



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - DOUTORADO

MARLENE INÊS SPANIOL

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: DESAFIOS
E EXPERIÊNCIAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

**Porto Alegre
2016**

MARLENE INÊS SPANIOL

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: DESAFIOS
E EXPERIÊNCIAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Porto Alegre
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S735 Spaniol, Marlene Inês
Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil:
desafios e experiências no campo da segurança pública. /
Marlene Inês Spaniol. – Porto Alegre, 2016.
250 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Escola de
Humanidades, PPGCS, PUCRS.
Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

1. Ciências Sociais. 2. Políticas municipais. 3. Brasil -
Segurança pública. 4. Violência – Prevenção. I. Azevedo,
Rodrigo Ghiringhelli de. II. Título.

CDD 363.3

Aline M. Debastiani
Bibliotecária - CRB 10/2199

MARLENE INÊS SPANIOL

**POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: DESAFIOS
E EXPERIÊNCIAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Aprovada em 29 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Presidente – Orientador)
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima
Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)

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

Profª Drª. Clarice Beatriz Costa Söhngen
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

AGRADECIMENTOS

Primeiro a Deus, que está presente em todos os momentos da minha vida.

A todos os integrantes da minha família pela força, cooperação e amor incondicional, por compreenderem o meu distanciamento neste longo período, especialmente aos meus amados e inesquecíveis pais, *in memoriam*, Selvino Aloisio Spaniol e Ermelinda Therezinha Schauen Spaniol, pela vida e por tudo.

A PUCRS, por intermédio do PROBOLSAS, por ter financiado parte desta pós-graduação

A todos os integrantes do corpo docente da PUC/RS pelos conhecimentos transmitidos, especialmente aos Coordenadores do período desta pós-graduação, Prof. Dra. Maria Izabel Malmann e Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, e aos integrantes da Secretaria pela simpatia, eficiência e presteza no atendimento diário das demandas, especialmente a Rosane Lima, secretária do PPGCS da PUCRS.

Aos amigos e colegas de doutorado que sempre me apoiaram e colaboraram com meu engrandecimento intelectual ao longo destes 4 anos, especialmente a Fernanda Bestetti de Vasconcellos e Martim Cabeleira de Moraes Júnior.

A todos os integrantes da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/RS e da Secretaria de Defesa Social de Diadema/SP pela receptividade e colaboração com a pesquisa realizada.

A equipe da Divisão de Estatística Criminal da SSP/RS, especialmente ao Tenente Coronel Linch pelo apoio nas pesquisas e, também, a ajuda, mesmo que indireta, do Cap Alan da PM/SP. Agradeço, ainda, a todos os integrantes do Observatório de Segurança Pública de Diadema/SP e Canoas/RS pelo apoio.

A todos os pesquisados uruguaios que foram muito receptivos e colaboraram nesta pesquisa tanto da UDELAR, do Ministério do Interior, quanto da Polícia Nacional, especialmente aos professores das Ciências Sociais daquela Universidade: Isabel Clemente Batalla, Rafael Paternain, Alejandro Vila e Camilo Lopes Burian.

Agradecimento especial a todos os gestores nacionais e locais pesquisados pelo apoio voluntário na busca por subsídios a presente tese que, mesmo com agendas lotadas, abriram espaço para darem sua colaboração e participarem do projeto, por entenderem ser importante e válido relatarem suas experiências e darem sua contribuição.

Agradecimento especial às professoras Dras. Maria Izabel Malmann, da PUCRS e Izabel Clemente Batalla, da UDELAR, por tornarem possível a realização do doutorado sanduíche, através de convênio das duas universidades junto a CAPES, experiência muito proveitosa e enriquecedora. (Nº do Processo: BEX: 0078/14-0).

Agradecimento muito especial ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, por ter aceito o desafio da parceria neste projeto, pela valiosa, dedicada e competente ajuda no processo de elaboração da presente tese.

Finalmente, agradeço ao Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), dos PPGCC e PPGCS da PUCRS e ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), cujas oportunidades de participação e discussão sobre temas de segurança pública no Brasil, foram fundamentais para as atividades desenvolvidas na produção desta tese.

RESUMO

Esta tese estudou as políticas municipais de prevenção à violência no Brasil, os desafios enfrentados na sua implantação e as experiências pontuais no campo da segurança pública, mais especificamente nos municípios de Diadema, em São Paulo e de Canoas, no Estado do Rio Grande do Sul que, de forma precursora, inovaram neste campo, apresentando bons resultados nas incidências criminais, na aproximação com a comunidade e integração entre os órgãos federais, estaduais e municipais afins. A tese buscou inserir, também, a discussão sobre as mudanças pensadas, discutidas e apresentadas para modificação do sistema de segurança pública no Brasil antes, durante e após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Além disso, se discutiu a importância de uma prestação dos serviços de segurança pública voltados ao exercício da cidadania, de forma integrada entre os órgãos policiais e a comunidade onde atuam, pontos com destaque nos municípios que implementaram políticas públicas de prevenção à violência através dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). A revisão bibliográfica foi contextualizada em capítulo sobre violência, segurança pública e democracia, como elas se desenvolveram ao longo da história brasileira, até os dias atuais, assim como a gestão da segurança pública e das políticas públicas afins ao tema, trazendo uma análise de como ela se estruturou no Brasil e um capítulo apresentando o modelo de segurança pública no Uruguai, como resultado do doutorado sanduíche, buscando pontos comuns e de diferenciação na adoção de políticas de segurança entre estes dois países. No ponto que tratou das políticas municipais de prevenção à violência, foi pesquisado o papel do poder local na sua gestão, com análise dessas duas experiências pontuais voltadas à prevenção da violência, o levantamento dos principais indicadores de criminalidade antes, durante e após sua implantação e entrevistando gestores locais, estaduais e com gerenciamento nacional na área através do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), visando o alcance dos objetivos propostos. O objetivo central buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: Por que no Brasil, apesar de quase todo o consenso da importância do papel dos municípios e das políticas de prevenção à violência no campo da segurança pública, é tão difícil a consolidação destas experiências? Concluiu-se que estas mudanças não ocorrem porque há um modelo instituído de segurança pública que concede todo o poder às estruturas corporativas das polícias e para elas não há um convencimento de que esta mudança seria positiva e, da forma como os municípios estão inseridos na Constituição, no artigo que trata da segurança pública, esses entes não têm responsabilidade direta nesta área, porém as várias Propostas de Emenda Constitucional (PEC) que tramitam nas casas legislativas, e que tratam deste tema, nos diagnosticam o quanto é difícil alterar qualquer dispositivo que trate do atual sistema nacional de segurança pública. No Brasil, a consolidação de experiências municipais de prevenção à violência têm se mostrado muito difícil, restringindo-se a exemplos pontuais, voluntaristas e de afinidade dos gestores locais com o tema, como nos dois exemplos pesquisados de Diadema/SP e Canoas/RS.

Palavras-chave: políticas municipais, prevenção à violência, segurança pública, desafios, experiências.

ABSTRACT

This thesis investigated municipal prevention policies against violence in Brazil, the challenges encountered in their implantation and some specific public safety experiences, i.e. in the municipalities of Diadema, in the state of São Paulo, and in Canoas, in the State of Rio Grande do Sul, which were the first to innovate in this domain, showing good results in criminal occurrences, in creating a closer relationship with the community and in integrating federal, state and municipal bodies. Furthermore, the thesis aimed at discussing the changes that have been thought, debated and presented to modify the public safety system in Brazil before, during and after the Federal Constitution's entry into force in 1988. The importance of offering public safety services oriented towards the exercise of citizenship, in an integrated way between police and community bodies, was also discussed. Municipalities that implemented prevention public policies against violence through the Integrated Management Offices (GGI, in Portuguese) were especially highlighted. Bibliographical review was presented in a chapter focusing on violence, public safety and democracy, on how they developed throughout Brazilian history until nowadays, as well as on public safety management and public policies concerning this topic, analyzing their development in Brazil. Another chapter aimed at presenting the Uruguayan model of public safety, as a result of a PhD research period, looking for similarities and divergences in the adoption of safety policies between these two countries. As far as municipal prevention policies against violence were concerned, the role of local management power was investigated: in order to achieve this goal, the analysis of these two violence prevention experiences was carried out, the main criminality indicators - before, during and after its implementation - were collected and local, state and national managers in the field were interviewed through the Ministry of Justice and the National Secretariat for Public Safety (SENASP, in Portuguese). The main goal was to answer the following research question: why is it so difficult to consolidate these experiences in Brazil, despite the consensus over the importance of the role of municipalities and of prevention policies against violence in the field of public safety? The conclusion pointed out that these changes do not occur because there is an established public safety model that confers all the power to police corporate structures and, according to them, it is not sure that this change would be positive. Furthermore, considering how municipalities are recognized in the Constitution, in the article concerning public safety, these bodies do not have direct responsibility in this field. Nevertheless, the several Proposals for Constitution Amendment (PEC, in Portuguese) related to this topic show the difficulty in altering any provision referring to the current national public safety system. In Brazil, consolidation of municipal violence prevention experiences has proven to be very difficult, being limited to specific and voluntary-based examples, or to cases dictated by the affinity of local managers with the topic, as in the two examples observed in Diadema/SP and in Canoas/RS.

Keywords: municipal policies, violence prevention, public safety, challenges, experiences.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
AISP's	- Áreas Integradas de Segurança Pública
ANPOCS	- Assoc. Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ATI	- Ação Territorial Integrada
BA's	- Boletins de Atendimentos
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	- Brigada Militar
BO's	- Boletins de Ocorrência
BPM	- Batalhão de Polícia Militar
CCJ	- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCZ	- Centros Comunitários Zonais
CERS	- Constituição Estadual do Rio Grande do Sul
CF	- Constituição Federal
CID	- Classificação Internacional de Doenças
CIPAVE's	- Comissões Internas de Prevenção às Violências nas Escolas
CIPC	- Centro Internacional pela Prevenção do Crime
CMT/SCMT	- Comandante / Subcomandante
COMUSP	- Conselho Municipal de Segurança
CONSEG	- Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadania
CRISP	- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
DATASUS	- Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil
DEA	- Drug Enforcement Agency
DGEO/DEC	- Departamento de Gestão Estratégica Operacional /Divisão de Estatística Criminal
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
ENAFRON	- Estratégia Nacional de Fronteira
FBSP	- Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FEE	- Fundação de Economia e Estatística
FENEME	- Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
GAD	- Gratificação por Atividade Desempenhada
GCM	- Guarda Civil Municipal
GGI-E	- Gabinete de Gestão Integrada Estadual
GGI-M	- Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GM	- Guarda Municipal
GPS	- Global Positioning System
GT's	- Grupo(s) de Trabalho(s)
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEM	- Instituto Diadema de Estudos Municipais
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IEPE	- Instituto de Estudos de Política Econômica
IES	- Instituições de Ensino Superior
IGPM	- Inspetoria Geral das Polícias Militares
ILANUD	- Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
INFOCRIM	- Sistema de Informações Criminais

INFOSEG	- Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização
INTERPOL	- Internacional Criminal Police Commission
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISP	- Instituto de Segurança Pública
MJ	- Ministério da Justiça
MS	- Ministério da Saúde
NEV	- Núcleo de Estudos da Violência
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ONG	- Organização Não Governamental
OPM's	Órgãos Policiais Militares
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSP	- Observatório de Segurança Pública
PC	- Polícia Civil
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
PLC	- Projeto de Lei Complementar
PM	- Policial Militar
PNUD	- Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROESCI	- Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania
PRONASCI	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
QVT	- Qualidade de Vida no Trabalho
RENAESP	- Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
RMPA	- Região Metropolitana de Porto Alegre
ROCA's	- Registros de Ocorrências Administrativas
ROVE	- Sistema de Registro de Situações de Violências nas Escolas
RR	- Reserva Remunerada
RS	- Rio Grande do Sul
SEADE	- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEAT	- Programa Segurança e Educação ao Alcance de Todos
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIG	- Sistema de Informações Geográficas
SIIVIC	- Sistema Integrado de Informação da Violência e Criminalidade
SIM	- Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINESP	- Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas
SINESPJC	- Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal
SMSPC	- Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania
SMSU	- Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SP	- São Paulo
SSP	- Secretaria de Segurança Pública
STF	- Supremo Tribunal Federal
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública
UDELAR	- Universidad de La Republica
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNODC	- United Nations Office on Drugs and Crime

LISTA DE FIGURAS

Nº	Descrição	Pág.
Figura 1	Organograma da Polícia Nacional do Uruguai	96
Figura 2	Organograma do Ministério do Interior do Uruguai e seus Órgãos de Direção Nacional	98
Figura 3	Organograma operacional das Chefaturas de Polícia do Uruguai	99
Figura 4	Estrutura Orgânica dos oito governos municipais de Montevidéu e seus respectivos Centros Comunitários Zonais (CCZ)	110
Figura 5	Diagrama conceitual da estrutura e processo de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M)	149

