a uma governança integrada e participativa baseada em evidências e nas melhores práticas de preservação e defesa da vida humana da região.

A diversidade dessas experiências, no entanto, manifesta-se em princípios, diretrizes, desenhos institucionais muito variados que expressam, ao nível local, um debate global de grande complexidade, o qual, historicamente, passou a ser traduzido em dois modelos fortes e em disputa na região: o primeiro, centrado em iniciativas preponderantemente repressivas e de caráter disciplinador da vida social (*modelo tecnocrático-regulatório de direito à segurança*) e o segundo, em medidas de prevenção orientadas por políticas públicas de segurança, com assento no controle e na redução dos agenciamentos e fatores de risco intrinsecamente vinculados à produção e difusão das violências (como drogas, armas e outras mercadorias ilegais), com foco nos territórios e no público mais diretamente afetado, seja como autores, seja como vítimas das violências e vulnerabilidades (*modelo democrático-emancipatório de segurança dos direitos*).

Inobstante, o amadurecimento dessas políticas municipais de segurança pública cidadã também demonstram que determinadas medidas repressivas podem cumprir um papel preventivo, como o desmantelamento de grupos de extermínio em territórios com altos índices de vitimização letal, assim como que medidas ditas preventivas podem, eventualmente, travestir-se de mero controle e disciplinamento da vida social, como a criminalização da cultura de rua ou o encarceramento massificado do pequeno comércio de drogas, em geral de usuários problemáticos de álcool e outras drogas, a partir do emprego de câmeras de videomonitoramento nas cidades. É por isso que

É por isso que, do ponto-de-vista teórico e prático, faz mais sentido imputar aos casos analisados um modelo híbrido, aqui nominado como *democrático-regulatório*, que preconiza, a um só tempo, a convergência de políticas de segurança pública com políticas públicas de segurança amalgamadas em um desenho institucional que fomente a integração dos vários Poderes de Estado e instâncias federativas, bem como a participação e o engajamento de diversos grupos sociais e comunitários em torno da *segurança dos direitos* da população.

Nessa jornada, resta consolidado, seja pela experiência concreta de gestão e/ou de pesquisa aplicada do autor, seja pela literatura especializada e/ou diversas fontes pesquisadas, que é fundamental superar análises dicotômicas e raciocínios aporéticos, sempre reducionistas.

Na prática, pode-se verificar que diversos países da região, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai, etc., não somente demandam por mais segurança, mas também pleiteiam a maior participação de diferentes atores sociais e econômicos. O que, quando se agrega a liderança do Chefe do Poder Político Local (Prefeito/a e/ou Alcaide) com uma governança territorial integrada e inteligente, tem um enorme potencial de reconfigurar a dinâmica de gestão e institucionalização desses programas, projetos e ações de novo tipo.

Para tanto, novos modos de interação, participação, engajamento, regulação e negociação das instituições públicas com esses distintos atores, grupos e segmentos sociais precipitam o debate sobre governabilidade e governança da segurança pública cidadã na América Latina e Caribe desde as cidades, uma tarefa ainda inconclusa e em permanente disputa, dentro e fora de Canoas e Medellín, no Brasil e na Colômbia.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de (org). **Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima.** Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. **A Ilusão de Segurança Jurídica:** do Controle da Violência à Violência do Controle Penal. 2ª ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003b. 2006.

BARATTA, Alessandro. **Direitos Humanos:** entre a violência estrutural e a violência penal. *Revista de Ciências Penais*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993.

BARATTA, Alessandro. **Defesa dos direitos humanos e política criminal.** Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos, 1997.

BARATTA, Alessandro. La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales. **Revista de La Facultad de Derecho de La Universidad de Granada**, Granada, n. 2, 1999.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal:** Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARATTA, Alessandro. **Princípios do Direito Penal Mínimo.** Para um Teoria dos Direitos Humanos como Objeto e Limite da Lei Penal. Florianópolis: Mimeo, 2003.

BARREIRA, César (org.). **Questão de Segurança.** Políticas Governamentais e Práticas Policiais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

BARREIRA, César; BATISTA, Élcio (org.). **(in)Segurança e Sociedade.** Treze Lições. Campinas: Pontes Editora, 2011.

BATISTA, Nilo. **Matrizes Ibéricas do Sistema Penal Brasileiro – I**, v. 5. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BATISTA, Vera Malaguti. Cuidado: os higienistas estão voltando! *In:* WESTERN, Dario; MELOSSI, Bruce. **Discursos Sediciosos:** Crime, Direito e Sociedade. Rio de Janeiro: ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 2, 1996.

BATISTA, Vera Malaguti. **Medo, genocídio e o lugar da ciência**. In: Discursos Sediciosos, ano 4, n. 7 e 8, Rio de Janeiro: ICC/Relume Dumará, 1996.

BATISTA, Vera Malaguti. **O Medo na Cidade do Rio de Janeiro**. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

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

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Políticas Públicas de Segurança: Equidade, Eficiência e Accountability**, 2012.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985.

BID. Banco interamericano de desarrollo. **Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia: división de innovación para servir al ciudadano**, BID, 2017. Disponível em: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1023060505-27>. Acesso em: 6 out. 2021.

BID. Banco interamericano de desenvolvimento. **La Eficacia de Las Políticas Publicas en Seguridad Ciudadana en America Latina y El Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla**. [Versão preliminar para discusión en la primeira reunion de la Red de Seguridad Ciudadana]. Washington/DC: BID, 2012.

BID. Banco interamericano de desenvolvimento. **Segurança cidadã no Brasil: Contribuições ao diálogo setor**. Rio de Janeiro/RJ: BID, 2011.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Atlas do Brasil. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF: Atlas do Brasil, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013//>. Acesso em: 1 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.022/2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília/DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.675/2018**. 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 4 de julho de 2012. Brasília/DF: Presidência da República, 2018.

BRODEUR, Jean-Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/EDUSP, 2000.

CANÑAS, Pablo Emilio Angarita. Propuestas de seguridad desde organizaciones de base em contextos violentos em Colak. *In*: ABELLO; Alexandra; CANÑAS, Pablo Emilio Angarita (Org.). **Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina**. Hacia la seguridad como un valor democrático. Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia, 2013. p. 109-130.

CEPAL, 2020. **Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos**. Santiago: Cepal, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46422-enfrentar-la-violencia-mujeres-ninas-durante-despues-la-pandemia-covid-19>. Acesso em: 29 set. 2021.

CID, José; LARRAURI, Elena (Coords.). **La delincuencia violenta: ¿Prevenir, castigar o rehabilitar?** Valencia: Tirant lo blanch, 2005.

COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1999.

CORBACHO, Ana; PHILIPP, Julia; RUIZ-VEGA, Maurício. **Crime and erosion of trust: evidence for Latin America**. *World Development*, v. 70, p. 400-415, 2015.

CORTES, Soraya Maria Vargas; CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, n. 7, p.18-49, 2002.

DAMMERT, Lucia. Seguridad pública em America Latina: ¿que pueden hacer los gobiernos locales? **Nueva Sociedad**, v. 212, 2007.

DANE. Informaciones para todos. **Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020**. Bogotá: DANE, 2020. Disponível em: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>. Acesso em: 1 set. 2020.

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

DOUGLAS, Mary. **Pureza e perigo**. Lisboa: Edições 70, 1991.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUTRA FREIRE, Moema. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *IN: Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(2). São Paulo, 2009. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/54>. Acesso em: 29 out. 2021.

FEE. **PIB Municipal**. 2017. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica/>. Acesso em: 5 out. 2021.

FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Consequências. *In*: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.) **Participação e deliberação: teoria**

democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Anuário**. São Paulo/SP: FBSP, 2013.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Anuário 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

GARLAND, David. **La Cultura del Control**: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona: Editorial Gedisa, 2005.

GAVIRIA M., Margarita Rosa. Controle social expreso em representações sociais de violência, insegurança e medo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 20, dez. 2008.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**. Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Rio de Janeiro: LTC, 1988.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, Prisões e Conventos**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1961.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 5, out./dez., 1997.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 1 set. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidade de Canoas**. Brasília, DF: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>. Acesso em: 1 set. 2019.

IGLESIAS, Carlos Basombrio. Qué traba el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la policía en el Peru? *In*: SAAVEDRA, Claudio; BASOMBRI, Carlos; DELLASOPPA, Emilio *et al.* **Seguridad Ciudadana em América Latina: miradas críticas a procesos institucionales**. Chile, Instituto de Asuntos Públicos, 2011, p. 15-24.

INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME. **Urban crime prevention and youth at risk - Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World**. *In*: Anais 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok: Salvador: International Center for the prevention of crime, 2005.

JODELET, Denise. Representações Sociais: um domínio em expansão. *In*: JODELET, Denise (Org.). **As Representações Sociais**. Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública**. [Relatório]. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

- KINGDON, John. Agendas, **Alternatives and Public Policies**. [S.l.]: Harper Collins, 2003.
- KOOIMAN, Jan. **Modern governance: new government-society interactions**. NewburyPark, Calif.: Sage, 1993.
- LATINOBAROMETRO. **Informe Latinobarómetro 2017**. Corporación Latinobarómetro. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 5 out .2021.
- LIMA, Renato Sergio de. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo/SP: Alameda, 2011.
- LOWI, Theodore. **Arenas of Power**. [S.l.]: Paradigm Publishers, 2009.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do Desenho Institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo. v. 38, n. 161, p.43-79, jul./dez. 2002.
- MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 1, p. 3 a 22, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42957>. Acesso em 29 out. 2021.
- MADEIRA, Lígia Mori; TRINDADE DE MEDEIROS, Kálita Hilario. Da Segurança Nacional à Segurança Cidadã e o Retorno ao Endurecimento Penal: uma análise dos planos nacionais de segurança pública no Brasil recente. IN: **Planejamento e Políticas Públicas: intencionalidades, processos e resultados**. LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (org.). Porto Alegre: Jacarta, 2020.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (Org.). **A Theory of Gradual Institutional Change**. Ambiguity, Agency and Power. Cambridge University Press, 2009. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/explaining-institutional-change/theory-of-gradual-institutional-change/3197D231F22005DBE6463E056A44BF49>. Acesso em: 7 out. 2021.
- MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte**. São Paulo: 1 edições, 2018.
- MESQUITA NETO, Paulo. **Ensaio sobre Segurança cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.
- MISSE, Michel. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MOSCOVICI, Serge. **Representações Sociais – Investigações em Psicologia Social**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.
- NOVAES, Adauto. Políticas do Esquecimento. In: NOVAES, Adauto (Org.). **O Esquecimento da Política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

PAZINATO, Eduardo. **Do Direito à Segurança à Segurança dos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline; DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas: construindo as bases para a pacificação de territórios. *In*: SANTOS, José Vicente Tavares; TEIXEIRA, Alex Niche (Org.). **Conflitos sociais e perspectivas para a paz**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline. **Muitas Cabeças, Muitas Sentenças**: uma análise do PRONASCI em Canoas/RS a partir das representações sociais dos moradores e dos gestores do Território de Paz. Curitiba: Multideia, 2013a.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline de Oliveira. **Dossiê do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública**. Curitiba: Multideia, 2013b.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline de Oliveira. **Atlas da Municipalização da Segurança Pública do Rio Grande do Sul**. Curitiba: Multideia, 2015.

PAZINATO, Eduardo; KERBER, Aline. **2º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública, com ênfase nas Guardas Municipais [2022?]**. Porto Alegre: Fadisma, Instituto Fidedigna. No prelo.

PLANT, J.B.; SCOTT, M. **Effective Policing and Crime Prevention**. [S.l.]: Center for Problem-Oriented Policing, 2008.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. **Financiamento da Segurança Pública em 2019**: o crescimento das despesas municipais e a expectativa frustrada pela não priorização da área pela União. *In*: Anuário Brasileiro de Segurança Pública/ 2020. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. p. 235. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 30 set. 2021.

PORTO, Maria Stela Grossi. Diferença e identidade como representação social. Editorial. **Revista Sociedade e Estado**, São Paulo, v. 3, n. 24, dez. 2009.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Mídia, segurança pública e representações sociais**. **Revista Tempo social**, São Paulo, v. 21, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v21n2/v21n2a10.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália moderna. São Paulo/SP: Editora FGV, 2006.

REVESZ, B. **Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional**. Anais Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba: [s.n.], set. 2006.

ROLIM, Marcos. **Desarmamento**: evidências científicas ou tudo aquilo que o lobby das armas não gostaria que você soubesse. Porto Alegre: Dacasa, Palmarinca, 2005.

ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha**. Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ROLIM, Marcos. Os Conselhos e a Invenção Democrática. **Revista Estudos Legislativos**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 231-243, 2006.

SAMPSON, R.J. How does community context matter? Social mechanisms, and the explanation of crime rates. *In*: WIKSTROM,, P.O.H.; SAMPSON, R.J. (Org.). **The 12 Explanation of Crime: Context, Mechanisms, and Development**. New York: Cambridge University Press, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma Ciência Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o póscontratualismo. *In*: HELLER, Agnes. *et al.* **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 1, 2003b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a Democracia**. Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003c.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SAAVEDRA, Claudio Fuentes. Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana. *In*: SAAVEDRA, Claudio; BASOMBRIIO, Carlos; DELLASOPPA, Emilio *et al.* **Seguridad Ciudadana em América Latina: miradas críticas a processos institucionales**. Chile, Instituto de Asuntos Públicos, 2011, p. 7-14.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, DF: SENASP, 2003.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia para a prevenção do crime e da violência nos Municípios**. Brasília, DF: SENASP, 2005.

SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.). **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SHERMAN, L. *et al.* **Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising**. Washington, DC: National Institute of Justice, 1997.

- SHERMAN, L.; FARRINGTON, D.P.; WELSH, B.C.; MACKENZIE, D.L. **Evidence-based Crime Prevention**. London: Routledge. Revised edition, 2002.
- SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David. **Policiamento Comunitário**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. (Org.). **Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança**. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.
- SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvio. (Org.). **Os Desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/HfX5ZwsFKW6wtzrMTTrhYwz/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 25 out. 2021.
- SOUZA, Marcelo Lopes. Fobópole. **O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- SPINK, Mary Jane. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SSP/RS. Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Indicadores Criminais**, 2018. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-criminais>. Acesso em: 07 out. 2021.
- STONE, C. N. Paradigms, power, and urban leadership. In B. D. Jones (Ed.), *Leadership, and politics*, Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (Org.) et al. **Violências em Tempo de Globalização**. 1ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; TEIXEIRA, Alex Niche; RUSSO, Maurício. (Orgs.). **Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais**. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011.
- TAVARES SANTOS, José Vicente. **Dilemas do ensino policial: das heranças às pistas inovadoras**. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume7/dilemas_ensino_policial_herancas_pistas_inovadoras.pdf. Acesso em: 4 out. 2021.
- THELEN, Kathleen. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge studies in comparative politics. Nova York, **Cambridge University Press**, 2004.
- THELEN, Kathleen. Institutional Change in Advanced Political Economies. **British Journal of Industrial Relations**, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009.

UNODC. **The globalization of crime: a transnational organized threat assessment**, 2010. Viena: UNODC.

UNODC. **Global Study on Homicide: executive summary**. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2019.

VELÁSQUEZ, Elkin. **La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional**. Bogotá: Editora Universidad Externado, 2006.

VILALTA, Carlos; FONDEVILA, Gustavo. Populismo penal na América Latina: a dinâmica de crescimento da população carcerária. IN: **Nota Estratégica 32**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2019. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-29-NE-32_Prision-Growth-PT.pdf. Acesso em 21 out. 2021

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito: Vol. II A Epistemologia Jurídica da Modernidade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

WELSH B.; FARRINGTON, D. **The Oxford Handbook of Crime Prevention**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro – parte geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro I**. Revan: Rio de Janeiro, 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE I – REGIMENTO INTERNO

CAPÍTULO I

Da Natureza

Art. 1º. O Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), instituído pela Lei ou Decreto n.º **XXXX**, de **XX** de **XXXX** de **XXXX**, é a instância colegiada máxima de deliberação estratégica e coordenação tático-operacional da política municipal de segurança pública de **XXXX/XX**, que opera por consenso, sem hierarquia e respeitando a autonomia das agências de segurança pública, de justiça criminal, a convite, de regulação urbana (**e/ou rural**) e de fiscalização administrativa que o compõem, visando colaborar com a Prefeitura Municipal no sentido de conceber, implementar, monitorar e acompanhar a consecução dos programas, dos projetos e das ações integradas dirigidas ao controle e à prevenção das violências e crimes, assim como, a promover direitos, a regular e a fiscalizar o espaço da cidade, e reger-se-á pelo presente Regimento.

Art. 2º. O GGI-M tem por objetivo fundamental a gestão integrada, no plano estratégico e tático-operacional, da política municipal de segurança pública, com vistas a dotar o sistema de segurança pública e de justiça criminal, ressalvados os limites jurídico-constitucionais das atribuições e competências do poder local, de maior eficiência e eficácia no planejamento, na execução e na avaliação dos programas, dos projetos e das ações integradas levadas a efeito na cidade, com foco na prevenção (social e situacional) e na repressão qualificada das violências e crimes, na promoção dos direitos, na regulação urbana e na fiscalização administrativa.

CAPÍTULO II

Das Atribuições

Art. 3º. O Gabinete de Gestão Integrada Municipal terá as seguintes atribuições:

- I- Tornar mais ágil, efetivo, eficiente e eficaz a comunicação entre as agências de segurança pública e de justiça criminal que integram o GGI-M no exercício de suas funções e atribuições;

- II- Atuar em rede com outros desenhos institucionais de Gabinetes de Gestão Integradas (GGI's), a exemplo do GGI-Estadual, GGI-Fronteira e, eventualmente, GGI-Metropolitano;
- III- Propor projetos e ações integradas de regulação, fiscalização e segurança urbana ao nível municipal, monitorando e acompanhando sua execução;
- IV- Promover interface com Conselhos Comunitários e Municipais de Segurança Pública, entre outras instâncias de participação social ou popular, objetivando fortalecer a capacidade institucional de atuação do GGI-M junto à comunidade;
- V- Contribuir para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública, envidando esforços no sentido da integração sistêmica com as políticas estadual e nacional de segurança pública, observadas as peculiaridades e especificidades locais e regionais;
- VI- Garantir a interlocução sistemática e permanente do GGI-M com as Secretarias Estadual e a SENASP/MJ, com vistas a potencializar o atingimento e o alcance dos objetivos institucionais do Gabinete;
- VII- Estabelecer uma rede municipal, estadual e nacional de intercâmbio de informações, troca de experiências e compartilhamento de boas práticas de gestão entre os Municípios da região, do Estado e do país;
- VIII- Contribuir para a elaboração de indicadores de mensuração e de avaliação da política municipal de segurança pública;
- IX- Promover a atuação conjunta das agências que integram o GGI-M em prol do controle e da redução das violências e crimes, como também em face do aumento da sensação de segurança na cidade;
- X- Contribuir para a integração dos sistemas de segurança pública e justiça criminal com o banco de dados e informações municipais, tendo em vista o incremento da gestão da informação para a tomada a decisão estratégica do GGI-M;
- XI- Primar pela transparência e accountability da gestão da informação na área da segurança pública;
- XII- Contribuir para a (re)formulação e criação de instrumentos normativos, no âmbito municipal, pertinentes à política municipal de segurança pública, notadamente no que se refere a medidas de qualificação e aperfeiçoamento da prevenção social e situacional das violências, de regulação urbana, de fiscalização administrativa e de gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil.

CAPÍTULO III

Das Instâncias de Gestão

Art. 4º. O GGI-M será composto por:

- I- Secretaria Executiva;
- II- Órgão Colegiado Pleno ou Pleno;
- III- Câmara(s) Técnica(s);
- IV- Câmara Temática;
- V- Observatório Municipal da Segurança Pública ou órgão afim.

Seção I

Da Secretaria Executiva

Art. 7º. A Secretaria Executiva do GGI-M será ocupada por cargo de livre nomeação do(a) Prefeito(a) Municipal por profissional com perfil agregador e articulador, capacidade de relacionamento interpessoal e capacidade técnica de gestão.