LISTA DE TABELAS

Nº	Descrição	Pág.
Tabela 1	Óbitos por homicídio - Taxa de mortalidade para causas externas nos Estados da Federação de 1990 a 2000.....	49
Tabela 2	Óbitos por homicídio - Taxa de mortalidade para causas externas nos Estados da Federação de 2001 a 2011.....	49
Tabela 3	Ocorrências registradas pelas Polícias Cíveis por número e taxas por 100 mil habitantes no Brasil entre 2004 e 2005.....	53
Tabela 4	Ocorrências de crimes violentos letais intencionais registradas pelas Polícias Cíveis por 100 mil habitantes, em 2004 e 2005, por região.....	55
Tabela 5	Número de registros de ocorrências de homicídios dolosos no Brasil e taxa por 100 mil habitantes, referente aos anos de 2009 a 2012.....	56
Tabela 6	Crimes violentos letais intencionais no Brasil e nas Unidades da Federação de 2005 a 2013.....	58
Tabela 7	Número de Leis e Decretos afins ao campo da Segurança Pública e encaminhados pelo Ministério do Interior do Uruguai, por quinquênio, de 1973 a 2010.....	104
Tabela 08	Incidência do delito de homicídio no Uruguai, por Departamento de 1995 a 2015.....	113
Tabela 09	Incidência do delito de rapina no Uruguai, de 1995 a 2015...	117
Tabela 10	Registros de rapiñas no Uruguai, por tipo de vítima, em 2013 e 2014.....	121
Tabela 11	Dados de criminalidade em Diadema-SP, de 1995 a 2002.....	170
Tabela 12	Indicadores criminais de Diadema-SP, de 1999 a 2014.....	171
Tabela 13	Comparativo por tipo criminal em Diadema de 2013 a 2015	176
Tabela 14	Indicadores criminais de Canoas-RS, de 2002 a 2015.....	188
Tabela 15	Indicadores de homicídio, roubo e roubo de veículos de Canoas, de 2002 a 2015, por taxa de 100 mil habitantes e 100 mil veículos.....	189

LISTA DE GRÁFICOS

Nº	Descrição	Pág.
Gráfico 1	Mortes violentas no Brasil de 1998 a 2007.....	51
Gráfico 2	Comparativo de mortes por homicídio em SP e RJ de 1998 a 2007.....	52
Gráfico 3	Taxa comparativa de mortalidade no Brasil entre 2004 e 2008 da SENASP e DATASUS	53
Gráfico 4	Comparação de fontes estatísticas para mortes violentas no Brasil pelo SINESP e DATASUS, de 2009 a 2013.....	57
Gráfico 5	Homicídios consumados no Uruguai por taxa de 100 mil habitantes, por ano de 1996 a 2014.....	115
Gráfico 6	Evolução da participação de armas de fogo em homicídios consumados, no Uruguai, de 2011 a 2014.....	116
Gráfico 7	Rapiñas registradas em Montevideú de 1995 a 2014	120
Gráfico 8	Evolução da criação das Guardas Municipais por períodos de quatro anos, em porcentagem Brasil, de 1978 a 2014.....	150
Gráfico 9	Evolução da taxa de homicídios em Diadema entre 1994 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes).....	172
Gráfico 10	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010.....	173
Gráfico 11	Taxa de roubo/furto de veículos por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010.....	174
Gráfico 12	Taxa de roubo por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010.....	175
Gráfico 13	Evolução da taxa de homicídios em Canoas entre 2002 a 2015 (taxa por 100 mil habitantes).....	190
Gráfico 14	Evolução da taxa de roubos em Canoas entre 2002 a 2015 (taxa por 100 mil habitantes).....	190
Gráfico 15	Evolução da taxa de roubos de veículo em Canoas entre 2002 a 2015 (taxa por 100 mil veículos).....	191
Gráfico 16	Comparativo da frota por 1.000 habitantes e taxa de roubos e furtos de veículos (por 10.000 veículos) em Canoas, de 2007 a 2015.....	192
Gráfico 17	Mortes violentas em Canoas e nos Territórios de Paz dos Bairros: Grande Mathias Velho e Guajuviras, de 2009 a 2015.....	193
Gráfico 18	<i>Ranking</i> dos homicídios dolosos em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre em 2014 e 2015.....	193
Gráfico 19	<i>Ranking</i> do roubo de veículos em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em 2014 e 2015.....	194

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA.....	20
1.1 CONCEITOS ESSENCIAIS AO TEMA	20
1.1.1 Ordem pública.....	21
1.1.2 A prevenção e suas formas.....	23
1.1.3 Segurança.....	27
1.1.4 Segurança objetiva e subjetiva.....	28
1.1.5 Segurança jurídica.....	29
1.1.6 Segurança social.....	30
1.1.7 Segurança humana.....	31
1.1.8 Segurança pública.....	33
1.1.9 Política de segurança pública e política pública de segurança.....	35
1.1.10 A violência e suas implicações.....	37
1.2 VIOLÊNCIA NO BRASIL: UM CAPÍTULO EM ABERTO.....	41
1.3 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL EM NÚMEROS.....	46
1.4 O EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM DEMOCRACIA.....	60
2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	64
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍCIA BRASILEIRA: O EMBRIÃO DO ATUAL SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA	65
2.1.2 Da colonização ao período imperial	66
2.1.3 Do período imperial à proclamação da República	67
2.1.4 Da proclamação da República aos dias atuais	69
2.2 A ESTRUTURA E O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA ATUAL....	75
2.2.1 Aspectos jurídico-constitucionais da temática: mudanças esperadas e implantadas antes e pós-Constituição Federal de 1988	80
2.2.2 A gestão da segurança pública no Brasil.....	89
3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO URUGUAI	92
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA SEGURANÇA PÚBLICA URUGUAIA.....	93
3.2 A ESTRUTURA E O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA ATUAL....	95
3.2.1 A questão dos municípios no campo da prevenção da violência.....	108
3.2.2 As principais incidências criminais no Uruguai.....	112
4 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL.....	123
4.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL.....	123
4.1.1 O papel do governo federal na sua implantação.....	127
4.1.2 O que dizem os gestores do Ministério da Justiça e da SENASP.....	130
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS <i>VERSUS</i> GOVERNOS LOCAIS <i>VERSUS</i> SEGURANÇA PÚBLICA: AVANÇOS E DESAFIOS.....	134
4.2.1 Mudanças em curso no campo da segurança pública: o crescimento do papel dos municípios.....	138

4.2.2	Fundamentos teórico-práticos da atuação municipal no campo das políticas públicas de prevenção à violência.....	141
4.2.3	A criação e atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal	145
4.2.4	Mudanças e perspectivas com o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014).....	150
4.2.5	O que dizem os gestores nacionais sobre o Estatuto Geral das GM	154
5	EXPERIÊNCIAS PONTUAIS NO CAMPO DA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA.....	159
5.1	NO MUNICÍPIO DE DIADEMA EM SÃO PAULO	159
5.1.1	A transformação e o pioneirismo da experiência.....	160
5.1.2	Principais ações desenvolvidas.....	164
5.1.3	O mito da lei seca na redução da criminalidade em Diadema.....	168
5.1.4	O que dizem os números.....	170
5.1.5	O que dizem os gestores locais e estaduais com atuação em Diadema.....	176
5.2	NO MUNICÍPIO DE CANOAS NO RIO GRANDE DO SUL.....	181
5.2.1	A importância do PRONASCI na implantação.....	181
5.2.2	Principais ações desenvolvidas.....	183
5.2.3	O papel do Observatório de Segurança Pública de Canoas.....	186
5.2.4	O que dizem os números.....	188
5.2.5	O que dizem os gestores locais e estaduais com atuação em Canoas.....	195
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
	REFERÊNCIAS.....	215
	ANEXO ÚNICO – ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	232
	APÊNDICE “A”- ROTEIRO DA ENTREVISTA AOS GESTORES NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA	236
	APÊNDICE “B” – ROTEIRO DA ENTREVISTA AOS GESTORES MUNICIPAIS DE DIADEMA/SP E CANOAS/RS E ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA COM ATUAÇÃO NESTES MUNICÍPIOS	237
	APÊNDICE “C” – TERMO DE CONSENTIMENTO	238
	APÊNDICE “D” – ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) APRESENTADAS E EM CURSO SOBRE O TEMA DA QUESTÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA.....	239

INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa se inspirou no fato de que, atualmente, muitos municípios têm desempenhado um papel destacado na área da segurança pública, com implantação de políticas públicas de prevenção à violência, constituição de Observatórios, instalação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e busca de atuações conjuntas e participativas com as forças de segurança das esferas estadual e federal.

A segurança pública no Brasil merece e precisa ser estudada e pesquisada, tanto do ponto de vista de como ela se desenvolveu e das mudanças que deveriam ter sido implementadas quando da redemocratização do nosso país, como das alternativas e soluções pontuais que se apresentam. É o caso de algumas experiências positivas e com bons resultados no terreno da implantação de políticas municipais de prevenção à violência, através da adoção de políticas públicas de segurança voluntaristas, exitosas e pontuais que podem ser creditadas a um ou apenas alguns gestores.

Neste aspecto destaca-se a experiência do município de Canoas, no Rio Grande do Sul (RS) que, através de uma série de projetos abarcados e conveniados inicialmente com aporte financeiro do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), implementou novas ferramentas de gestão no campo da segurança pública na esfera municipal. Dentro desta delimitação serão analisadas ações dos governos locais voltadas para esta finalidade, como a criação de Secretarias Municipais de Segurança Pública, passando por mudanças na forma de gestão, como a implantação de GGI-M, por exemplo, e o uso de novas ferramentas através da criação de Observatórios de Segurança Pública.

Foi pesquisada, em um segundo momento, para que se possa fazer uma análise comparativa, outra experiência exitosa no campo da segurança pública. Esta ocorreu de forma pioneira no município de Diadema, em São Paulo (SP), no final dos anos 1990 que, diante da necessidade de ação dos gestores públicos frente a índices alarmantes de criminalidade, implantou vários projetos e ações que tornaram essa cidade da área metropolitana de SP uma referência para o Brasil no campo da implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência.

A justificativa para a escolha do tema, dentre tantos do ramo da segurança pública, se deu tendo em vista a relevância dessa atividade no contexto social e

local, procurando dados e subsídios técnicos com o intuito de colaborar com os órgãos policiais federais e estaduais que atuam nos municípios, visando ações integradas que possam prevenir a criminalidade ao invés de apenas reprimi-la.

Vislumbra-se facilmente a relevância social do tema, sobretudo quando se observa que a segurança pública, que encontra fulcro no artigo 144 da Constituição Federal, previu ações municipais de segurança que vêm se alastrando nos últimos anos, principalmente após a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), em 2009, dos princípios e das diretrizes aprovadas no final desse evento, que demonstraram grande tendência à adoção de políticas municipais de prevenção à violência, visando melhorar a segurança pública como um todo e de investimentos do governo federal nesta área. Recentemente, com a aprovação do estatuto geral das Guardas Municipais (GM) o tema voltou a ser amplamente discutido.

O trabalho desenvolvido possui grande importância no cenário da segurança pública, pois além de os municípios pesquisados terem altos índices de incidência criminal, logo, maior necessidade de controle social, são, também, aqueles que receberam aporte financeiro do governo federal para implantação de projetos na área da segurança visando à gestão participativa e cidadã na implantação destas políticas públicas de prevenção à violência.

Considerando o papel destacado que os municípios podem desempenhar na redução das taxas criminais e de violências de maneira geral, e das taxas de homicídio, de forma particular, as Secretarias Municipais de Segurança Pública e Cidadania de Canoas e de Defesa Social de Diadema, implantaram GGI-M no campo da segurança pública e criaram Observatórios de Segurança Pública, com o apoio técnico e financeiro do então PRONASCI do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) para produção e análise de mapas temáticos e setoriais. Esses mapas geram dados georreferenciados com o objetivo de apontar os territórios de risco, a natureza, a dinâmica e os fatores geradores da violência e da criminalidade praticadas na cidade, assim como os grupos sociais mais vulneráveis, permitindo, por consequência, intervenções transversais, intersetoriais e interagenciais orientadas à solução de problemas.

A gestão municipal no campo da segurança pública se ampara na participação de todos os órgãos de segurança e entidades afins, através da implantação do GGI-M, que se utiliza do observatório como ferramenta

georreferenciada e se compõe por dois eixos fundamentais, que são: a realização periódica de diagnósticos e estudos locais e a implementação e manutenção do sistema integrado de informações de violência e criminalidade, visando coibi-las e preveni-las.