Parágrafo 1º: O(a) Secretário(a) Executivo(a) será indicado(a) pelo(a) Prefeito(a) Municipal em ato normativo específico para esse fim.

Parágrafo 2º: Caberá ao(à) Secretário(a) Executivo(a) presidir o Órgão Colegiado Pleno do GGI-M, no caso de eventual ausência do Chefe do Poder Executivo Municipal, por delegação deste.

Art. 8º. Competirá à Secretaria Executiva:

- I- Elaborar e acompanhar a dinâmica de trabalho do GGI-M;
- II- Identificar temas prioritários na e para a agenda municipal de segurança pública;
- III- Propor a constituição de Câmaras Técnicas para analisar e formular projetos e desenvolver ações integradas e, eventualmente, Câmara Temática, envolvendo nesta a dimensão da participação social ou popular;
- IV- Secretariar reuniões, lavrar as atas ou planos de ação e promover medidas destinadas ao cumprimento das deliberações;
- V- Coletar e sistematizar informações visando subsidiar as reuniões de todas as suas instâncias de gestão;
- VI- Envidar esforços no sentido do monitoramento e do acompanhamento dos resultados das atividades, dos projetos e das ações integradas desenvolvidos no âmbito do GGI-M;

- VII- Supervisionar e orientar as atividades de protocolo, arquivo e patrimônio do GGI-M;
- VIII- Administrar os serviços de telecomunicações, reprografia, limpeza, copa, manutenção de máquinas e equipamentos e outros serviços administrativos afetos ao GGI-M;
- IX- Preparar despachos e controlar expedientes;
- X- Receber e encaminhar documentação de interesse do GGI-M;
- XI- Orientar e controlar as atividades administrativas do GGI-M, subsidiando as Secretarias Estadual e a SENASP/MJ sobre o funcionamento e a execução do trabalho tático-operacional do Gabinete;
- XII- Encaminhar e controlar a publicação de atos oficiais;
- XIII- Organizar e encaminhar as demandas de recursos físicos e humanos junto ao Chefe do Poder Executivo e Poder Legislativo Municipal a fim de que o GGI-M constitua um ambiente de interlocução entre as agências de segurança pública e justiça criminal na cidade.

Seção II

Do Órgão Colegiado Pleno

Art. 5º. O Órgão Colegiado Pleno ou simplesmente Pleno do GGI-M é a instância colegiada máxima de deliberação estratégica da política municipal de segurança pública, sendo, nessa medida, responsável pela coordenação e deliberação das atividades, dos projetos e das ações integradas adotados em prol do controle, da redução e do enfrentamento das violências e crimes, com foco prioritário na prevenção (social e situacional), na repressão qualificada, na promoção de direitos, na regulação urbana e na fiscalização administrativa da cidade.

Art. 6º. O Pleno do GGI-M de Bagé será integrado por profissionais que representem o Poder Público dos seguintes Órgãos ou por estes indicados:

- I- Prefeito(a) Municipal;
- II- Secretário(a) Municipal de Segurança Pública, Defesa Social ou afim, quando haja;
- III- Secretário(a) Municipal de Transporte, Trânsito e/ou Mobilidade;
- IV- Secretário(a) Municipal de Obras e Infraestrutura;
- V- Secretário(a) Municipal de Saúde;
- VI- Secretário(a) Municipal de Educação;

- VII- Secretário(a) Municipal de Assistência (ou Desenvolvimento) Social;
- VIII- Secretário(a) Municipal da Indústria e Comércio (ou Desenvolvimento Econômico);
- IX- Conselho Tutelar;
- X- Comandante ou Diretor da Guarda Municipal, onde houver;
- XI- Comandante local do Batalhão da Polícia Militar do Estado;
- XII- Comandante local do Batalhão de Corpo de Bombeiros Militar do Estado;
- XIII- Delegado(a) local da Polícia Civil do Estado;
- XIV- Representante local da Polícia Científica do Estado;
- XV- Representante local da Polícia Federal;
- XVI- Representante local da Polícia Rodoviária Federal;
- XVII- Representante local da Receita Federal.

Parágrafo 1º: Cada órgão poderá designar um titular e um suplente.

Parágrafo 2º: O suplente substituirá o titular em suas ausências, assumindo todos os direitos cabíveis à essa representação.

Parágrafo 3º: A ausência de representante titular em mais de 03 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou 06 (seis) reuniões intercaladas, sem justificativa por escrito, no período de 01 (um) ano, importará a notificação do GGI-M ao órgão ou instituição faltante, para que providencie a designação de substituto ou decline da possibilidade de participar dessa instância do Gabinete.

Parágrafo 4º: O GGI-M poderá solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas, no que se fizer necessário, para o cumprimento de suas atribuições, as quais, em havendo acordo dos demais membros natos, poderão participar das reuniões do Órgão Colegiado Pleno.

Parágrafo 5º: Poderão ainda participar, como convidados especiais, outros dirigentes de órgãos vinculados direta ou indiretamente à área da segurança pública e da justiça criminal, de acordo com a conveniência e oportunidade, respeitada prévia anuência dos demais membros natos.

Parágrafo 6º: Os convidados especiais, quando participarem das reuniões, não terão direito a voto, em caso de decisão por esse critério.

Parágrafo 7º: O GGI-M preservará plenamente a autonomia e a identidade de seus membros, na medida em que suas decisões são tomadas por consenso, como preconiza o art. 1º deste Regimento.

Art. 6º. Caberá ao Órgão Colegiado Pleno do GGI-M:

- I- Deliberar sobre todos os assuntos estratégicos e tático-operacionais pertinentes à gestão integrada da política municipal de segurança pública;
- II- Deliberar sobre a constituição de Câmara(s) Técnica(s), em caráter obrigatório a de Prevenção às Violências, Promoção de Direitos e Cultura de Paz e, supletivamente, de Instituições de Fiscalização Urbana, Segurança Pública e Justiça Criminal, sendo facultada a criação de Câmara Temática para viabilizar a participação de Conselhos Comunitários ou Municipais de Segurança Pública, de modo a assegurar a necessária interface com instâncias de participação social ou popular;
- III- Apreciar e aprovar pareceres, recomendações, planos e protocolos de ação integrados, entre outros instrumentos normativos e tático-operacionais elaborados no âmbito da(s) Câmara(s) Técnica(s);
- IV- Encaminhar aos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, no limite das atribuições constitucionais e legais do poder local, propostas de mudanças na legislação municipal que se fizerem necessárias para potencializar, qualificar e aperfeiçoar a política municipal de segurança pública levada a efeito na cidade.

Seção III

Da(s) Câmara(s) Técnica(s)

Art. 9º. A(s) Câmara(s) Técnica(s) tem como objetivo subsidiar tecnicamente o funcionamento e a operacionalização tático-operacional do GGI-M, formulando projetos e propondo ações integradas, de modo a qualificar e a aperfeiçoar a tomada de decisão estratégica do Órgão Colegiado Pleno do Gabinete.

Parágrafo único: O resultado do trabalho da(s) Câmara(s) Técnica(s) será expresso em um instrumento de gestão denominado *sugestório*, o qual tem como escopo servir de subsídio para a captação de recursos e para o apoio técnico e institucional ulterior das Secretarias Estadual e da SENASP/MJ.

Art. 10. Recomenda-se a criação de, pelo menos, 2 (duas) Câmaras Técnicas, quais sejam: Prevenção às Violências, Promoção de Direitos e Cultura de Paz, obrigatoriamente, e, supletivamente, a de Instituições de Fiscalização Urbana, Segurança Pública e Justiça Criminal.

Art. 11. A(s) Câmara(s) Técnica(s) será(ao) composta(s) por profissionais das agências municipais, estaduais e federais designados pelo Órgão Colegiado Pleno do GGI-M, mediante sugestão do(a) Secretário(a) Executivo(a).

Seção IV

Da Câmara Temática

Art. 12. A Câmara Temática constitui-se em um espaço temporário, que tem como objetivo promover a escuta popular e a interlocução entre o GGI-M e a sociedade civil sobre um determinado tema.

Art. 13. Serão criadas mediante deliberação e aprovação do Órgão Colegiado Pleno para análise de temas específicos, que demandem interface com a população e subsídios da sociedade civil, ficando, temporalmente, adstritas à resolução ou à mitigação do problema demandado.

Seção V

Do Observatório Municipal de Segurança Pública ou órgão afim

Art. 14. O Observatório Municipal de Segurança Pública ou órgão afim constitui-se em centro de pesquisa social aplicado, voltado à produção de estudos e pesquisas técnico-científicos de fontes primárias (dados não criminais direta ou indiretamente afetos às possibilidades de agenciamento de violências e crimes e às representações sociais da população quanto a um maior ou menor grau de segurança institucional no espaço urbano) e de fontes secundárias (em especial dados criminais e de informações sobre mortalidade), com o uso de técnicas de pesquisa quali e quantitativas e espaciais, como o georreferenciamento.

Parágrafo 1º: É recomendado estabelecimento de parcerias e/ou a contratação de institutos de pesquisa e/ou instituições de ensino superior para o desenvolvimento dessas atividades, considerando sua permanência e continuidade mediante a capacitação de servidores públicos de carreira, a exemplo de gestores públicos municipais e/ou Guardas Municipais.

Parágrafo 2º: A gestão da informação da segurança pública municipal pode ser também empreendida por uma Coordenadoria Municipal de Análise e Planejamento ou por uma Gerência de Análise Criminal e Prevenção da Violência, vinculada ou não ao GGI-M.

Art. 15. O módulo em tela deve proporcionar o assessoramento técnico e científico necessário para a produção de diagnósticos e a realização de avaliações de impacto e de processo da política municipal de segurança pública, subsidiando a Secretaria Executiva, assim como o Órgão Colegiado Pleno e as demais instâncias de gestão do GGI-M (Secretaria Executiva, Câmara Técnica e eventualmente Câmara Temática), com vistas a qualificar e a aperfeiçoar a tomada de decisão dos profissionais das agências municipais, estaduais e federais que dele fazem parte.

Parágrafo único: Cabe, ainda, ao Observatório prover o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, Prisionais e Drogas (SINESP), assim como o INFOGGI com dados, informações e estatísticas acerca da política municipal de segurança pública, como requisito para fortalecer a capacidade institucional do GGI-M e ampliar as fontes de financiamento e sustentabilidade do Gabinete através dos recursos advindos da SENASP/MJ, entre outros.

Art. 16. Cabe, ainda, ao referido módulo, mediante deliberação do Órgão Colegiado Pleno do GGI-M:

- I- firmar parcerias com instituições de ensino superior localizadas no Estado e no país, tendo em vista o estabelecimento de um regime de estreita cooperação técnico-científica com o GGI-M;
- II- estruturar um sistema municipal de gestão da informação na área da segurança e da justiça pautado na produção e análise de dados primários e secundários (in)diretamente afetos à essa temática (indicadores criminais, representações sociais sobre vitimização, dados sociodemográficos e de serviços públicos conexos à prevenção situacional das violências), privilegiando, sempre que possível, o uso de técnica de georreferenciamento, tendo em vista a qualificação e o aperfeiçoamento da tomada de decisão tático-operacional dos órgãos e instituições que compõem o GGI-M;
- III- adotar um enfoque técnico-científico em relação aos principais agenciamentos e fatores de risco das práticas de violências e crimes na cidade, haja vista a qualificação e o aperfeiçoamento do desempenho (efetividade, eficiência e eficácia) dos órgãos e instituições que compõem o GGI-M;
- IV- fomentar, promover e disseminar a transparência e a *accountability* da gestão da informação da segurança no Município, potencializando a participação cidadã

na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas de segurança gestadas no âmbito do GGI-M;

- V- valorizar a perspectiva de gestão local das ações de segurança, justiça, promoção de direitos, regulação urbana e fiscalização administrativa, pautando, em suas produções técnico-científicas, o conceito de território, agenciamentos e fatores de risco, como também o de público-alvo preferencial, a partir de sua exposição à vulnerabilidade social e a vitimização, especialmente a letal das juventudes;
- VI- contribuir para a elaboração de programas, projetos e ações integradas no campo da segurança e da justiça orientadas pela prevenção das violências e crimes e pela promoção dos direitos humanos;
- VII- o Observatório deverá priorizar a produção de conhecimento que subsidie a gestão ao nível estratégico e tático-operacional, especialmente.

Parágrafo único. O Observatório funcionará junto à Secretaria Executiva do GGI-M.

CAPÍTULO IV

Do Funcionamento e Da Operacionalização

Art. 17. A Plenária do GGI-M será constituída pelos membros titulares do Órgão Colegiado Pleno.

Parágrafo 1º: A Coordenação da Plenária do GGI-M será exercida pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, na qualidade de Presidente do órgão, e, na sua ausência, por delegação, pelo(a) Secretário(a) Executivo(a).

Parágrafo 2º: As reuniões ordinárias serão realizadas quinzenal, mensal, bimestral ou trimestralmente (**a definir**), e, eventualmente, as extraordinárias, a qualquer tempo, com base na elaboração de fio lógico, documento que sistematiza e sintetiza as sugestões de pauta advindas dos membros do GGI-M.

Parágrafo 3º: As reuniões do Órgão Colegiado Pleno serão convocadas com, pelo menos, 10 (dez) dias de antecedência, pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

Parágrafo 4º: As reuniões ordinárias do GGI-M serão constituídas pela apresentação do fio lógico, que inclui, entre outros:

- I- informes de avisos, comunicações e, eventualmente, proposições de interesse do Órgão Colegiado Pleno;
- II- discussão e deliberação da proposta de pauta estabelecida;

III- considerações finais, incluindo sugestões de pauta para a(s) próxima(s) reunião(ões).

Parágrafo 5º: O quórum de início das reuniões ordinárias será metade mais um dos representantes formalmente integrantes do Órgão Colegiado Pleno do GGI-M.

Parágrafo 6º: As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas pelo Órgão Colegiado Pleno, desde que devidamente informados os seus membros com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência, salvo em situações de caráter emergencial ou excepcional, oportunidade em que o referido prazo poderá ser flexibilizado face ao interesse público da demanda.

Parágrafo 7º: Todos(as) os(as) representantes dos órgãos e instituições que compõem o GGI-M terão direito à manifestação, até que se estabeleça consenso sobre a decisão a ser tomada pelo Órgão Colegiado Pleno.

Parágrafo 8º: Na excepcionalidade da não deliberação em regime de consenso, esta poderá ser tomada através do voto direto da maioria simples do colegiado, desde que respeitadas as atribuições institucionais dos órgãos que compõem o Órgão Colegiado Pleno e devidamente fundamentadas.

Parágrafo 9º: As deliberações do GGI-M serão desdobradas em Planos e Protocolos de Ação Integrados, a serem enviados, por meio digital, preferencialmente, e/ou físico, a cada um dos seus membros, em até 5 (cinco) dias úteis, após a reunião.

Parágrafo 10: Os Planos e Protocolos de Ação Integrados poderão redundar em uma Ordem de Serviço Integrada, que disciplinará, no plano tático-operacional, a realização das ações acordadas.

Parágrafo 11: Os referidos documentos terão caráter reservado e restrito aos membros do GGI-M, tendo a força normativa e vinculante das deliberações consensuadas junto ao Órgão Colegiado Pleno do Gabinete.

Art. 18. A composição tanto da(s) Câmara(s) Técnica(s) observará(ão) a natureza da demanda avaliada, suas correlações e implicações político-institucionais, jurídico-constitucionais, técnicas e operacionais, permitindo a produção prévia de diagnósticos e a proposição de planos de ação integrados, em formato de *sugestório*, denominação atribuída ao instrumento de gestão sintético que sumariza o problema e as soluções apresentadas, o qual (retro)alimenta o fluxo da informação a ser objeto de deliberação do Órgão Colegiado Pleno do GGI-M, agregando dinamicidade e celeridade à tomada de decisão estratégica das lideranças locais, estaduais e federais que o compõem.

Parágrafo único: A(s) Câmara(s) Técnica(s) identifica(m) a agenda municipal de segurança pública, assim como as concepções sociocriminológicas que a respaldam.

Art. 19. O GGI-M pautará seu método de trabalho, no plano tático-operacional, com o desenvolvimento de ações integradas, em caráter provisório, a exemplo de Gabinetes de Gestão de Crise, Forças-Tarefa e Missões Especiais, assim como de ações integradas, em caráter permanente e continuado, acordadas no âmbito da(s) Câmara(s) Técnica(s) e consensuadas pelo Órgão Colegiado Pleno do GGI-M, de acordo com as especificidades e peculiaridades da política municipal de segurança pública.

CAPÍTULO V

Disposições Gerais

Art. 20. Este Regimento poderá ser alterado, desde que as modificações sejam aprovadas por 2/3 (dois terços) dos membros titulares que compõem o Órgão Colegiado Pleno do GGI-M.

Parágrafo único. Para a mudança do Regimento Interno deverá ser convocada reunião extraordinária com 15 (quinze) dias de antecedência.

Art. 21. Os casos omissos deste Regimento serão solucionados diretamente pelo Órgão Colegiado Pleno.

FIO LÓGICO
Xª Reunião Ordinária
 Data da Reunião: / /

Horário e Duração	Momento	O quê?	Quem?	Onde?	Como?
XXh às XXh (Informar a duração)	1. Informe(s), incluindo informes da(s) Câmara(s) Técnica(s) e Câmara Temática, caso haja	1.1 1.2 1.3 ...	Informar o nome da agência e do representante que fará a exposição. <i>Sugere-se o envio prévio dos informes, aos cuidados do(a) Secretário(a) Executivo(a) do GGI-M.</i>	Identificar o território onde ocorreu(rá) a atividade, projeto e/ou ação.	Podem ser encaminhados convites, notícias e demais apresentações por e-mail (Grupo de E-mails do GGI-M).
XXh às XXh (Informar a duração)	2. Pauta(s)	2.1 2.2 2.3 ...	Informar o objeto da pauta. <i>Sugere-se o envio prévio dos informes, aos cuidados do(a) Secretário(a) Executivo(a) do GGI-M.</i>	Identificar o território onde ocorrerá a atividade, projeto e/ou ação.	Registrar os encaminhamentos pactuados, os quais irão compor um Plano de Ação Integrado próprio, a ser enviado também por e-mail aos participantes do GGI-M.
XXh às XXh (Informar a duração)	3. Consideração(ões) Final(is)	3.1 3.2 3.3 ...	Reservar momento para divulgação de atividades integrantes do calendário do GGI-M e eventuais considerações finais do(a) Presidente(a) do GGI-M (Chefe do Poder Executivo Municipal).		As considerações finais podem ensejar ajustes e eventuais complementações nos encaminhamentos pactuados na seção antecedente.