A partir da temática definida, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Por que, no Brasil, apesar de quase todo o consenso da importância do papel dos municípios e das políticas de prevenção à violência no campo da segurança pública, é tão difícil à consolidação dessas experiências?

A hipótese de pesquisa foi de que essas mudanças não ocorrem porque há um modelo instituído de segurança pública que concede todo o poder às estruturas corporativas das polícias e para elas não há um convencimento de que essas mudanças seriam positivas.

O objetivo geral foi responder o problema de pesquisa: descobrir por que, no Brasil, a consolidação dessas experiências é tão difícil, apesar do reconhecimento da importância do papel dos municípios e das políticas de prevenção à violência no campo da segurança pública. Já os objetivos específicos foram os seguintes:

a) Descrever como se deu a formação e a evolução da segurança pública no Brasil até o modelo atual;

b) Pesquisar as experiências de Diadema/SP e Canoas/RS no campo da segurança pública municipal, por meio de entrevistas com os profissionais responsáveis pela implantação das políticas públicas de prevenção à violência e pelo gerenciamento nas diferentes esferas de atuação acerca da gestão participativa destes municípios na área, através dos seus GGI-M;

c) Pesquisar os dados de criminalidade nos municípios de Diadema/SP e Canoas/RS antes, durante e após a implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência, através dos GGIs e da instalação de Observatórios de Segurança Pública;

d) Descrever o modelo de segurança pública adotado pelo Uruguai, apresentando sua estrutura atual e sua evolução ao longo da história daquele país.

A tese está estruturada em duas partes, sendo que a primeira é de caráter teórico e de contextualização na qual, além da introdução, são apresentadas as bases sobre as quais o trabalho empírico se sustenta. Estabelecido este referencial teórico da pesquisa, a segunda parte é empírica, em uma análise comparativa de

duas experiências municipais de segurança pública do Brasil, explorando o pioneirismo do caso de Diadema, que o fez ser referência para todos os demais, e os vários projetos e propostas implantados em Canoas, primeiro com o aporte financeiro do PRONASCI, depois com o próprio município arcando com os custos, além do seu impacto nas principais incidências criminais.

Para melhor caracterizar esta tese, ela está composta de cinco capítulos assim distribuídos:

O primeiro capítulo trata da violência, segurança pública e democracia no Brasil. Apresenta, inicialmente, os conceitos essenciais ao tema, para sua melhor compreensão, e descreve um retrato da violência na história da sociedade brasileira como um capítulo em aberto, cuja questão precisa ser enfrentada, retratando a criminalidade em números, por meio de levantamento estatístico junto aos dados do SIM/DATASUS e do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Ministério da Justiça, através do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), principalmente do delito de homicídio nos Estados da Federação.

O segundo capítulo, por sua vez, aborda a segurança pública no Brasil, a evolução histórica das nossas forças de segurança, desde a colonização, passando pelo período imperial, pela proclamação da república até os dias atuais, visando compreender a origem do sistema de segurança pública vigente. Em um segundo momento trata da estrutura e do modelo de segurança pública, dos seus aspectos jurídico-constitucionais e da sua gestão junto à sociedade brasileira.

O terceiro capítulo trata da segurança pública no Uruguai, descrevendo aspectos da evolução histórica da polícia uruguaia, bem como a estrutura e a contextualização do modelo de segurança pública adotado naquele país, a forma como os municípios se inserem neste contexto e as principais incidências criminais. Este capítulo é resultado do Doutorado Sanduíche realizado junto à Universidad de La República (UDELAR), em Montevideu, no primeiro semestre de 2014, através do convênio CAPES/UDELAR/PUCRS. (Processo BEX nº: 0078/14-0).

No quarto capítulo são trabalhadas as políticas municipais de prevenção à violência no Brasil, por meio de uma análise da importância e do papel do governo federal na sua implantação, o tema políticas públicas *versus* governo local *versus* segurança pública, as evoluções em curso neste campo, especialmente o crescimento do papel dos municípios, bem como os fundamentos para sua

atuação, analisando as mudanças e perspectivas com a recente aprovação do Estatuto Geral das GM, assim como a criação e a atuação dos GGI-M.

O quinto e último capítulo da pesquisa trata especificamente da análise das duas experiências municipais no campo da implantação de políticas públicas de prevenção à violência. Primeiro, o experimento pioneiro de Diadema do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 aos dias atuais, fazendo uma análise junto aos gestores locais sobre sua visão na mudança de rumo e ampliação da atuação municipal nessa área, com o levantamento das principais ações desenvolvidas, das incidências criminais de antes, durante e após suas implantações. Já na experiência de Canoas, após 2009, que teve por base o êxito da iniciativa e os resultados positivos de Diadema, foram levantadas as ações inseridas e em curso, a importância do PRONASCI nesses projetos, bem como os dados estatísticos para se fazer uma análise da manutenção ou diminuição dessas incidências criminais e pesquisar juntos aos gestores locais suas motivações, avanços e perspectivas na área.

Os aspectos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos propostos no estudo revestem-se nas técnicas e nos instrumentos utilizados na investigação, na condução da pesquisa de campo, na análise dos dados, no processo de formulação e aplicação da entrevista aos gestores e profissionais afins ao campo da segurança pública nesses dois municípios (conforme Apêndice “B”), assim como na coleta dos dados utilizados no trabalho, através do seguinte delineamento: mapeamento quantitativo e cruzamento dos dados das principais incidências criminais em Diadema/SP (anos 1990) e Canoas/RS (anos 2000) desde antes da implantação das políticas públicas municipais de prevenção à violência, durante e após sua efetivação até os dias atuais. Com os dados, se demonstra de forma pontual o real impacto dessas políticas públicas nas incidências criminais.

Além disso, foram entrevistados cinco gestores nacionais da área (conforme Apêndice “A”) acerca de suas experiências junto ao governo federal: Tarso Genro, ex- Ministro da Justiça e os ex-Secretários Nacionais de Segurança Pública Luiz Eduardo Soares, Luiz Fernando Corrêa, Ricardo Brizolla Balestreri, além da atual Secretária, Regina Maria Filomena de Luca Miki. Dois deles também foram secretários municipais desta pasta (Soares em Nova Iguaçu/RJ, de 2006 a 2009, e Miki em Diadema/SP, de 2002 a 2008), sendo sua dupla experiência muito importante no trabalho desenvolvido. Foram pesquisados, também, além de

gestores locais (Secretários Municipais de Segurança e Cidadania em Canoas e de Defesa Social em Diadema, os Comandantes ou Diretores das Guardas Municipais), gestores estaduais (Comandantes das Polícias Militares [PM] da área e Delegados de Polícia responsáveis pela região) dessas duas cidades, a fim de obter subsídios sobre a implantação, o funcionamento e a integração destas políticas públicas municipais de prevenção à violência.

As entrevistas, conforme os roteiros das perguntas dos Apêndices “A” e “B” foram realizadas de três maneiras: de forma presencial com os pesquisados locais em Canoas/RS, com o gestor nacional Luiz Eduardo Soares no Rio de Janeiro e com os uruguaios pesquisados, em Montevideu. Aos demais foi disponibilizada a opção de ser por correio eletrônico, por telefone ou por *skype*, a critério do pesquisado, sendo todas gravadas. Foram realizadas por telefone as entrevistas com os ex-secretários Ricardo Balestreri, Luiz F. Corrêa e com a atual secretária Regina Miki. As demais, com o ex-ministro Tarso Genro, os gestores estaduais e com os pesquisados de Diadema foram via *e-mail*, todas no segundo semestre de 2015, sendo que a receptividade ao convite, assim como a participação na pesquisa foi excelente por parte de todos os gestores nacionais e locais, com uma ressalva aos gestores estaduais das polícias civil e militar, tanto de Diadema quanto de Canoas, que só responderam depois de reiterados pedidos.

Para concluir, foram levantadas as vantagens ou não da implementação dessas políticas municipais no Brasil e os avanços e retrocessos que ocorreram neste campo, bem como as perspectivas dos pesquisados e as sugestões coletadas empiricamente, visando avanços na área e incentivo para expandir essas experiências em outros municípios brasileiros.

É importante reconhecer aqui o meu lugar de fala como pesquisadora, por ser policial militar, ter formação jurídica, três especializações e mestrado na área penal, aperfeiçoamento que me impôs alguns vícios e, mesmo reconhecendo estes vícios e possíveis falhas, parto para esta pesquisa a partir da minha história de vida, dessa formação acadêmica e atuação profissional. O exercício desenvolvido nesta tese é de, a partir desse momento, estabelecer outro olhar, pela lente das ciências sociais. Este é um olhar mais distanciado, que parte de uma lógica indutiva, pela qual se enxerga o real a partir de um diagnóstico feito, tentando encontrar as evidências em relação ao meu problema de pesquisa.

1 VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA

Tréguas impostas pela violência são sempre apenas provisórias e não pacificam os espíritos. As paixões humanas não se detêm senão perante um poder moral que respeitem. (Émile Durkheim, Da Divisão do Trabalho Social, 1973).

A violência faz parte da história da sociedade brasileira, constituindo-se atualmente, junto com os altos índices de criminalidade, em uma das maiores preocupações do país, uma vez que as dimensões tomadas pelo medo e pela insegurança gerados pela violência não se limitam a fatores econômicos ou educacionais, atingindo todos os níveis sem distinção socioeconômica.

O recrudescimento da violência e da criminalidade tem sido motivo de grande inquietação da população, que clama por mais ação das forças de segurança, bem como de preocupação por parte das autoridades, uma vez que as medidas até agora tomadas, não combateram as causas da violência e nem ocasionaram uma contenção eficaz dos fatores geradores dessa sensação de medo e insegurança.

Enquanto a população clama por uma ação imediata para debelar este flagelo que assola o país, principalmente em áreas de grandes concentrações urbanas, as autoridades responsáveis alegam dificuldades para enfrentar e amenizar o problema, atendo-se a questões pontuais em consequência de violências já ocorridas e não trabalhando nos aspectos preventivos de novas ações de violência.

Combater e/ou diminuir a violência através do exercício democrático das forças de segurança pública brasileira e da implantação de políticas públicas de prevenção ao delito, tem sido um dos principais desafios dos gestores de todas as esferas de atuação,

1.1 CONCEITOS ESSENCIAIS AO TEMA

Para melhor compreensão da temática abordada, faz-se necessário elencar alguns conceitos afins com o campo pesquisado e que serão retomados no transcorrer na tese, dentre os quais estão: ordem pública, as formas de prevenção, a segurança e seus desdobramentos (segurança objetiva e subjetiva, segurança

jurídica, segurança humana, segurança social e segurança pública), a diferenciação entre política de segurança pública e política pública de segurança, além da violência e suas principais implicações.

1.1.1 Ordem pública

A locução “ordem” possui diversos contornos segundo a doutrina, não estando fixa em uma única fórmula; porém, a noção clássica da palavra é de preservação de ideias comuns, tais como: ordem moral, segurança de bens e pessoas, sem deixar de mencionar, a ausência de desordem, que nos remete a ideia de “normalidade”. É também encontrada amiúde na legislação brasileira e, segundo nossa Lei Maior, a ordem pública está colocada como um dos objetos da segurança pública, como se depreende do artigo 144 da Constituição Federal.

Segundo Silva (1990, p. 291) por “ordem pública entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimentos ou protestos”. Ressalta que este conceito, que é semelhante ao De Plácido e Silva (1963, p. 1.101), não pode ser confundido com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente derivada dela.

Moreira Neto (1991, p. 137) conceitua ordem pública como sendo “uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade”. Outras conceituações levam em conta o conjunto de institutos e normas que compõem o sistema jurídico e, também, as instituições democráticas do Estado.

Já Delgado (1985, p. 21-35) insere os seguintes prismas envolvidos no conceito de ordem pública: (a) o exercício de polícia administrativa; (b) a regulação e o controle da atividade econômica; (c) a proteção de lugares públicos, monumentos, paisagens e outros; (d) a manutenção da ordem na rua; (e) um mínimo de condições essenciais para uma vida social conveniente, em que esteja presente a segurança pessoal e dos bens, a salubridade e a tranquilidade.