SUGESTÓRIO
Xª Reunião do GT XXX

CT Nome XX	Data	Horário
Nome da Câmara Técnica (CT)		
Nome do(a) Mediador(a)	Agência	Participantes do GGI-M
Outros Convidados	<i>Em caráter permanente ou provisório</i>	
1. Diagnóstico		
<p>1.1 Status (dados, informações estatísticas, matérias de jornais, referências bibliográficas, entre outros) <i>Analisar com o máximo detalhamento a situação-problema a ser enfrentada, indicando sua natureza e contexto e principais efeitos na dinâmica da violência e do crime na cidade.</i></p>		
<p>1.2 Problemática <i>Sistematizar a problemática a ser enfrentada, priorizando a(a) causa(a) e o contexto do projeto em tela.</i></p>		
<p>1.3 Fontes <i>Identificar autorias imagens, bibliografia, gráficos, planilhas, mapas, entre outros, anexando arquivo, se for o caso.</i></p>		
2. Justificativa		
<p>2.1 Soluções <i>Elenco dos resultados a serem atingidos a partir do desenvolvimento do projeto integrado, constando das sugestões e recomendações para qualificar e aperfeiçoar a política municipal de segurança pública.</i></p>		
<p>2.2 Objetivo Geral <i>Síntese principal da solução perquirida para resolução da situação-problema apresentada (seção anterior).</i></p>		
<p>2.3 Objetivos Específicos <i>Síntese das soluções complementares para o atingimento dos resultados pretendidos, preferencialmente identificando índices ou marcos de referência ou controle e prazos para o seu alcance.</i></p>		
3. Sugestório		
<p>3.1 Metodologia de Intervenção <i>Elencar as etapas e fases a serem percorridas para o atingimento dos objetivos geral e específicos delimitados (seção anterior).</i></p>		
<p>3.2 Matriz de Responsabilidades <i>Identificar as responsabilidades das agências participantes do GGI-M, com base nas suas atribuições e competências técnicas e jurídico-constitucionais, assim como na metodologia de intervenção elaborada. Detalhar também os recursos físico-financeiros e humanos necessários.</i></p>		
<p>3.3 Fraquezas e Ameaças <i>Identificar os limites das instituições participantes (fraquezas) e do contexto em que se insere o projeto em tela (ameaças), com vistas a qualificar e aperfeiçoar a intervenção.</i></p>		

3.4 Fortalezas e Oportunidades <i>Identificar os potenciais das instituições participantes (fortalezas) e do contexto em que se insere o projeto em tela (oportunidades), com vistas a qualificar e aperfeiçoar a intervenção.</i>			
3.4 Público-alvo <i>Mensurar o público interno (intermediário) e/ou externo (alvo) e total (somatório de ambos) diretamente atingido ou indiretamente afetado, de forma positiva pela(s) solução(ões) apontada(s). Apontar a quantificação em números absolutos e percentuais, dando destaque ao(s) território(s) da cidade e perfil preferencial a ser beneficiado.</i>			
4. Mensuração de Resultados			
4.1 Alcance			
Impactos	Indicador de Desempenho	Ferramenta de Aferição Utilizada	Mecanismos de coleta, sistematização, análise e difusão dos resultados
4.2 Avaliação			
Metas Quantitativas <i>Indicação da meta pretendida em termos quantitativos</i>	Metas Qualitativas <i>Indicação da meta pretendida em termos quantitativos</i>	Índice de Referência <i>Índice atual expresso em números e percentuais, em sendo possível</i>	Índice Desejado <i>Resultado ou marco por período de controle de evolução ou involução em face do índice de referência</i>

PROTOCOLO DE AÇÃO INTEGRADA AÇÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA URBANA (E RURAL)

I- OBJETIVO:

O presente protocolo tem como objetivo regular a atuação dos órgãos e instituições de segurança pública, justiça criminal, promoção de direitos, regulação urbana e fiscalização administrativa, que compõem o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) de XXX, fulcro na Lei n.º XXXX, de XX de XXXX de XXXX.

As ações integradas (gênero) subdividem-se seguintes espécies:

- a) Ações Integradas de Segurança Rural, caso haja;
- b) Ações Integradas de Segurança Urbana, as quais poderão ser desdobradas em vários eixos temáticos.

Competirá à Secretaria Executiva do GGI-M, no âmbito da Câmara Técnica, que se reunirá quinzenalmente (**a definir**), na sala do Órgão Colegiado, formular, monitorar e avaliar o desenvolvimento de ambas as espécies de ação integrada, levadas a efeito pelo Gabinete, nos seguintes termos.

II- METODOLOGIA:

1) Reunião de Planejamento (Nível Tático-Estratégico)

- a) O planejamento tático-operacional das referidas espécies de ação integrada ocorrerá na reunião da Câmara Temática em tela, tendo a participação da equipe do Observatório Municipal de Segurança Pública ou órgão afim, quando possível, que

teria a função de prover os órgãos e instituições participantes com dados e informações úteis para qualificar e aperfeiçoar a tomada de decisão dos seus integrantes;

- b) O citado planejamento caberia aos profissionais, com poder de comando, da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, da Polícia Civil, da Guarda Municipal, do Conselho Tutelar, Equipes de Fiscalização Administrativa da Prefeitura, incluindo a Fiscalização de Trânsito, entre outras agências diretamente imbricadas com o objeto (especificidades e peculiaridades) da ação integrada a ser desenvolvida, sob a coordenação do Secretário Executivo do GGI-M ou membro do GGI-M consensuado para tal;
- c) Cada agência presente subsidiará o planejamento das ações em questão com os dados e informações de que dispõe, incluindo aqueles sistematizados e analisados previamente pelo Observatório, caso haja;
- d) Como resultado da reunião, será elaborado um Plano de Ação Integrado voltado a detalhar, entre outros, o objetivo da ação, os atores envolvidos, o roteiro previsto e os indicadores de monitoramento e avaliação, os quais serão objeto de análise posterior por parte do Observatório, caso existente, em Reunião de Avaliação e Monitoramento.

2) Reunião Executiva (Nível Operacional):

No dia da ação, 30 (trinta) minutos antes da realização da respectiva ação integrada, na sala do GGI-M, os comandos, as chefias, as direções e/ou as coordenações das instituições proponentes revisariam o Plano de Ação Integrado com o restante do efetivo de cada força pública a ser empregado e dariam cumprimento à Ordem de Serviço Integrada, previamente elaborada pela Secretaria Executiva do GGI-M.

3) Reunião de Avaliação e Monitoramento (Gestão da Informação)

Na reunião da Câmara Técnica subsequente à realização da ação integrada, o mesmo grupo que participou do planejamento desta, avaliará os pontos positivos e negativos, ultimando a qualificação e o aperfeiçoamento dos processos, dos procedimentos e rotinas de gestão integrada.

4) Atores Envolvidos:

- 1) **Forças Policiais e Guarda Municipal**
A definir.
- 2) **Equipes de Fiscalização Administrativa**
A definir.
- 3) **Observatório Municipal de Segurança Pública ou órgão afim**

O Observatório agregará, tanto em nível de planejamento (tático-operacional) quanto em nível de avaliação e monitoramento (gestão da informação), às espécies de ação integradas já nominadas os dados e informações, primários e secundários, de que dispõe, priorizando os critérios de território, territorialidades, agenciamentos e fatores de risco, como também público-alvo, e fontes (primárias e/ou secundárias), entre elas: indicadores criminais, representações sociais sobre vitimização, dados sociodemográficos e de serviços públicos conexos à prevenção situacional das violências.

Gradativamente, os resultados das ações integradas em desenvolvimento (formulário de registro) também serão incorporados para apoiar a revisão e fortalecimento institucional dos Planos de Ação e Ordens de Serviços Integrados.

5) Periodicidade:

As ações integradas em questão ocorrerão semanal ou quinzenalmente (**a definir**) em data, horário e local, a serem definidos pela Câmara Técnica, garantindo o fator-surpresa e o revezamento do seu objeto e escopo, de acordo com o diagnóstico prévio do Observatório em tela e/ou dos membros do GGI-M.

6) Divulgação dos Resultados:

A Secretaria Executiva do GGI-M divulgará, mediante acordo dos participantes, o resultado das ações integradas para a imprensa e proverá o Observatório com os dados primários (formulário de registro) das ações em questão, a fim de que estes componham os relatórios mensais de gestão da informação no âmbito das reuniões do Órgão Colegiado Pleno.

**SECRETARIA EXECUTIVA
GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL**

PLANO DE AÇÃO
AÇÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA URBANA N.º XX/2013
FOCO NA FISCALIZAÇÃO DE BARES E CASAS NOTURNAS

1. OBJETIVO:

Efetuar a fiscalização de bares e casas noturnas com foco na prevenção das violências e crimes, na vistoria de Planos de Prevenção e Proteção contra Incêndio (PPCI's), no aumento da sensação de segurança e no estímulo à convivência cidadã n cidade de **XXX**.

2. METODOLOGIA:

- a) Em reunião da Câmara Técnica ocorrida no dia **XX** de **XXXX** de **XXXX**, pactuouse, por unanimidade, a necessidade de se efetuarem ações integradas em bares e casas noturnas da cidade, com vistas a prevenir e coibir a prática de atividades ilegais de diversas ordens no Município;
- b) O GGI-M, representado pela Polícia Militar, pelo Corpo de Bombeiros, pela Defesa Civil, pela Guarda Municipal, pelo Conselho Tutelar e pela Prefeitura **XXXX**, através de suas equipes de fiscalização administrativa (Secretaria de Indústria e Comércio ou Desenvolvimento Econômico, Saúde – Vigilância Sanitária, Meio Ambiente, Trânsito, Transporte e/ou Mobilidade Urbana e afins), iniciará a referida ação, na periodicidade semanal ou quinzenal (**a definir**), em dias pactuados na referida Câmara e de acordo com a necessidade e disponibilidade de cada uma das agências do GGI-M;
- c) A Polícia Civil e demais forças policiais (Polícias Federal e Rodoviária Federal) participarão, na medida de suas atribuições do mesmo modo;
- d) O Observatório Municipal da Segurança Pública ou órgão afim auxiliará na definição do roteiro da ação integrada, a partir da sistematização e apresentação de diagnóstico temático específico.

3. EXECUÇÃO:

- a) **Início e término da ação:**
Início às 21h e termino à 1h (**a definir**).
- b) **Dias de atuação:**
Horários definidos na reunião de formulação da Câmara Técnica.
- c) **Tempo de duração da ação:**
Em média 4h (**a definir**) de atividades, passível de ajustes e correções de rota.
- d) **Locais:**
Pactuado pelos membros da Câmara Técnica na reunião que antecede a operação, com prioridade para os locais com maior incidência de violências, crimes e denúncias da população, sistematizados e apresentados pelo Observatório em questão e/ou membros do GGI-M (sugere-se a utilização técnicas de georreferenciamento e espacialização).
Missões específicas:
 - 1) **Polícia Militar:**
Congelamento de área, contenção, abordagem e triagem de trânsito, policiamento do local, segurança do efetivo e verificação de documentos.
 - 2) **Polícia Civil:**
Flagrantes e registros de crime de trânsito e outras tipificações penais.
 - 3) **Conselho Tutelar:**

Zelar pela observância ao Estatuto da Criança e Adolescente, especialmente no que concerne ao uso abusivo de álcool e outras drogas.

4) **Guarda Municipal:**

Zelar pela segurança das equipes de fiscalização da Prefeitura.

5) **Secretaria de Trânsito, Transporte e/ou Mobilidade Urbana:**

Abordagem e verificação de documentos dos condutores e veículos.

6) **Secretarias Fiscalizadoras (com poder de polícia administrativo):**

Fiscalizar, autuar, orientar e interditar os estabelecimentos que violem a legislação municipal (Código de Posturas) e leis conexas.

4. INTERFACE E COMUNICAÇÃO:

- a) Deverá ser construído um canal técnico permanente, sendo a Secretaria Executiva do GGI-M o elo entre as forças policiais, a Guarda Municipal, o Conselho Tutelar e as equipes de fiscalização administrativa da Prefeitura, a ser constituído por autoridades diretamente envolvidas, com vistas a facilitar a implementação e a operacionalização deste Plano de Ação;
- b) O canal técnico será constituído pelos comandos, chefias, direções e/ou coordenações dos órgãos e instituições integrantes da Câmara Técnica em tela.

5. ORIENTAÇÕES GERAIS:

- a) A coordenação de cada órgão ou instituição envolvida deverá ter um responsável, que participará desde o planejamento, passando pela ação integrada propriamente dita e na avaliação e monitoramento da ação;
- b) Caberá à Secretaria Executiva do GGI-M municiar os responsáveis de cada órgão ou instituição participante, por e-mail, em tempo hábil, do Plano de Ação Integrado específico, assim como a respectiva Ordem de Serviço Integrada;
- c) Será confeccionado pelo Observatório um formulário de registro dos resultados de cada ação integrada, que será, posteriormente, sistematizado e analisado para fins de monitoramento e avaliação da referida ação integrada;
- d) As escalas de serviço ficarão a cargo dos responsáveis diretos pela execução da ação integrada em tela;
- e) Os locais das ações serão definidos reservadamente pelos responsáveis em reunião que acontece minutos antes da ação, objetivando evitar a divulgação antecipada dos locais a serem visitados pelos integrantes do GGI-M;
- f) Competirá ao(à) representante da Secretaria Executiva do GGI-M o papel de redator do formulário elaborado pelo Observatório, bem como a missão de esclarecer e explicitar os propósitos da ação integrada aos proprietários ou gestores dos estabelecimentos comerciais visitados.

**SECRETARIA EXECUTIVA
GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL**

ORDEM DE SERVIÇO N.º XX/XXXX**XXX, XX de XXXX de XXXX.****1. FINALIDADE:**

Regular a fiscalização de bares e casas noturnas com foco na prevenção das violências e crimes, na vistoria de Planos de Prevenção e Proteção contra Incêndio (PPCI's), no aumento da sensação de segurança e no estímulo à convivência cidadã na cidade de **XXX**, no bojo da ação integrada **XXX/XXXX**.

2. EXECUÇÃO:

- a. Local:** Reunião para o *briefing* no GGI-M;
- b. Data:** a definir;
- c. Horário Previsto:** das 21h à 1h (a definir).
- d. Recursos Disponíveis:** Elencar viaturas e demais equipamentos, incluindo o apoio técnico e operacional da Central Integrada de Comando e Controle.
- e. Efetivo Previsto:** elencar efetivo a ser empregado.

3. MISSÃO DAS EQUIPES (cada agência de segurança deverá definir o escopo da sua atuação, a exemplo do constante no Plano de Ação):

- a. Brigada Militar:**
- b. Guarda Municipal:**
- c. Polícia Civil:**
- d. Conselho Tutelar:**
- e. Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade:**
- f. Secretarias Administrativas:**
- g. Relator da Secretaria Executiva:**

- 1. Representar a Secretária executiva do GGI-M;
- 2. Coletar dados de atuações e notificações emitidas pelas fiscalizações, polícias e Guardas Municipais envolvidos (preenchimento do formulário específico desenvolvido pelo Observatório);
- 3. Enviar de e-mail com os dados e fotos para a imprensa ou Secretaria de Comunicação após o término da ação integrada;
- 4. Auxiliar os membros do GGI-M, no que lhe couber;
- 5. Responsabilizar-se pelos contatos necessários para o pleno desenvolvimento da ação integrada.

4. ORIENTAÇÕES DIVERSAS:

- a.** Em caso de chuva a ação poderá ser cancelada;
- b.** As VTR's (viaturas) e suas equipes deverão permanecer no local durante todo o período do evento, salvo necessidade de serviço a qual deverá ser apontada em relatório o tempo pelo qual ficou fora e o motivo;
- c.** A Central Integrada de Comando e Controle deverá dar o suporte necessário com os recursos tecnológicos disponíveis para o bom andamento da ação;
- d.** Em caso de dúvidas, contatar **XXXX**.

QUADRO 01:			EFETIVO:		
Nº	EQUIPE	HORÁRIO	SITUAÇÃO	VTR	DELIBERAÇÕES
01		Das 20h às 2h			
02		Das 20h às 2h			
03		Das 20h às 2h			
04		Das 20h às 2h			
05		Das 20h às 2h			
06		Das 20h às 2h			

**SECRETARIA EXECUTIVA
GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL**

Anexo II – PLANO INTEGRADO DE COMUNICAÇÃO

O nivelamento das informações produzidas pelo GGI-M (gestão da informação) é fundamental para consubstanciar uma correta e adequada interlocução das agências municipais, estaduais e federais de segurança pública que dele fazem parte com os veículos de comunicação (locais, regionais e nacionais).

Ciente das especificidades da área da segurança pública, a SENASP/MJ recomenda ao Órgão Colegiado Pleno do GGI-M a elaboração de um Plano Integrado de Comunicação.

O referido Plano deve ser previamente consolidado e aprovado pelo Pleno do GGI-M, com vistas a estabelecer os interlocutores do Gabinete que serão responsáveis pela divulgação do resultado dos projetos e, sobretudo, das ações integradas desenvolvidas por este, respeitando-se as atribuições e competências legais e constitucionais dos órgãos e agências envolvidos.

Sugere-se, ainda, que seja instituído o procedimento de realização de coletivas com os órgãos da imprensa para divulgação dos principais resultados do GGI-M, tendo como mote as análises empreendidas pelo Observatório Local de Segurança Pública ou órgão afim no

ANEXO II – II CENSO SOBRE AÇÕES MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RS (2017)

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Seção I - Identificação do Município

Município

Faz parte de alguma associação de Guardas Municipais ou de Municípios?

Não

Sim

Se sim, qual(is) associações:

Faz parte de algum Consórcio de Guardas Municipais para tratar do tema da segurança especificamente?

Não

Sim

Se sim, qual(is) associações:

Anterior
Seguinte

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Seção II - Identificação do Respondente

Nome do respondente da Instituição:

Cargo do respondente da Instituição:

E-mail do respondente da Instituição:

Telefones do respondente da Instituição:

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Seção III - Políticas Públicas Municipais de Segurança nos últimos 2 (dois) anos

Quais são os critérios que orientaram a política municipal de prevenção às violências e aos crimes nos últimos 2 (dois) anos? Pode marcar mais de uma.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> População vulnerável | <input type="checkbox"/> Violência no trânsito |
| <input type="checkbox"/> Territórios/bairros/comunidades | <input type="checkbox"/> Gestão integrada entre os órgãos municipais |
| <input type="checkbox"/> Indicadores criminais | <input type="checkbox"/> Gestão integrada com Estado e União |
| <input type="checkbox"/> Pesquisa de vitimização | <input type="checkbox"/> Participação social e comunitária (denúncias) |
| <input type="checkbox"/> Dados da Guarda Municipal | <input type="checkbox"/> Outros critérios |
| <input type="checkbox"/> Fatores de risco (arma de fogo e drogas lícitas e ilícitas) | |

Se 'Outros critérios', defina:

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Registre todas as populações atendidas pelo Município respondente no que se refere à área da segurança (entendida na perspectiva da prevenção às violências e aos crimes) nos últimos 2 (dois) anos. Pode marcar mais de uma.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Crianças/adolescentes | <input type="checkbox"/> Usuários de drogas lícitas e ilícitas |
| <input type="checkbox"/> Idosos | <input type="checkbox"/> Ciganos |
| <input type="checkbox"/> Pessoas com transtorno mental | <input type="checkbox"/> Sem terra |
| <input type="checkbox"/> Pessoas com deficiência | <input type="checkbox"/> Mulheres |
| <input type="checkbox"/> População em situação de rua | <input type="checkbox"/> Pessoas em conflito com a lei |
| <input type="checkbox"/> LGBT | <input type="checkbox"/> Estrangeiros/imigrantes |
| <input type="checkbox"/> Negros/pardos | <input type="checkbox"/> Extrema pobreza |
| <input type="checkbox"/> Quilombolas | <input type="checkbox"/> Outros |
| <input type="checkbox"/> Religiosos | |

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Demandas de quem procura o atendimento, marque a(s) violência(s) e a(s) ordene pelo critério de quantidade de atendimento (do maior ao menor).

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Violência patrimonial
<input type="checkbox"/> Violência física
<input type="checkbox"/> Violência simbólica ou psicológica
<input type="checkbox"/> Violência sexual
<input type="checkbox"/> Violência institucional (praticada por qualquer agente de Estado) | <input type="checkbox"/> Negligência/abandono
<input type="checkbox"/> Vulnerabilidade jurídica (em relação ao sistema de justiça)
<input type="checkbox"/> Vulnerabilidade econômica
<input type="checkbox"/> Outras |
|---|--|

Outras Demandas, especifique:

Qual(is) é/são o(s) órgão(s) municipal(is) que atende(m) a essa(s) população(ões)? Pode marcar mais de uma.

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Secretaria municipal da área da segurança
<input type="checkbox"/> Superintendência
<input type="checkbox"/> Guarda Municipal | <input type="checkbox"/> GGI-M
<input type="checkbox"/> Outras secretarias municipais
<input type="checkbox"/> Outros órgãos |
|--|--|

Outros órgãos que atendem a essas populações no que se refere à área da segurança:

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Outras Secretarias que atendem a essas populações no que se refere à área da segurança:

Quais são os territórios considerados prioritários pela política municipal de prevenção às violências e aos crimes? Descreva o nome dos bairros e/ou das comunidades:

Qual(is) o(s) critério(s) adotado(s) para priorizar este(s) território(s) pela política municipal de prevenção às violências e aos crimes? Conte-nos.