Finalmente, Lazzarini (1998, p. 4-6) enumera várias posições de doutrinadores sobre o tema, ressaltando que a noção de ordem pública é mais fácil de ser sentida do que definida, sendo extremamente vaga e ampla, constituindo-se em princípios jurídicos que são ligados aos interesses essenciais de um país, não

se tratando apenas de manutenção material da ordem, mas também de certa ordem moral. Acerca do conceito de ordem pública, o autor destaca que:

[...] nada mais incerto em direito do que a noção de ordem pública. Ela varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma época para outra. [...] o conceito de ordem pública é esgueiriço e dificilmente se deixa prender em fórmula completa [...] apinhando-se de noções diversas, sem que qualquer delas logre generalidades das adesões. Todos, porém, compreendem e sentem que ela se constitui dos princípios superiores que formam a base da vida jurídica e moral de cada povo, formando um sistema institucional destinado a defender altas concepções morais, políticas, religiosas e econômicas que fundamentam a organização do Estado, dentro do equilíbrio normal da vida do indivíduo e da nação. [...] (LAZZARINI, 1998, p. 4) (Grifou-se).

Percebe-se que a noção de ordem pública é, como já exemplificado, bastante vaga e ampla, sendo ela de grande importância aos operadores da segurança pública, sobretudo às polícias militares, cujas atribuições são justamente de “manutenção da ordem pública”. Além disso, dá ideia, segundo Cretella Júnior (1996, p. 370), de amplitude da sua abrangência ao englobar a segurança dos bens e das pessoas, tendo a tranquilidade pública como um dos seus fundamentos, revestindo-se, também, de aspectos econômicos (luta contra o monopólio) e estéticos (proteção a lugares, praças e monumentos).

Ressalta-se, também, que a ordem pública é no sentido material e exterior, caracterizada como um estado de fato que se opõe à desordem social, em que a segurança individual e a da comunidade, prestadas através da segurança pública, situam-se dentro desse conceito amplo de ordem pública.

Lima, Silva e Oliveira (2013, p. 76) escreveram sobre a apropriação legal do conceito de segurança pública auferida no art. 144 de dois modos: por um lado como “preservação da ordem pública” e, por outro, “incolumidade das pessoas e do patrimônio”, salientando que “o ordenamento legal brasileiro sequer propõe, em nível constitucional, infraconstitucional ou infralegal, qualquer definição para o termo ordem pública”, sendo que esta inexistência conceitual amplia a discricionariedade das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, abrindo espaços para amplas interpretações.

1.1.2 A prevenção e suas formas

O conceito de prevenção é sustentado por inúmeras concepções. Há quem a defina como mero efeito dissuasório da pena, para quem prevenir equivale apenas a dissuadir potencial infrator com a ameaça de castigo através da pena, equivalendo, neste aspecto, a uma prevenção criminal. Segundo García-Pablos e Gomes (2006), há também quem a veja como efeito último buscado pelos programas de ressocialização e reinserção de condenados; neste caso, não busca evitar o delito e sim a reincidência dos infratores, sendo chamada de prevenção especial através da execução da pena e da busca da ressocialização. Sobre esses conceitos ressaltam os autores que:

Sob o ponto de vista “etiológico” o conceito de prevenção não pode se desvincular da gênese do fenômeno criminal, isto é, reclama uma intervenção dinâmica e positiva que neutralize suas raízes, suas “causas”. A mera dissuasão deixa essas raízes intactas. De outro lado, **a prevenção deve ser contemplada, antes de tudo, como prevenção “social”, isto é, como mobilização de todos os setores comunitários para enfrentar solidariamente o problema “social”**. A prevenção do crime não interessa exclusivamente aos poderes públicos, ao sistema legal, senão a todos, à comunidade inteira. Não é um corpo “estranho”, alheio à sociedade, senão mais um problema comunitário. Por isso, também convém distinguir o conceito criminológico de prevenção – conceito exigente e pluridimensional – do objetivo genérico, de pouco êxito, por certo, implicitamente associado ao conceito jurídico-penal de prevenção especial: evitar a reincidência do condenado. Pois este último implica uma intervenção tardia no problema criminal (**déficit etiológico**); de outro lado, revela um acentuado traço individualista e ideológico na seleção dos seus destinatários e no desenho dos correspondentes programas (**déficit social**); por fim, concede um protagonismo desmedido às instâncias oficiais do sistema legal (**déficit comunitário**). (GARCÍA-PABLOS e GOMES, 2006. p. 312) (Grifou-se).

Silveira (2014, p. 540) destaca que o surgimento do conceito de prevenção aplicado a políticas públicas se deu no campo da saúde, na década de 1950, com as “teorizações de Leavell e Clark (1958), segundo os quais é possível antecipar, preceder ou tornar impossível por meio de uma providência precoce o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde”, passando gradativamente a ser aplicado também às outras áreas, inclusive a da segurança pública.

As principais distinções entre prevenção primária, secundária e terciária baseiam-se nos seguintes critérios: maior ou menor relevância etiológica dos

programas; destinatários aos quais se dirigem; instrumentos e mecanismos que utilizam; e seus âmbitos e fins perseguidos.

Dias Neto (2005), ao escrever sobre segurança urbana e o modelo da nova prevenção, a coloca como uma “prevenção integrada” através da interagencialidade das políticas públicas de segurança, que deve ter como um de seus eixos a relativização do papel do sistema de justiça criminal como instrumento de integração social. Assim, o autor ratifica a ideia já descrita por Baratta (1999) de se atribuir ao direito penal função residual para que ele não seja visto como única resposta ao problema da violência e da criminalidade, deixando de ocupar, também, o lugar de outras medidas preventivas necessárias.

Um dos objetivos na implementação desta interagencialidade das políticas públicas de segurança, segundo Dias Neto (2005, p. 115), é dar “maior sincronia entre as ações policiais e as demais ações governamentais em perspectiva de tratamento preventivo dos problemas, discutindo as dinâmicas de redistribuição das competências institucionais na área da prevenção criminal”, passando a se pensar em uma rede de atendimento, na cooperação entre as agências envolvidas e em ações policiais de proximidade e orientadas à solução de problemas locais, difundidas através do policiamento comunitário.

Ao se pensar a prevenção sob esta perspectiva, o tema da segurança deixa de ser compreendido apenas como “questão de polícia” ou como uma ordem pública que deve ser imposta pelo aparato repressivo do Estado, ou seja, a estratégia da “nova prevenção” caracteriza-se pela diversificação das ações transversais dos atores envolvidos.

Dias Neto (2005) vê, neste modelo da nova forma de prevenir os delitos, três importantes modalidades pontuais e locais de intervenção:

No primeiro grupo, estão iniciativas voltadas ao **reconhecimento político de uma demanda local por segurança através da criação de fóruns governamentais, parlamentares e comunitários voltados a diagnosticar a percepção dos cidadãos em relação aos problemas.**

A segunda modalidade de ação preventiva local inclui **aquelas voltadas à produção de conhecimento.** Endende-se que a produção e a difusão do conhecimento no campo da segurança constituam, por si só, ações de prevenção, pois corrigem deformações na representação social dos problemas que possam ser geradores de alarme social e servem de subsídio na formulação de políticas.

O terceiro grupo de atividades locais de prevenção refere-se ao **planejamento, a partir do diagnóstico, de um plano de intervenções com a participação da sociedade.** O desafio está naturalmente na capacidade de diversificação das respostas e no engajamento do maior

número de recursos disponíveis, evitando ao máximo o emprego do instrumento penal. (DIAS NETO, 2005, p. 119) (Grifou-se).

As medidas de prevenção são diferenciadas em situacionais e sociais, de acordo com suas finalidades, os métodos e as estratégias utilizadas, assim definidas:

- **Prevenção situacional:** medidas voltadas a intervir nas características físicas de um local, como, por exemplo, aumentar a iluminação, retirar obstáculos, fazer mudanças arquitetônicas, ou introduzir novos mecanismos de vigilância (alarmes, trancas, câmeras), visando dificultar ou impedir as práticas delituosas.

- **Prevenção social:** ações que buscam intervir nas condições sociais, culturais, econômicas e educacionais resultantes do fenômeno do medo e da insegurança decorrentes das incidências criminais.

Além dessa distinção, Dias Neto (2005, p. 120) também traz as estratégias preventivas que se dão em função das finalidades e das parcelas da população a que se destinam. Neste sentido, são medidas de **prevenção primária** aquelas orientadas indistintamente à totalidade da população de um território; **secundária** as dirigidas a indivíduos que representem risco especial de envolvimento ativo ou passivo em condutas desviantes; enquanto as **terciárias** orientam-se aos infratores ou vítimas.

Os três objetivos da prevenção dão o norte às estratégias a serem adotadas, que, necessariamente, buscarão: a) a redução dos riscos de desvios ou delitos; b) a redução dos riscos de vitimização; e c) ações de prevenção situacional. Cada uma destas pode se subdividir nos níveis primário, secundário e terciário, dependendo do público-alvo a que se destina. Dias Neto (2005) as descreve da seguinte maneira:

(a) Estratégias de redução dos riscos de desvios e delitos: [...] Na categoria de **prevenção criminal primária** se inserem medidas de natureza global voltadas à redução da exclusão social ou ao fortalecimento de espaços de socialização familiar, escolar ou comunitário. [...] São intervenções de **prevenção criminal secundária** aquelas orientadas a indivíduos ou grupos “problemáticos”, em relação aos quais se atribui maior risco de envolvimento em situações de desvio e de criminalidade. [...] Ações de **prevenção terciária** da criminalidade buscam a redução da reincidência desviante e criminal. [...]

(b) Estratégias de redução dos riscos de vitimização: Uma estratégia de redução dos riscos de vitimização classifica-se como **primária** quando dirigida a todos os indivíduos de um território, sem levar em consideração os diversos graus de exposição ao risco. Como exemplo de **prevenção**

secundária nesta área destacam-se programas de proteção a mulheres, crianças, idosos ou certos grupos de imigrantes, alvos de preconceito. [...] As ações de **prevenção terciária** buscam atenuar os custos sociais do delito mediante assistência às vítimas. [...]

(c) Estratégias de prevenção situacional: [...] Estratégias de **prevenção situacional primária** objetivam diminuir o risco de crimes e desvios e aumentar o sentimento de segurança por transformações ambientais, arquitetônicas ou soluções técnicas diversas voltadas a tornar um território menos convidativo ao crime, dificultando a ação do autor ou facilitando a possibilidade de reação da vítima. [...] **Ações de prevenção secundária** concentram-se naquelas áreas específicas (escolas, lojas de conveniência, conjuntos habitacionais, praças, parques, estações de trem, estádios de futebol) que costumam apresentar problemas (furtos, ruídos, vandalismo, tráfico de drogas, brigas) ou áreas que a população sinta como criminalmente inseguras. [...] Na categoria de **prevenção situacional terciária** enquadram-se iniciativas voltadas aos chamados *hot spots*, áreas especificamente problemáticas com concentração desproporcionalmente alta de problemas, como zonas de entretenimento noturno, estações rodoviárias, pontos de tráfico de drogas e de receptação. (DIAS NETO, 2005, p. 120-124) (Grifou-se).

Guindani (2014) também aborda o tema e salienta que as ações de prevenção da violência, com base nas linhas e diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS), do Centro Internacional pela Prevenção do Crime (CIPC) e da Organização das Nações Unidas (ONU), têm induzido um conjunto de políticas, planos e programas de prevenção local, no âmbito do governo federal brasileiro, passando a ser estimuladas nos seguintes níveis:

(a) Prevenção primária: dirigida ao ambiente e aos habitantes de um determinado território em situação de vulnerabilidade social; **(b) prevenção secundária:** dirigida aos sujeitos e ambientes em situação de vulnerabilidade diretamente às dinâmicas criminais; **(c) prevenção terciária:** dirigida aos sujeitos e ambientes envolvidos, passiva e ativamente, na dinâmica criminal. (GUINDANI, 2014, p. 561) (Grifou-se).

A autora conclui artigo sobre o tema salientando que, seguindo essas tendências prevencionistas, em meados da primeira década do século XXI, iniciativas relevantes em alguns municípios e regiões metropolitanas do Brasil foram identificadas na formulação e na execução de políticas locais de prevenção ao crime e à violência. Segundo Guindani, (2014, p. 562), “múltiplos foram os fatores que contribuíram para que os prefeitos reinterpretassem os seus limites e suas concepções sobre prevenção do delito e promoção da segurança municipal”, sendo que histórias promissoras sobre iniciativas locais (como Diadema, Porto Alegre, Canoas e Nova Iguaçu, por exemplo) também influenciaram novos gestores municipais a tomarem iniciativas semelhantes.

1.1.3 Segurança

O termo segurança tem variadas acepções, deriva do latim *securitas* e exprime gramaticalmente a ação ou efeito de tornar seguro, aquilo que está ao abrigo de qualquer perigo, a garantia para que se evitem danos ou riscos. Segundo Silva (1990, p. 186), “segurança, qualquer que seja sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa livre de perigos, incertezas, danos ou prejuízos, afastada de todo mal”.

No sentido tradicional, o termo segurança, abrange a proteção das pessoas, fronteiras e instituições de um Estado-nação, sendo que o direito à segurança está ancorado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) a qual prevê que “Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. (DUDH, 1948, art. 3º).

No Brasil o advento do Estado democrático de direito promoveu uma ampliação sem precedentes na noção de segurança, uma vez que a evolução deste “Estado” para um “Estado de direito” deu-se sob a inspiração de princípios democráticos. Assim, segundo entendimento de Gussi (2005):

[...] **a promoção da democracia é um passo necessário para a consecução da segurança**, pois viabiliza a participação nas estruturas políticas por meio de instituições sólidas que alimentem o Estado de Direito. **A democracia pressupõe segurança**, pois a insegurança é prejudicial para a atuação do pluralismo político, podendo levar a soluções contrárias ao ideal democrático e até mesmo à falência da democracia. (GUSSI, 2005, p. 13) (Grifou-se).

O sentido de segurança expandiu-se a partir do momento em que o Estado voltou o foco ao indivíduo como ser humano, ao cidadão, tornando esse conceito mais complexo e abrangente, dotando-o de múltiplas concepções. No entendimento de Aveline (2009, p. 33), a segurança, como valor, não é indiferente ao tempo e ao espaço, variando de acordo com o momento histórico que cada país vive e a sua cultura, evoluindo permanentemente, agregando novos elementos identificados com as necessidades do planeta em toda a sua diversidade, trazendo as discussões sobre este tema para mais próximo das exigências da humanidade. Ressalta que a globalização, que diminuiu a importância das fronteiras, deixou

transparecer que a segurança do Estado é essencial, porém não suficiente para garantir o bem-estar individual.

A partir do acolhimento da segurança pela Constituição Federal, como valor digno de proteção pelo Estado, deu-se uma dimensão axiológica ao termo, decorrente da adoção do modelo de Estado democrático de direito e da sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro. Esta dimensão dada à segurança possui dupla perspectiva: objetiva e subjetiva, como conceituado a seguir.

1.1.4 Segurança objetiva e subjetiva

A subjetividade da segurança refere-se à percepção social da violência, estando diretamente relacionada ao medo e à insegurança que a população tem em maior ou menor escala, ou seja, uma verificação qualitativa. A objetividade da segurança, por sua vez, é medida pelas ameaças reais a que estão sujeitos todos os cidadãos.

Na perspectiva objetiva, a segurança tem um campo de incidência na ordem jurídica objetivamente considerada, sendo definida e diferenciada da ótica subjetiva por Rodrigues (2009), nos seguintes termos:

[...] A segurança objetiva é o conjunto de medidas concretas que visam prevenir ou reprimir ações que possam danificar, destruir ou violar bens e direitos das pessoas em espaços públicos ou privados, [...] enquanto que a segurança subjetiva é a sensação ou percepção pessoal e íntima de segurança experimentada pelos cidadãos. [...] A distinção entre “*ter segurança*” e “*sentir-se em segurança*” é extremamente importante para o planejamento, elaboração, adoção e execução de medidas que proporcionem à população segurança real e não apenas simbólica. [...] Tais perspectivas são importantes porque podem evitar a canalização das inseguranças pessoais e sociais, na forma de castigo aos setores ou estratos mais desfavorecidos da sociedade, pois está claro que a percepção da segurança responde por aspectos como tolerância, solidariedade social, atitudes perante a diferença e demandas dirigidas às instituições. (RODRIGUES, 2009, p. 44-45) (Grifou-se).

Essas perspectivas de segurança objetiva e subjetiva permitem, segundo Gussi (2005, p. 43-44), três combinações possíveis: a) o sentimento de segurança pode estar presente, mesmo que de fato não haja segurança; b) pode existir segurança objetiva ainda que o sentimento seja de insegurança; e c) o sentimento de (in)segurança pode corresponder ao estado objetivo de segurança ou insegurança.

As dimensões de segurança se ampliam e vão alcançando outras, como por exemplo, a jurídica e a social, para que o direito possa se desenvolver e desfrutar de estabilidade institucional, no sentido de considerar seus ideais de justiça e democracia, adaptando-se à evolução das sociedades. Essas outras dimensões, assim como as novas concepções do termo, serão diferenciadas a seguir.

1.1.5 Segurança jurídica

Trata-se de uma dimensão que possui mais de um significado, uma vez que se insere nas diferentes acepções de direito e do enfoque doutrinário que lhe for dado. Constitui-se em princípio fundamental e estruturante do próprio Estado de direito no entender de Miranda (2003, p. 272), pois é na segurança jurídica que este encontra sua máxima realização, uma vez que a razoabilidade, a estabilidade e a previsibilidade necessárias se manifestam em um quadro institucional que só o Estado de direito oferece, ressaltando que esta segurança também pode ser encontrada em qualquer ordenamento jurídico ou regime político.

Este posicionamento acerca da segurança jurídica também é compartilhado por Sarlet (2006, p. 237) ao referir que “um autêntico Estado de direito é sempre também um Estado de segurança jurídica, já que, do contrário, também o ‘governo das leis’ poderá resultar em despotismo de toda sorte de iniquidades”. Destaca que a segurança jurídica, em suas diversas manifestações, está diretamente relacionada com as demais dimensões de segurança.

A segurança jurídica, no conceito definido por Rodrigues (2009, p. 61), consiste na preservação do direito estabelecido, nas situações que se encontram juridicamente constituídas, no respeito àquilo que foi decidido e na antecipação ou previsibilidade, de todos os cidadãos, de conhecimento prévio das consequências jurídicas dos seus atos. Neste contexto, Canotilho (2000) escreve que:

[...] as mais importantes emanações da segurança jurídica seriam a proibição das normas retroativas restritivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos, a inalterabilidade da coisa julgada e a estabilidade das decisões administrativas constitutivas de direitos. [...] (CANOTILHO, 2000, p. 256).

Convém destacar, também, o pensamento de Sarlet (2006) ao se manifestar sobre este conceito:

[...] **a segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do ser humano**, viabilizando, mediante a garantia de uma certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica como tal, tanto a elaboração de projetos de vida, bem como a sua realização, desde logo é perceptível o quanto a ideia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente vinculada à própria noção de dignidade da pessoa humana. [...] **a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais** (incluindo o direito) e numa certa estabilidade de suas próprias posições jurídicas. (SARLET, 2006, p. 237-249) (Grifou-se).

Diante desses conceitos, podemos afirmar que apenas onde estiver assegurado um mínimo de segurança jurídica, poder-se-á falar em proteção aos direitos fundamentais e assegurá-los a todos indistintamente, como determina nossa Constituição Federal.

1.1.6 Segurança social

Esta é outra dimensão da segurança, sendo fundamental para a sociedade, pois diz respeito ao atendimento das necessidades essenciais do ser humano, buscando dar-lhe uma vida digna. A segurança social consiste no acesso básico aos serviços de saúde, previdência e assistência social a todos, independente de classe social ou de país desenvolvido, pobre ou em desenvolvimento.

É através da segurança social que o Estado atenderá às necessidades do ser humano quando este não puder provê-las por meios próprios, destinando-se basicamente a proteger aqueles que vivem fora do mercado de trabalho, gestantes, idosos, crianças, adolescentes e portadores de necessidades especiais que não têm condições de tê-las subsistidas no meio familiar, possibilitando um equilíbrio econômico e social nas mais diversas camadas de classes da sociedade.

Os interesses que cercam a segurança social e a sua relação com a economia a transformam, segundo Rodrigues (2009), em uma “caixa de ressonância” de todos os acontecimentos econômicos, políticos e sociais daquele país. Destaca também que:

Um dos aspectos mais sensíveis e mais importantes na organização político-social de uma nação, representada por uma determinada forma de Estado, é o relativo à qualidade de vida e à proteção social da população, ou seja, o constitucionalismo social. No desenvolvimento deste constitucionalismo social ou dos direitos sociais a 'segurança social' tem destaque especial. (RODRIGUES, 2009, p. 62-63).

Contemporaneamente, explica Gussi (2005, p. 117), a segurança social estrutura-se na dicotomia “risco-necessidade”, em que alguns institutos pressupõem o risco (como, por exemplo, a previdência) enquanto outros preveem a necessidade (como a assistência). Neste viés, o risco social delimita-se pela necessidade diante da situação de hipossuficiência, ou seja, aqueles que (sobre)vivem com o mínimo de condições financeiras e em constante vulnerabilidade social.

1.1.7 Segurança humana

Com a experiência da Guerra Fria percebeu-se que a definição até então dominante de segurança como sendo a “ausência de um conflito armado”, além de limitada, não se coadunava mais com a realidade mundial vigente, uma vez que, no final do século XX, os conflitos armados entre as nações eram menos prováveis do que as ameaças advindas de doenças, fome, mudanças climáticas, violências físicas, ações terroristas, crime organizado, *etc.* Diante desta realidade, o termo segurança foi ampliado através do relatório do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual elaborou um novo conceito de segurança – a segurança humana –, que apresentou dois aspectos principais: 1) a segurança contra ameaças crônicas como a fome, as doenças e a repressão; e 2) a proteção de mudanças súbitas e nocivas nos padrões de vida, quer nas residências, no trabalho ou em comunidades.

Portanto, o termo “segurança humana” surgiu em consequência desta necessidade global, partindo de um conceito de desenvolvimento humano, introduzido pelo PNUD no começo dos anos 1990, fazendo referência ao aumento das categorias e oportunidades de escolha das pessoas, tornando-se mundialmente conhecido a partir de 1994 e significando que todos os seres

humanos podem fazer uso dessas opções de maneira segura e absolutamente livre.

Inúmeros tratados e acordos internacionais versaram sobre esta temática, como espólio da II Guerra Mundial, evidenciando a necessidade de haver mecanismos nacionais e internacionais para protegerem os cidadãos, convergindo para um primeiro conceito de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), nos seguintes termos:

O desenvolvimento humano é a ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam ativamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano tanto individualmente como em grupos (PNUD, 1990, p. 9).

Esta versão foi ampliada em outros relatórios das comissões da ONU, sendo que nessas modificações o termo segurança humana passou a representar tanto a proteção para o desenvolvimento das potencialidades dos cidadãos quanto à criação de sistemas políticos que permitissem as pessoas viverem com dignidade e terem todos os seus direitos respeitados. Neste sentido, Oliveira (2013) destaca que:

Nessa acepção **a segurança humana envolve sete dimensões interdependentes**: segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. **A segurança econômica** consiste, em nível individual, na obtenção de trabalho produtivo e remunerado. Em nível macro representa a garantia de solução de problemas estruturais tais como o desemprego, as desigualdades sociais e o trabalho precário. **A segurança alimentar** representa a garantia de acessos aos alimentos básicos para todos os cidadãos e o desenvolvimento de políticas/estratégias para extinguir a escassez e a má distribuição de alimentos. **A segurança sanitária** consiste no combate às epidemias, no acesso a água potável, na prevenção de acidentes de trânsito e as doenças contagiosas e parasitárias, dentre outros. **A segurança ambiental** prevê a garantia de um meio ambiente equilibrado, ou seja, com ecossistemas não degradados, sem desmatamento, sem poluição do ar, do solo e das águas. **A segurança pessoal** é a garantia contra violências físicas e psicológicas praticadas pelo próprio Estado (tortura), por outros Estados (guerras) ou por outros cidadãos (violência urbana, crimes, tráfico de drogas). **A segurança comunitária** é a proteção dos valores, práticas e identidades culturais e étnicas de qualquer grupo. **A segurança política**, por sua vez, representa a garantia do exercício da cidadania. (OLIVEIRA, 2013, p. 43-44) (Grifou-se).

Em virtude de críticas a esses conceitos abertos, a ONU reinsertiu o tema da segurança humana na agenda em 1999, em 2001 e em 2005, com o compromisso de continuar sempre investindo para aprimorar essa conceituação, destacando o direito das pessoas de viverem em liberdade, com dignidade, reconhecendo suas vulnerabilidades, com iguais oportunidades, com todos os seus direitos e de desenvolver plenamente o seu potencial humano.

1.1.8 Segurança pública

Além de outras dimensões descritas e analisadas por Aveline (2009, p. 38-54), como, por exemplo, segurança cultural, científica, alimentar, econômica, socioambiental, biossegurança, somadas às acima conceituadas, a que mais se direciona a este estudo é a de segurança pública, como uma das primeiras funções do Estado moderno, representando o traço elementar, visível e cotidiano da segurança, e cuja falta ou insuficiência em um Estado democrático de direito, afeta todos os valores e direitos fundamentais da pessoa humana, fragilizando o próprio Estado, bem como às instituições legalmente estabelecidas.