Como se dá a gestão integrada entre os órgãos municipais, descreva como se dá o planejamento, a implementação e sua avaliação:

Como se dá a gestão integrada entre Estado e União, descreva como se dá o planejamento, a implementação e sua avaliação:

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A equipe de profissionais da Prefeitura possui formação adequada para atender a qual(is) grupo(s) no que se refere à prevenção às violências e aos crimes?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Pessoas com transtorno mental | <input type="checkbox"/> Pessoas em medida de segurança |
| <input type="checkbox"/> População em situação de rua | <input type="checkbox"/> Pessoas em extrema pobreza |
| <input type="checkbox"/> Ciganos | <input type="checkbox"/> Idosos |
| <input type="checkbox"/> Sem terra | <input type="checkbox"/> LGBT |
| <input type="checkbox"/> Quilombolas, indígenas, ribeirinhos | <input type="checkbox"/> Usuários de drogas lícitas ou ilícitas |
| <input type="checkbox"/> Religiosos | <input type="checkbox"/> Estrangeiros |
| <input type="checkbox"/> Crianças e adolescentes | <input type="checkbox"/> Pessoas com deficiência |
| <input type="checkbox"/> Mulheres | <input type="checkbox"/> Outros |
| <input type="checkbox"/> Negros e Pardos | |

Identifique as ONG's e/ou OSCIPs importantes envolvidas no trabalho de prevenção às violências e aos crimes CONTRATADAS PELO MUNICÍPIO nos últimos 2 (dois) anos:

--

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Quais populações são atendidas pelas ONG's e OSCIPs CONTRATADAS PELO MUNICÍPIO?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Pessoas com transtorno mental | <input type="checkbox"/> Pessoas em medida de segurança |
| <input type="checkbox"/> População em situação de rua | <input type="checkbox"/> Pessoas em extrema pobreza |
| <input type="checkbox"/> Ciganos | <input type="checkbox"/> Idosos |
| <input type="checkbox"/> Sem terra | <input type="checkbox"/> LGBT |
| <input type="checkbox"/> Quilombolas, indígenas, ribeirinhos | <input type="checkbox"/> Usuários de drogas lícitas ou ilícitas |
| <input type="checkbox"/> Religiosos | <input type="checkbox"/> Estrangeiros |
| <input type="checkbox"/> Crianças e adolescentes | <input type="checkbox"/> Pessoas com deficiência |
| <input type="checkbox"/> Mulheres | <input type="checkbox"/> Outros |
| <input type="checkbox"/> Negros e Pardos | |

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Seção IV - Considerando os públicos/territórios vulneráveis e a integração com agências municipais, estaduais e/ou federais de segurança...

Aponte quais projetos preventivos são executados pelo Município

Quais projetos tem sido desenvolvidos no Municípios em relação à prevenção social às violências e aos crimes, nos últimos 2 (dois) anos?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Inclusão social produtiva de jovens | <input type="checkbox"/> Voltado à garantia e a promoção dos direitos das mulheres |
| <input type="checkbox"/> Ressocialização de pessoas que cumprem penas no sistema penitenciário | <input type="checkbox"/> Voltado ao controle de fatores de risco (álcool, drogas ilícitas e armas de fogo) |
| <input type="checkbox"/> Ressocialização de pessoas que cumprem medidas no sistema de medidas socioeducativas | <input type="checkbox"/> Promoção dos direitos humanos, considerando as questões étnicas, raciais, orientação sexual e diversidade cultural |
| <input type="checkbox"/> Acesso à justiça a territórios com altos índices de vulnerabilidade e vitimização | <input type="checkbox"/> Recuperação de espaços urbano degradados |
| <input type="checkbox"/> Para jovens que aborde a temática do consumo consciente | <input type="checkbox"/> Criação de equipamentos públicos para maior convivência nos territórios com altos índices de vulnerabilidade e vitimização |
| <input type="checkbox"/> Para jovens que aborde esporte, cultura e lazer | <input type="checkbox"/> Outros |

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Seção V -Identificação do Órgão Municipal Gestor da Segurança

Existe um órgão responsável para cuidar da Segurança Pública do município

- Não Sim

Como se caracteriza o(s) órgão(s) municipal(is) gestor(es) da segurança?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Secretaria Municipal em conjunto com outras políticas setoriais
<input type="checkbox"/> Secretaria Municipal Exclusiva
<input type="checkbox"/> Setor subordinado a outra secretaria
<input type="checkbox"/> Setor subordinado diretamente à chefia do executivo | <input type="checkbox"/> Superintendência de Segurança
<input type="checkbox"/> Órgão da administração direta
<input type="checkbox"/> GGI-M
<input type="checkbox"/> Outro |
|--|--|

Se 'Outro', defina:

O município possui GGI-M (Gabinete de Gestão Integrada do Município) implementado por norma municipal?

- Não Sim

Se Sim, identifique a norma (Lei ou Decreto).

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

O referido Plano foi oficializado?

- Sim
 Não sei
 Não

Se sim, qual o ato normativo?

- Decreto
 Outros
 Lei

Quais as principais diretrizes do Plano?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Parceria com as Polícias Civil e Militar | <input type="checkbox"/> Ampliação e modernização da Guarda Municipal |
| <input type="checkbox"/> Promoção dos Direitos Humanos | <input type="checkbox"/> Planejamento de ações pautadas em metas |
| <input type="checkbox"/> Obediência à legalidade | <input type="checkbox"/> Capacitação contínua do efetivo da Guarda Municipal |
| <input type="checkbox"/> Incentivo à participação comunitária | <input type="checkbox"/> Orientação sobre limites legais na ação |
| <input type="checkbox"/> Integração entre órgãos municipais | <input type="checkbox"/> Transparência na divulgação de informações |
| <input type="checkbox"/> Fiscalização de leis | <input type="checkbox"/> Mediação de conflitos |
| <input type="checkbox"/> Implementação de ações sociais | <input type="checkbox"/> Outras |

O município já fez pesquisa de vitimização?

- Sim
 Não

Em qual ano?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

O município tem algum acesso oficial aos registros criminais?

- Não Não sei
 Sim

O município faz alguma análise/sistematização dos registros criminais acessados ou de outros dados correlacionados com a segurança pública?

- Não Não sei
 Sim

Qual o nome do órgão que executa as análises/sistematização dos dados criminais e de vitimização?

Tem Videomonitoramento em vias públicas?

- Não Não sei
 Sim

Quantas câmeras existem atualmente em funcionamento?

Tem sistema de reconhecimento de placas em câmeras de videomonitoramento (OCR)?

- Não Não sei
 Sim

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Tem Circuito Fechado de Televisão nas escolas e/ou nos próprios municipais (CFTV) em próprios públicos municipais?

- Não Não sei
 Sim

Existe uma sala de monitoramento/controlado dessas tecnologias no Município?

- Não Não sei
 Sim

Quem atua na sala de monitoramento/controlado das tecnologias?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Polícia Militar | <input type="checkbox"/> Defesa Civil |
| <input type="checkbox"/> Polícia Civil | <input type="checkbox"/> SAMU |
| <input type="checkbox"/> Guarda Municipal | <input type="checkbox"/> Instituição terceirizada |
| <input type="checkbox"/> Fiscalização de Trânsito | <input type="checkbox"/> Outras |
| <input type="checkbox"/> Bombeiros | |

Qual a origem dos recursos financeiros para implantação do sistema de videomonitoramento?

- | | |
|------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> União | <input type="checkbox"/> Parceria Público-Privada |
| <input type="checkbox"/> Estado | <input type="checkbox"/> Outras |
| <input type="checkbox"/> Município | |

Outra origem

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Qual o montante de investimento para implantação do sistema de videomonitoramento?

Qual o montante de custeio para manutenção do sistema de videomonitoramento - média anual, considerando os 2(dois) últimos anos?

O município pretende implantar quais sistemas tecnológicos de segurança nos próximos 4 (quatro) anos?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Nenhum | <input type="checkbox"/> Câmeras OCR |
| <input type="checkbox"/> Sistema de videomonitoramento | <input type="checkbox"/> Central Integrada de Comando e Controle |
| <input type="checkbox"/> Alarmes | <input type="checkbox"/> Outros |

O município pretende ampliar quais sistemas tecnológicos de segurança nos próximos 4 (quatro) anos?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Nenhum | <input type="checkbox"/> Câmeras OCR |
| <input type="checkbox"/> Sistema de videomonitoramento | <input type="checkbox"/> Central Integrada de Comando e Controle |
| <input type="checkbox"/> Alarmes | <input type="checkbox"/> Outros |

O município possui Fundo Municipal de Segurança Pública (criado por Lei)?

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Não | <input type="radio"/> Não sei |
| <input type="radio"/> Sim | |

Que ano o Fundo Municipal foi criado?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Se sim, qual o valor arrecadado anualmente pelo Fundo Municipal de Segurança Pública, considerando a média anual dos últimos 2 (dois) anos?

Se sim, para qual(is) projeto(s) e ação(ões)?

Quais as fontes de recursos do Fundo Municipal de Segurança Pública, especifique, considerando os últimos 2 (dois) anos?

- | | |
|------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> União | <input type="checkbox"/> Parceria Público-Privada |
| <input type="checkbox"/> Estado | <input type="checkbox"/> Outras |
| <input type="checkbox"/> Município | |

Se outra, qual(is)?

O município já captou recursos junto ao Estado do Rio Grande do Sul nos últimos 2 (dois) anos?

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Não | <input type="radio"/> Não sei |
| <input type="radio"/> Sim | |

Se sim, para qual(is) projeto(s) e ação(ões)?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

O município já captou recursos junto à União nos últimos 2 (dois) anos?

- Não Não sei
 Sim

Se sim, para qual(is) projeto(s) e ação(ões)?

O Município possui algum projeto e/ou ação que estimule o policiamento comunitário?