Este raciocínio é compartilhado por Gusso (2007, p. 111-113), ao enfatizar que vários documentos internacionais e Constituições passaram a albergar um direito fundamental à segurança e que este direito, material e formalmente, assume um papel cada vez mais destacado. Ressalta que o Estado, por meio de seus mecanismos políticos, e “a *prima facie*, através de uma política de segurança pública, deve estabelecer eficazmente sistemas, regras normativas, programas e mecanismos para a proteção do indivíduo, da coletividade, e conseqüentemente, de todos os seus direitos e garantias fundamentais”.

É nesta dimensão, a da segurança pública, que se operam os aspectos de prevenção e punição dos desvios sociais, sempre que eles acontecem, preocupando-se, no entendimento de Gussi (2005, p. 45), com a intangibilidade das pessoas como aquilo que a Constituição tem como o mais valioso instrumento de proteção com políticas públicas e ações positivas por parte do Estado, visando concretizar este direito fundamental.

Acerca da definição de segurança pública, Costa e Lima (2014) dizem que:

É um conceito do qual todos, em geral, imaginam saber o seu significado, mas que, ao buscar defini-lo, não é incomum surgirem dificuldades analíticas à compreensão de todas as suas dimensões e desdobramentos. Diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputa. **Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais.** (COSTA e LIMA, 2014, p. 482) (Grifou-se).

Para Souza (2015, p. 52), definir segurança pública é uma tarefa complexa que vai além de um conceito, pois “trata-se da compreensão do que vem a ser a efetivação de políticas associadas a direitos e deveres, cidadania, uso legítimo da força, limites do poder estatal, lei e ordem, entre outros”. Ele ressalta que na contemporaneidade a segurança pública está relacionada ao fato de a violência e a criminalidade demandarem uma resposta do Estado aos clamores por paz e controle do crime, ratificando, assim, a afirmação de Soares (2006, p. 460), para quem a “segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem e à vigência de uma sociabilidade cooperativa”.

Para Dias Neto (2005), o conceito de segurança pública é seletivo e exerce grande fascínio e polarização nos debates públicos por um lado, enquanto por outro, é incompreendido e deturpado, com ideias pouco racionais e tímidos avanços na busca de formas diferenciadas de interpretar este tema, bem como no encaminhamento de questões relacionadas à criminalidade e à reação social que tal tema desperta. Destaca ainda:

A limitação central no enfrentamento do tema segurança pública é de ordem conceitual. Segurança pública e conceitos-satélite, como “crime organizado” ou “criminalidade juvenil” estão hoje incorporados à linguagem cotidiana e estão contaminados por estereótipos e sentidos comuns altamente seletivos e deturpadores da realidade. [...] Estas imprecisões conceituais geram distorções na forma como os conflitos relacionados ao sentimento de insegurança dos cidadãos, diante do crime, são identificados, analisados e enfrentados. Instaura-se um ciclo vicioso no qual problemas são ignorados ou falsamente identificados, são analisados de forma deturpada ou seletiva e, portanto, indevidamente abordados. Essas distorções conceituais resultam, em larga medida, do fato de a agenda da segurança pública ser hoje privativa de um setor da administração estatal, o sistema de justiça criminal, cuja ótica de percepção dos conflitos sociais torna-se hegemônica. [...] **Segurança pública é conceito seletivo construído em torno de duas proposições fundamentais; a 1ª está vinculada à fusão entre as ideias de segurança pública e criminalidade e a 2ª proposição decorre da simbiose entre os projetos de “segurança dos cidadãos” e “segurança do Estado”.** (DIAS NETO, 2005, p. 70-73) (Grifou-se).

A proteção do direito fundamental à segurança pública, a partir da sua inclusão na Constituição Federal, apresenta um duplo viés; de um lado a proteção do indivíduo frente ao Estado e, do outro, a proteção através do Estado, segundo Aveline (2009, p. 59). Essa proteção também pode se dar de várias formas, como por exemplo, atos administrativos, ações fácticas, do direito penal e processual, pois as pessoas têm seus direitos tutelados em face de condutas delituosas de que possa(m) vir a ser vitimado(s) por outro(s) indivíduo(s).

Lima (2011), diz que a Carta Magna de 1988 avançou na construção de um novo conceito de “segurança pública”, ressaltando que essa evolução, ao que tudo indica, se deu apenas em oposição à definição de “segurança nacional”, salientando que esta foi uma tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos.

A segurança pública constitui, assim, segundo Lima (2014), um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências.

1.1.9 Política de segurança pública e política pública de segurança

Vários autores trazem conceitos sobre política de segurança pública, mas não se aprofundam no aspecto de interseção entre os conceitos de “política” e “segurança pública”, além de relacionar diretamente segurança pública e atividade policial, impedindo outros desdobramentos necessários, como, por exemplo, o fato de ela ser, além de um direito, responsabilidade de todos, e também a justificativa do por que os municípios podem constituir GM. Neste sentido, Santin (2004) conceitua que:

Política de segurança pública é o meio pelo qual o Estado estabelece regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a manutenção da ordem pública e proteção da incolumidade e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, no exercício de sua função constitucional, com a utilização das polícias e o auxílio popular. (SANTIN, 2004, p. 110).

Mesquita Neto (2011, p. 41) diz que os objetivos das políticas de segurança no Brasil são “manter a lei e a ordem, preservar a vida, a liberdade e a segurança

das pessoas”, podendo-se dizer, mais especificamente que seu foco está voltado para a redução dos crimes e da violência.

Outro autor que trata desses conceitos é Rodrigues (2009, p. 43), diferenciando as atividades de cunho estritamente policial nos seus aspectos preventivo (visando coibir infrações penais) e repressivo (quando a prevenção falhou e a infração já ocorreu), as assim chamadas “políticas de segurança pública”, enquanto que “políticas públicas de segurança” são aquelas voltadas a um sentido mais amplo, que envolvem políticas governamentais e ações sociais integradas e que, direta ou indiretamente, impactam os índices de violência e criminalidade e buscam promover políticas sociais integrais, envolvendo diversos atores sociais, tais como: a administração pública, com diversos órgãos e em todas as esferas, o terceiro setor, a comunidade, as associações, *etc.*

Por outro lado, Dias Neto (2005), embora aplique o conceito de política pública à gestão da segurança, o faz em um contexto diferente, uma vez que associa a noção de política pública derivada da ciência política, vislumbrando a real necessidade do Estado em redefinir as políticas criminais. Destaca que:

Compreender o espaço ocupado hoje pelas políticas de segurança pública é tarefa complexa. Como justificar que problemas tão distintos (como consumo e tráfico de substâncias psicoativas, imigração, pornografia na internet, prostituição infantil, violência juvenil, trabalho escravo, lavagem de dinheiro, ou terrorismo) **sejam debatidos dentro da agenda comum das políticas de segurança pública?** A explicação só pode estar na forma como a sociedade vem olhando para tais problemas. Não há outro elo a vincular esses diversos conflitos senão o fato de estarem sendo construídos a partir do código crime-pena. **Pode-se assim dizer que um conflito social se converte em “questão de segurança pública” quando a ótica penal de interpretá-lo torna-se hegemônica.** (DIAS NETO, 2005, p. 74) (Grifou-se).

Outra autora que faz ressalva às diferenças conceituais é Bucci (2006, p. 3) ao dizer que as políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais não equivalem às de segurança, embora esses direitos, previstos no art. 6º da Magna Carta, sejam pressuposto da condução para manutenção de níveis satisfatórios de segurança, ou seja, embora uma política pública de segurança não seja correspondente a políticas públicas para promoção dos direitos sociais, estes são essenciais para cumprir os objetivos inscritos no art. 144 da Constituição Federal (CF/88), no que se refere à manutenção da segurança, e também para cumprir um dos fundamentos constantes no art. 1º, que trata da dignidade da pessoa humana.

Dizer que o problema da segurança pública é uma questão que a todos diz respeito já é quase um clichê no entender de Oliveira (2002), que traz uma diferença conceitual bastante objetiva entre política de segurança pública e política pública de segurança:

“Política de segurança pública” é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “*stricto sensu*”. “Política pública de segurança” é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem o impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. [...] A ausência desta distinção clara acaba por ocasionar graves equívocos que manifestam-se no encaminhamento das demandas e nas propostas de soluções práticas (com alguma frequência podemos testemunhar tentativas, até bem intencionadas, de resolver o problema no endereço errado). Manifestam-se também comprometendo a autocrítica de cada responsável – é sempre mais fácil ver a omissão do outro do que a própria. [...] **A distinção proposta, entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança é ferramenta importante no mapeamento das responsabilidades. (OLIVEIRA, 2002, p. 47-47) (Grifou-se).**

Depreende-se que as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança precisam ser pensadas de forma conjunta, ou seja, com participação e transparência, repartição de responsabilidades, confiança da população nas forças de segurança e nas instituições públicas e uma busca constante pela reeducação social com foco na cidadania, ratificando o pensamento de Xavier (2012, p. 530) de que “não há política de segurança pública consequente sem a articulação com a doutrina das políticas públicas de segurança”.

1.1.10 A violência e suas implicações

A violência se precipita ao longo da natureza humana, tomando papel fundamental na conquista do progresso evolutivo. A sociologia nos relata que a sociedade, desde seus primórdios, se calçou nas suas imposições violentas, sejam elas físicas ou psicológicas, mudando suas características em razão do tempo, do local e da cultura de um determinado povo.

Velho (2000), ao desenvolver uma perspectiva antropológica da violência, lhe dá um conceito amplo, sustentando que:

Violência não se limita ao uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la constitui dimensão fundamental de sua natureza. Vê-se

que, de início, associa-se a uma ideia de *poder*, quando se enfatiza a possibilidade de imposição de vontade, desejo ou projeto de um ator sobre o outro. (VELHO, 2000, p. 11).

Neste mesmo sentido, Michaud (1989, p. 10-11) diz que a violência ocorre quando, “numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física ou moral”, ressaltando que esta também pode se dar em suas posses, participações simbólicas e culturais.

Zaluar (1999) recorre à origem latina da palavra para conceituá-la:

Violência vem do latim *violentia* que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo para exercer sua força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente. (ZALUAR, 1999, p. 8).

Chauí (1985, p. 23) trabalhou a acepção de violência aferindo problemas sociais, dizendo que “quando ela ocorre se converte os diferentes em desiguais e a desigualdade numa relação entre superior e inferior; de outro ângulo, enquanto ação transforma o ser humano em coisa, em objeto”.

Ávila (1980) faz uma abordagem da violência estabelecida em um problema também disposto entre a interatividade das camadas político-sociais e o seu respectivo resultado, ao relatar que:

As formas de violência podem se agrupadas em dois vetores principais: A violência que vem de cima para baixo e a violência que vai de baixo para cima. As primeiras são as propiciadas por estruturas sociais iníquas; as segundas são as praticadas por indivíduos isolados ou organizados em máfias ou bandos. Entre ambas existe uma relação dialética, não são paralelas: as primeiras provocam e estimulam, as segundas exacerbam as reações das primeiras e a sociedade entra na escalada da violência. (ÁVILA, 1980, p. 277).

Neste contexto, Amaral (1997, p. 184) corrobora esta opinião sobre violência e crime ao dizer que ambos são comportamentos sociais inerentes à natureza humana e que cada sociedade regula até que ponto há de tolerá-la, estabelecendo, assim o limite da violência legal, mas, sobretudo social.

Machado da Silva (2014, p. 28), ao escrever sobre violência e ordem social, salienta que a reflexão sobre violência “se particulariza através do foco dos

atores na interferência do crime sobre as rotinas cotidianas, e a relação com a ordem é aproximada pela importância que ganham as políticas institucionais que enfatizam o aspecto coercitivo da regulação das práticas sociais”, ou seja, como garantias externas da ordem, estabelecendo a relação entre ordem social e violência como tópicos que configuram a vida coletiva das cidades.

Desta forma percebe-se que violência é um termo polissêmico, ou seja, tem muitos significados, e seu uso aponta para as formas diferenciadas de constrangimentos, coações ou agressões, etimologicamente, pode significar também o uso da força, mesmo que legítimo, pelo poder estatal, visando o controle social. No Brasil essa questão foi trazida por Adorno e Dias (2014, p. 189-190), ao descreverem o monopólio estatal da violência pelas forças repressivas do Estado, ou seja, as polícias, destacando ser este “um dos maiores desafios ao controle democrático da violência e, conseqüentemente, à instauração de um Estado de Direito nesta sociedade”.

Adorno (2002, p. 277), já havia escrito que o monopólio estatal da violência não significa apenas o uso dela com exclusividade, mas, também, o “monopólio” de prescrevê-la e de interdita-la. Como consequência dessa posição ele identificou no pensamento weberiano “forte identidade entre poder, dominação e controle da violência”, sendo estes fundamentos que conferem ao Estado a capacidade de garantir as liberdades públicas e civis, diferenciando da interpretação de violência de Hannah Arendt (2010, p. 51-52), que discorda do conceito de Weber e vê a violência como o oposto do poder.

As literaturas mais recentes acerca do tema têm questionado a pertinência de se pensar o monopólio estatal da violência nos termos propostos por Weber. Neste sentido, Wieviorka (1997), ao escrever sobre o novo paradigma da violência diz que o Estado está a cada dia menos capaz de controlá-la e que:

[...] É cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. **O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas. A fragmentação cultural contribui também para essa tendência geral.** Ela torna mais delicada a fórmula do Estado-nação, já que a nação não pode tão facilmente como antes reclamar para si o monopólio ou o primado absoluto da identidade cultural das pessoas reunidas no seio da *comunidade imaginária* que ela constitui, segundo a expressão de Benedict Anderson (1983): outras identidades se afirmam, exigem ser reconhecidas no espaço público, e os choques interculturais podem transformar-se em guerras comunitárias. (WIEVIORKA, 1997, p. 15) (Grifou-se).

O autor refere-se especialmente aos países capitalistas que compõem o mundo desenvolvido, não tomando por base países que ainda não se modernizaram econômica e politicamente, como é o caso do Brasil, por exemplo:

A concepção contemporânea da violência é perseguida pela ideia de um declínio-superação do Estado. Este é cada vez menos descrito como causa, fonte ou justificativa da violência, como ocorria quando se tratava de explicar, nos anos 60 e 70, as lutas ditas de libertação, nacional ou social, ou promover projetos revolucionários; o Estado é agora novamente, como no essencial da tradição da filosofia política, pelo menos a partir de Hobbes, a fórmula política que deveria poder inibir a violência física fora de seu campo de ação e de controle, e que aí chegaria cada vez menos a esse resultado. (WIEVIORKA, 1997, p. 16).

Outro autor que analisa este processo em suas obras é Garland (2008), sustentando a tese de que na contemporaneidade vem se observando processos de transferência de responsabilidades públicas e estatais de controle do crime e da violência para as esferas privadas. Sobre isto Adorno (2002, p. 280) refere que “empiricamente, demonstra-se o argumento apontando para a crescente intervenção de comunidades civis no gerenciamento cotidiano da violência”, ou seja, a sociedade civil está chamando para si a responsabilidade de montar parcerias na contenção e prevenção do crime, quer por meio de associações de moradores, vizinhanças ou seguranças privadas na medida em que os problemas relacionados à violência vão se tornando mais densos e complexos.

Neste sentido ratifica-se a posição de Porto (2010, p. 58) sobre as significações, (re)significações e sentidos da violência ao dizer que “a multiplicidade valorativa e a fragmentação social em diferentes níveis, que a modernidade tem produzido, necessitam de espaços de manifestação das diferenças e do conflito, enquanto mecanismos de ‘prevenção’ contra a violência”.

Atualmente o fenômeno da violência tornou-se difuso, adquirindo novos contornos, disseminando-se por toda a sociedade, apresentando uma multiplicidade de formas. Neste sentido, Tavares dos Santos (2009) conceitua violência difusa como:

[...] As diferentes formas de violência, presentes em cada um dos conjuntos relacionais que estruturam o social, podem ser explicadas se compreendermos a **violência como um ato de excesso, qualitativamente distinto, que se verifica no exercício de cada relação**

de poder presente nas relações sociais de produção do social. A ideia de força, ou de coerção, supõe um dano que se produz em outro indivíduo ou grupo social, seja pertencente a uma classe ou categoria social, a um gênero, a uma etnia, a um grupo etário ou cultural. Pode-se verificar empiricamente na sociedade brasileira a seletividade social das vítimas: trabalhadores urbanos, moradores de bairros populares, pais, crianças, mulheres, jovens, negros, índios. *Do sexo masculino*: acidentes de trânsito, homicídios, armas de fogo; *jovens e adolescentes*: abuso sexual, *violência doméstica* (contra crianças, idosos, mulheres): contra crianças, castigos corporais e maus tratos; violência sexual contra mulheres e aumento do registro da violência doméstica. (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 148) (Grifou-se).

A violência endêmica das últimas décadas tem gerado medo e insegurança em todas as partes do mundo, sendo que no Brasil ela se agravou durante a transição para o regime democrático, principalmente com o aumento da violência urbana, com estatísticas crescentes em todo o país, ponto que será desenvolvido a seguir.

1.2 VIOLÊNCIA NO BRASIL: UM CAPÍTULO EM ABERTO

A violência no Brasil possui várias causas, porém as principais estão relacionadas aos problemas sociais, segundo estabelecido, em uma visão crítica, por Velho (2000), devido à perda de muitos valores éticos da nossa sociedade, afastando a ideia de que a violência esteja ligada tão somente à pobreza.

Sustento que uma das variáveis fundamentais para se compreender a crescente *violência* da sociedade brasileira é não apenas a desigualdade social, mas o fato de esta ser acompanhada de um esvaziamento de conteúdos culturais, particularmente os éticos, no sistema de relações sociais. Ou seja, a pobreza tomada isoladamente não explica a perda de referenciais éticos que sustentem as interações entre grupos e indivíduos. Isto fica mais evidente nas grandes cidades, devido à exacerbação da iniquidade social gerada pelo contraste agudo dos modos de vida. (VELHO, 2000, p. 16-17).

Zaluar (2002) destaca o patamar de insegurança que a violência e a criminalidade impuseram à sociedade brasileira atual, compactuando com a ideia do círculo vicioso de que a violência é geradora de mais violência ao dizer que:

A violência também tem um efeito inflacionário. Quando a taxa de crimes, especialmente os violentos chega a um patamar mais elevado, o medo da população e a insegurança ameaçam a qualidade de vida conquistada a duras penas em décadas de desenvolvimento econômico e de reivindicações sociais. As pessoas trancadas em casa, seja na favela, seja no bairro popular, seja no bairro de classe média, deixam de se organizar,

pouco participam das decisões locais que afetam suas vidas, pouco convivem entre si. Em vez disso, muitos se trancafiam, armam-se e preparam-se para enfrentar os próximos perigos como se estivessem numa guerra. O resultado disso é um generalizado desrespeito pelas regras da convivência social, para não falar de regras fundamentais à segurança de todos [...]. (ZALUAR, 2002, p. 76-77).

A autora retrata também (2002, p. 84), a situação arcada por quem sofre este problema, ao dizer que: “as vítimas da violência, quando sobrevivem, não tem apenas as deficiências físicas que decorrem das agressões sofridas. As marcas traumáticas no seu psiquismo são tão ou mais graves e muitas jamais cicatrizam”.

O crime e a violência sempre fizeram parte da história brasileira, porém, com o desenvolvimento industrial e tecnológico do nosso país, vieram outros problemas que fomentaram o aumento da violência e da criminalidade, como, por exemplo, a má distribuição de renda, o desemprego, a desagregação familiar, a falta de políticas públicas sérias e comprometidas para o seu combate e prevenção, a fome e a miséria.

Adorno (1996), ao escrever sobre a gestão urbana do medo e da insegurança, relata questões de violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea dizendo que:

A história da sociedade brasileira pode ser contada como uma história social e política da violência. Os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero e, geração, foram frequentemente solucionados mediante recurso às formas mais hediondas de violência. Basta lembrar a longa tradição de lutas populares, desde o século XIX, nas diferentes regiões do país, violentamente reprimidas (Adorno, 1988); a sucessão de golpes na estabilidade político institucional que, no mínimo, comprometem a vigência e continuidade do Estado de Direito; as agressões cometidas silenciosamente e cotidianamente no mundo doméstico contra mulheres, velhos e crianças; enfim, a vida nos estabelecimentos de isolamento e de reparação social como sejam manicômios judiciários, prisões, delegacias de polícia, instituições de tutela de crianças e de adolescentes. Em seus mais diversos espaços, disseminam-se na sociedade brasileira formas díspares de violência, carregadas de forte simbolismo, cujos propósitos têm por alvo não apenas reprimir direitos, alguns dos quais inclusive consagrados legalmente, como também conter reivindicações, impor pesadas barreiras à constituição de uma vida coletiva autônoma e promover a reforma moral dos cidadãos enquanto estratégia de dominação e de sujeição dócil de muitos à vontade de alguns. (ADORNO, 1996, p. 48).

Adorno (1996, p. 41) problematiza Foucault (1984) para explicar a demanda de ordem na sociedade brasileira contemporânea, em face ao crescimento da violência urbana no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 em

consequência da emergência das demandas por forças sociais múltiplas e antagônicas. Destaca que este aumento de controle da violência foi impulsionado por “dois movimentos da sociedade, aparentemente não conectados entre si: por um lado, o processo de transição e de consolidação democráticas; por outro lado, a emergência do crime organizado, sobretudo às voltas do narcotráfico”.

Na sociedade agrária tradicional brasileira, a violência sempre esteve incorporada ao cotidiano dos homens livres, libertos e escravizados, apresentando-se, via de regra, como solução para os conflitos sociais e para o desfecho de tensões nas relações intersubjetivas, em que as respostas violentas estimulavam reações uniformes em agrupamentos sociais diferenciados, constituindo um modelo socialmente válido de conduta, aceito e reconhecido publicamente, visto como legítimo. Este cenário parece referir-se exclusivamente ao Brasil tradicional, ainda dependente de práticas herdadas do passado colonial, quando predominava um padrão de vida associativa, cujas bases materiais assentavam-se no parentesco, no escravismo e nos interesses ditados pelas grandes propriedades rurais, marcado por rígidas hierarquias cuja quebra das normas consuetudinárias e a transgressão das fronteiras sociais constituíam-se em estímulo ao recurso da violência como forma de repor laços e elos rompidos na rede de relações sociais.

Adorno (1996) ressalta que, com o advento da sociedade capitalista no Brasil e da adoção da forma republicana de governo em 1889, esperava-se o início de uma nova era, marcada pelo crescimento econômico, pelo desenvolvimento social, pelo progresso técnico e, sobretudo pela consolidação de governos estáveis, regidos por leis justas, pela existência de instituições políticas modernas e capazes de conduzir o país ao compasso das nações civilizadas, com instituições qualificadas para coibir a violência nas suas mais variadas formas de manifestação. Destaca, porém, que não foi isso que aconteceu, pois:

Ao longo de mais de cem anos de vida republicana, a violência em suas múltiplas formas de manifestação permaneceu enraizada como modo costumeiro, institucionalizado e positivamente valorizado - isto é, moralmente imperativo -, de solução de conflitos decorrentes das diferenças étnicas, de gênero, de classe, de propriedade e de riqueza, de poder, de privilégio, de prestígio. Permaneceu atravessando todo o tecido social, penetrando em seus espaços mais recônditos e se instalando resolutamente nas instituições sociais e políticas em princípio destinadas a ofertar segurança e proteção aos cidadãos. Trata-se de formas de violência que imbricam e conectam atores e instituições, base sob a qual se constitui uma densa rede de solidariedade entre espaços institucionais tão díspares como família, trabalho, escola, polícia, prisões tudo

convergindo para a afirmação de uma sorte de subjetividade autoritária na sociedade brasileira. (ADORNO, 1996, p. 51).

Tavares dos Santos (2009), ao descrever as novas questões sociais mundiais e da violência, diz que houve profunda mutação na sociedade contemporânea nos últimos trinta anos, podendo esta ser definida como processo de formação da sociedade globalizada, em que novos dilemas e problemas sociais emergem do horizonte, configurando novas questões sociais mundiais que:

[...] Manifestam-se de forma articulada e análoga, com distintas especificidades, nas diferentes sociedades, [...] Paradoxalmente o internacionalismo está fundado em problemas sociais, tais como: a violência, discriminação por gênero, os vários racismos, a exclusão social e a pobreza, os problemas do meio ambiente e a questão da fome. (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 22-23).

Sobre os fenômenos de violência e as dificuldades enfrentadas pelas sociedades e estados contemporâneos, Giddens também se manifestou:

O problema da democracia [...] está intimamente ligado a uma dimensão adicional da modernidade: o controle dos meios de violência. [...] Um programa de política radical deve estar preparado para enfrentar o papel da violência nas questões humanas. (GIDDENS, 1996, p. 20 e 27).

Machado da Silva (2008, p. 39) argumenta que a academia tem debatido sobre o crime e a violência urbana, enfatizando a incapacidade do aparelho estatal de manutenção da ordem em controlá-la. Afirma que essa abordagem, embora relevante para vincular a discussão sobre a consolidação democrática e a não expansão da cidadania a todos os segmentos da população, peca ao ignorar o sentido das práticas violentas e criminosas que geram medo e insegurança. Diz que a ineficácia dos órgãos responsáveis pelo controle da violência e do crime é explicada “seja pelas dificuldades econômico-financeiras e de formação de pessoal das agências, seja pela corrupção e impunidade ou simples incapacidade técnica dos agentes”.

Ao falar da experiência brasileira no campo da violência, Tavares dos Santos (2009) destaca que a sociedade parece aceitar a violência, ou resignar-se, incorporando-a como prática social e política normal coletiva, com a proliferação de exemplos nas cidades, nos campos e nas florestas, descrevendo-a como uma

violência difusa e generalizada que marca o cotidiano das populações de todos os centros urbanos brasileiros. Ressalta que:

Para conhecer as práticas de violência, tanto na história como na sociedade brasileira, trabalhamos com a noção de “cidadania dilacerada”, pois evoca o dilaceramento do corpo e da carne e a crescente manifestação da violência física na sociedade, a qual ameaça as possibilidades da participação social e da cidadania. Isso nos leva a identificar um paradoxo na sociedade brasileira atual: malgrado o regime político democrático, o autoritarismo faz parte da vida social. (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 23).

Zaluar (2002) sintetiza a característica da violência moderna em nosso país, salientando problemas políticos vivenciados recentemente e pondo em questão a busca da redemocratização e o aumento proporcional da violência na sociedade brasileira.

Os últimos 25 (vinte e cinco) anos também cobrem um período da história do país marcado por profundas mudanças políticas, sociais e econômicas, das quais os cientistas sociais participaram como pesquisadores e como cidadãos. O grande desafio para estes, bem como para os militantes de movimentos políticos e os cidadãos do país foi como explicar que, justamente no período em que o país recuperava as instituições da democracia, ocorreu grande aumento da criminalidade e da violência, seja a institucional, seja a doméstica, seja a difusa violência urbana. (ZALUAR, 2002, p. 77-78).

Peralva (2000) diz que a redemocratização brasileira veio acompanhada do aumento da criminalidade urbana e da desorganização das instituições formais responsáveis por manter a ordem pública, a resposta da sociedade foi enclausurar-se atrás de cercas e grades devido ao medo e à insegurança. Sobre este paradoxo, disse também que:

A inserção da violência no seio da sociedade civil, na ausência de arbitragem legal, levou à banalização das formas mais extremas do crime, notadamente o homicídio. Mas a modernização sociocultural também abriu caminho para expressões violentas da juventude pobre, com dois significados principais: de um lado, conflitos diretamente derivados da nova experiência de integração social; de outro, o sentimento de viver situações de risco intenso, que suscitam em resposta condutas de risco. Em um contexto marcado pela fragilidade e pela decomposição da ordem pública, paira sobre essas expressões violentas a sombra do crime. (PERALVA, 2000, p. 96).

Por outro lado, Cano (2002), elenca algumas causas como fatores determinantes, tais como: a intensa ocupação urbana, a exclusão social, o fácil acesso a armas de fogo, dentre outros. Salienta que:

A América Latina é uma das regiões mais violentas do mundo, com altas taxas de homicídio e de criminalidade violenta. As causas deste fenômeno são múltiplas e complexas, entre elas a urbanização acelerada e a consequente destruição das redes sociais tradicionais, estruturas socioeconômicas de ampla desigualdade que condenam importantes setores à exclusão social, a disponibilidade de armas de fogo e o alto grau de impunidade, que acompanha as deficiências do sistema de justiça criminal com baixas taxas de resolução de crimes e escassa capacidade de ressocialização dos presos. (CANO, 2002, p. 130).

O quadro da sociedade violenta em que vivemos descrito pelos doutrinadores das ciências sociais resta comprovado quando se analisam as estatísticas de violência e criminalidade dos últimos anos, que crescem vertiginosamente em todos os grandes centros, migrando, inclusive, para outros redutos, como cidades pacatas, por exemplo, que eram consideradas “seguras e tranquilas” até poucos anos atrás.

1.3 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL EM NÚMEROS

O mapa da violência expedido pelo governo federal brasileiro em 2014, em uma parceria das Secretarias Nacionais de Governo, Juventude e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, traz importante diagnóstico da violência contra os jovens brasileiros e oferece subsídios ao trabalho de gestores de políticas públicas, parlamentares, governantes, profissionais de segurança pública e instituições de pesquisa nacionais e internacionais, na formulação de políticas de combate à violência contra a juventude.

O diagnóstico apresentado neste estudo confirma que os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do Subsistema de Informação sobre Mortalidade/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (SIM/DATASUS), do Ministério da Saúde, mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% eram negros (pretos ou pardos) e 93,30%

do sexo masculino, percentuais que tornam esta uma questão nacional de saúde pública, violência que está deixando marcas profundas em parte significativa dos jovens brasileiros, revelando um inesgotável potencial de talentos perdidos para o desenvolvimento do país.

Waiselfisz (1998) já alertava, nos primeiros mapas da violência divulgados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), sobre os riscos de violência sofridos pela juventude brasileira, salientando que a partir do ano de 1979 o Ministério da Saúde (MS) passou a divulgar as informações do Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM). Destacou que, para o cálculo das taxas de mortalidade do Brasil, foram utilizadas as estimativas intercensitárias disponibilizadas pelo DATASUS que, por sua vez, utilizou-se das seguintes fontes, nos períodos abaixo discriminados:

- **1980, 1991, 2000 e 2010:** IBGE – Censos Demográficos;
- **1996:** IBGE – Contagem Populacional;
- **1981-1990, 1992-1999, 2001-2006:** IBGE – Estimativas preliminares para os anos intercensitários dos totais populacionais, estratificadas por idade e sexo pelo MS/SE/DATASUS;
- **2007-2009:** IBGE – Estimativas elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População e Indicadores Sociais;
- **2010-2012:** Estimativas populacionais do DATASUS/MS. (WASELFISZ, 1998, p. 18-19).

Adorno (2006, p. 247-252), ao escrever “A violência brasileira: um retrato sem retoques” destaca a evolução da violência urbana e a falta de estatísticas oficiais até fins da década de 1990, lacuna que passou a ser suprida recentemente pela SENASP e pelo Ministério da Justiça, destacando que entre as modalidades de violência, a de maior repercussão e impacto de medo e insegurança nas percepções coletivas é o homicídio, cujas estatísticas mais fidedignas para avaliação provêm do Ministério da Saúde que compila a mortalidade por causas externas nesta modalidade delituosa. O autor diz ainda que:

Recentes estudos sobre as tendências do homicídio, para estados, regiões metropolitanas e capitais brasileiras, constatam que: a) o número de homicídios causados por armas de fogo vem crescendo desde 1979; b) esse número cresceu mais rapidamente do que o crescimento da população. [...] A presença do tráfico de drogas no cotidiano das classes populares é também outro elemento que tem contribuído para a inflação das taxas de homicídio, sobretudo em jovens, como demonstram os estudos de Zaluar (2004), Peralva (2002) e Soares (2000). [...] Em todo o

país o alvo preferencial destas mortes são adolescentes e jovens adultos masculinos, em especial das chamadas classes populares urbanas, tendência que vem sendo observada em inúmeros estudos sobre mortalidade por causas violentas. (ADORNO, 2006, p. 249-252).

Sobre o tema da influência do tráfico de drogas e do tráfico de armas, Soares (2000) reconhece que, se interligados, promovem profundos desarranjos na sociedade brasileira, identificando treze razões pelas quais o tráfico de armas e o de drogas constituem as mais perversas dinâmicas criminais no Brasil, que são:

1) Provocam um assustador número de mortes; **2)** Desorganizam a vida associativa e política das comunidades; **3)** Impõem um regime despótico às favelas e bairros populares; **4)** Recrutam a força de trabalho infantil e adolescente para descartá-la pela via previsível mais incontornável da morte prematura; **5)** Disseminam valores belicistas contrários ao universalismo democrático e cidadão; **6)** Destroem estruturas familiares e a dinâmica da reprodução cultural, ao inverter, artificialmente, relações de autoridade interagenciais, convertendo-as em laços de poder militarizado; **7)** Degradam a lealdade comunitária tradicional, substituindo-a por relações exclusivistas com grupos paramilitares e por um narcisismo consumista extremo; **8)** Fortalecem e disseminam o patriarcalismo, a homofobia e a misoginia; **9)** Estimulam reações que tendem a estigmatizar a pobreza e os pobres, promovendo imagens negativas das comunidades, favelas e bairros populares, que passam a ser vistos como fontes do mal; **10)** Promovem o entrelaçamento entre o chamado crime do “colarinho branco”, praticado por membros das camadas médias e das elites, e a criminalidade que prospera nas favelas e nos bairros populares, atuando no varejo dos tráficos de armas e drogas; **11)** Atuam como fonte de muitas outras atividades criminosas; **12)** Induzem muitos policiais à corrupção; e **13)** Penetram, pela via das drogas, em toda a sociedade e no Estado, como nenhuma outra modalidade criminosa. (SOARES, 2000, p. 267-277) (Grifou-se).

Mesquita Neto (2001, p. 9-41) também retratou a violência nas metrópoles brasileiras, dizendo, em seu estudo, que em torno de 21% dos homicídios registrados no Brasil, no ano de 1998, ocorreram em apenas duas cidades: São Paulo e Rio de Janeiro (vide gráfico 2). O autor destaca que as regiões metropolitanas das grandes capitais seguem neste mesmo padrão, ou seja, entre os anos de 1980 e 1998 a violência cresceu 209%, sendo que, nas doze maiores regiões metropolitanas do país, este crescimento foi de 262,8%. Traz, ainda, que no ano de 1998 viviam nestas regiões, 36,7% da população brasileira e que o percentual de homicídios nessas áreas correspondeu a 57,7% do total do país.

Os dados estatísticos trazidos a seguir, embora recentes, mostram tendência evolutiva nas taxas de mortalidade por agressões, homicídios e latrocínios no Brasil, como se pode depreender das tabelas e gráficos apresentados:

Tabela nº 1: Óbitos por homicídio - Taxa de mortalidade para causas externas nos Estados da Federação de 1990 a 2000

Estado	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Rondônia	555	491	395	498	399	330	301	355	494	432	466
Acre	64	106	107	116	88	103	104	100	110	51	106
Amazonas	367	403	351	350	387	425	450	468	534	527	552
Roraima	127	79	95	69	78	87	107	90	134	154	130
Pará	748	810	759	623	716	700	700	754	774	642	806
Amapá	46	54	73	66	125	124	157	140	160	192	156
Tocantins	54	92	67	93	109	77	126	112	129	137	176
Maranhão	442	470	427	394	314	385	363	333	278	262	352
Piauí	109	103	92	117	99	114	117	142	140	133	230
Ceará	555	607	537	702	636	845	885	1026	946	1104	1238
R. G. do Norte	200	219	199	243	211	247	241	235	222	224	257
Paraíba	440	401	355	365	385	457	636	492	455	403	507
Pernambuco	2742	2944	2531	2763	2593	2706	3022	3713	4423	4217	4290
Alagoas	719	665	591	619	615	742	741	642	582	554	727
Sergipe	151	317	461	312	344	255	238	190	175	329	410
Bahia	867	596	840	1503	1739	1536	1883	1981	1271	913	1242
Minas Gerais	1178	1232	1131	1211	1118	1214	1261	1347	1511	1596	2109
Espírito Santo	881	968	839	1098	1166	1154	1191	1416	1675	1524	1435
Rio de Janeiro	7101	5055	4536	5367	6420	8218	8034	7954	7573	7261	7350
São Paulo	9503	9685	9116	9224	9981	11555	12320	12537	13986	15763	15763
Paraná	1167	1225	1092	1237	1260	1387	1379	1581	1625	1706	1789
Santa Catarina	388	355	361	371	346	420	412	423	414	385	433
Rio G. do Sul	1704	1694	1570	1177	1334	1439	1482	1648	1524	1533	1668
Mato G. do Sul	348	388	423	457	522	636	722	729	670	571	651
Mato Grosso	415	452	355	356	316	583	660	766	832	822	990
Goiás	681	852	828	734	774	784	782	744	704	853	1085
Distrito Federal	463	489	424	553	556	629	615	613	633	659	687
Total	32015	30752	28555	30618	32631	37152	38929	40531	41974	42947	45433

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do SIM/DATASUS. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2012/c09.def>. Acesso em 07/03/2015.

Tabela nº 2: Óbitos por homicídio - Taxa de mortalidade para causas externas nos Estados da Federação de 2001 a 2011

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rondônia	573	615	566	563	555	585	432	480	538	546	450
Acre	121	151	147	114	124	158	137	133	153	165	