- Não Não sei
 Sim

Se sim, comente (levando em consideração a participação da Guarda Municipal, da Polícia Militar e/ou da Polícia Civil, há quanto tempo, existência de convênio entre Município e Estado, envolvendo ou não a transferência de recursos financeiros, etc.).

O Município possui vigilantes terceirizados?

- Não Não sei
 Sim

Se sim, qual o efetivo de vigilantes terceirizados (número total)?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Seção VI - Guarda Municipal

O Município possui Guarda Municipal?

- Não Não sei
 Sim

Qual o ano de criação da Guarda Municipal?

A Guarda Municipal é concursada?

- Não Não sei
 Sim

A Guarda Municipal possui Diretor(a)?

- Não Não sei
 Sim

O(a) Diretor(a) é Guarda Municipal?

- Não Não sei
 Sim

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Caso não seja Guarda Municipal e seja ou tenha sido vinculado a uma outra instituição de segurança, identifique.

- | | |
|---------------------------------------|--|
| <input type="radio"/> Polícia Militar | <input type="radio"/> Polícia Rodoviária Federal |
| <input type="radio"/> Polícia Civil | <input type="radio"/> Forças Armadas |
| <input type="radio"/> Bombeiros | <input type="radio"/> Outra |
| <input type="radio"/> Polícia Federal | |

Se outra, qual?

Qual a formação do(a) Diretor da Guarda Municipal?

- | | |
|---|--|
| <input type="radio"/> Ensino Fundamental Incompleto | <input type="radio"/> Ensino Superior Incompleto |
| <input type="radio"/> Ensino Fundamental Completo | <input type="radio"/> Ensino Superior Completo |
| <input type="radio"/> Ensino Médio Incompleto | <input type="radio"/> Pós-graduação Incompleta |
| <input type="radio"/> Ensino Médio Completo | <input type="radio"/> Pós-graduação Completa |

Qual o efetivo da Guarda Municipal (número total)?

Quantas são as MULHERES Guardas Municipais da corporação (em números absolutos)?

Quantos são os HOMENS Guardas Municipais da corporação (em números absolutos)?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A Guarda Municipal possui Plano de Carreira próprio?

- Não
- Sim
- Não tem e não tem previsão
- Não tem e tem previsão
- Não sei

Qual o salário médio da Guarda Municipal (em números absolutos), excetuando risco de vida e insalubridade?

- Até 1 Salário mínimo
- Mais 1 a 2 salários mínimos
- Mais 2 a 3 salários mínimos
- Mais 3 a 4 salários mínimos
- Mais 4 a 5 salários mínimos
- Mais de 5 salários mínimos
- Sem informação

A Guarda Municipal presta serviço 24 horas por dia?

- Não
- Sim
- Não sei

A Guarda Municipal é armada?

- Não
- Sim
- Não sei

Se sim, indique o número de Guardas Municipais armados em relação ao contingente total.

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A arma de fogo é usada pela Guarda Municipal para a(s) seguinte(s) finalidade(s):

- Defesa dos próprios públicos municipais
- Defesa dos serviços públicos municipais
- Defesa dos usuários dos próprios ou serviços públicos municipais
- Apoio a atividades de policiamento ostensivo em parceria com a Polícia Militar
- Apoio a atividades de cumprimento de mandados de busca e apreensão e prisão em parceria com a Polícia Civil
- Patrulhamento municipal preventivo em logradouros, próprios e/ou serviços públicos municipais
- Outras

A Guarda Municipal possui salvo conduto para utilizar a arma fora do ambiente de trabalho?

- Sim
- Não
- Não sei

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A Guarda Municipal possui o(s) seguinte(s) Equipamentos de Proteção Individual e/ou Coletivo?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Bastão/Tonfa | <input type="checkbox"/> Apito |
| <input type="checkbox"/> Algemas | <input type="checkbox"/> Uniforme |
| <input type="checkbox"/> Colete | <input type="checkbox"/> Spray de pimenta |
| <input type="checkbox"/> Arma de Baixa Letalidade (Taser/Spark) | <input type="checkbox"/> Spray de óleo vegetal |
| <input type="checkbox"/> Arma de fogo | <input type="checkbox"/> Lanterna |
| <input type="checkbox"/> Veículo Leve | <input type="checkbox"/> Radiocomunicador (HT) |
| <input type="checkbox"/> Veículo Camionete | <input type="checkbox"/> Escudo |
| <input type="checkbox"/> Veículo Micro-ônibus ou Ônibus | <input type="checkbox"/> Máquina digital |
| <input type="checkbox"/> Motocicleta | <input type="checkbox"/> Tablet |
| <input type="checkbox"/> Bicicleta | <input type="checkbox"/> Outros |

Se Outros, defina.

O uniforme da Guarda Municipal atual é de cor azul marinho?

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Não | <input type="radio"/> Não sei |
| <input type="radio"/> Sim | |

Quantos veículos leves (em números absolutos)?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Quantos veículos camionetes (em números absolutos)?

Quantas motocicletas (em números absolutos)?

Quantos veículos micro-ônibus ou ônibus (em números absolutos)?

Em que momento a Guarda Municipal é treinada/capacitada?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> No ingresso | <input type="checkbox"/> Não foi treinada/capacitada |
| <input type="checkbox"/> Periodicamente | <input type="checkbox"/> Outras periodicidades |
| <input type="checkbox"/> Ocasionalmente | |

O treinamento/capacitação é baseado na Matriz Curricular Nacional de Guardas Municipais nos últimos 2 (dois) anos.

Total desacordo

Totalmente de acordo

A Guarda Municipal possui corregedoria (própria)?

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Não | <input type="radio"/> Não sei |
| <input type="radio"/> Sim | |

Caso negativo, a corregedoria é ligada a um outro órgão municipal? Especifique.

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A Guarda Municipal possui ouvidoria (própria)?

- Não Não sei
 Sim

Caso negativo, a ouvidoria é ligada a um outro órgão municipal? Especifique.

A Guarda Municipal possui Estatuto próprio, regulando sua conduta e eventuais infrações disciplinares?

- Não Não sei
 Sim

A Guarda Municipal tem Central de Despacho própria?

- Não Não sei
 Sim

A Guarda Municipal tem número telefônico próprio (número 153)?

- Não Não sei
 Sim

A Guarda Municipal possui setor de psicologia ou atendimento psicossocial na sua estrutura administrativa?

- Não Não sei
 Sim

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A Guarda Municipal possui sistema de registro dos atendimentos e ocorrências que realiza?

- Não Não sei
 Sim

Se sim, qual(is) tipo(s) de registro?

- Em livros Em banco de dados (móveis) por dispositivo móvel (como celular ou tablet)
 Em formulários impressos Outros
 Em banco de dados (eletrônico)

Se outros, indique qual(is).

A Guarda Municipal tem algum registro de violência nas escolas? Se sim, qual o nome e como funciona? Se não, conhece algum sistema de sistematização das violências nas escolas usados por outras Guardas Municipais?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A Guarda Municipal planeja suas ações e operações de que forma? Ordene os itens do maior ao menor impacto no planejamento.

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Demanda da população | <input type="checkbox"/> Dados criminais |
| <input type="checkbox"/> Demanda de órgãos/secretarias municipais | <input type="checkbox"/> Dados sociodemográficos |
| <input type="checkbox"/> Eventos públicos municipais | <input type="checkbox"/> Dados registrados/sistematizados pela Guarda Municipal |
| <input type="checkbox"/> Distribuição geográfica dos próprios públicos municipais | <input type="checkbox"/> Dados de violência nas escolas |
| <input type="checkbox"/> Demanda de outras instituições estaduais de segurança (em especial das polícias) | <input type="checkbox"/> Outros |

Se outros, identifique qual(is).

No planejamento das ações e/ou operações da Guarda Municipal, são utilizadas técnicas de geoprocessamento de dados e informações?

- | | |
|---------------------------|-------------------------------|
| <input type="radio"/> Não | <input type="radio"/> Não sei |
| <input type="radio"/> Sim | |

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

A Guarda Municipal possui um Observatório ou um setor responsável pela análise de dados e informações (criminais ou não) para balizar o funcionamento das ações e/ou operações da corporação?

Não

Não sei

Sim

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

Qual(is) atividade(s) é(são) desempenhada(s) pela Guarda Municipal, conforme Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais)? Pode marcar mais de uma.

- Zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município
- Estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas
- Prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais
- Articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município
- Atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais
- Integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal
- Colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social
- Garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas
- Colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas
- Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário
- Exercer as competências de trânsito, no ordenamento, nas vias e logradouros municipais
- Contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte
- Exercer as competências de trânsito de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal, inclusive autuando e recolhendo veículos
- Desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal
- Proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas
- Auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários
- Cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades
- Atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local
- Interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

O Município e a Guarda Municipal conhecem a Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais)?

- Sim
 Não sabe
- Não

O Município e Guarda Municipal estão adaptados à Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) que entrou em vigor em 08 de agosto de 2016?

- Não

 Não sei

A Guarda Municipal se insere em uma política municipal de prevenção às violências nas escolas municipais?

- Não
 Não sei
- Sim

Se sim, qual(is) ação(ões) e atividade(s) e/são realizada(s)?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Implantação de alarmes nas escolas municipais | <input type="checkbox"/> Atividades lúdicas envolvendo música (pela Guarda Municipal) |
| <input type="checkbox"/> Implantação de CFTV nas escolas municipais | <input type="checkbox"/> Palestras de Guardas Municipais |
| <input type="checkbox"/> Realização de Rondas da Guarda Municipal nas escolas municipais | <input type="checkbox"/> Reuniões sistemáticas com a comunidade escolar |
| <input type="checkbox"/> Mediação de conflitos nas escolas municipais | <input type="checkbox"/> Outras |

Se outras, qual(is)?

II Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do RS (2017)

O município pretende realizar concurso para a Guarda Municipal ou chamar aprovados em concurso com vigência?

Sim

Não sei

Não

Se sim, quantos Guardas Municipais pretende incluir na corporação?

Se sim, quando pretende incluir na corporação os Guardas Municipais novos?

Descreva a atuação e os principais projetos de prevenção às violências e aos crimes com participação direta da Guarda Municipal e relate as dificuldades para a efetivação da Lei 13022/2014 no seu município: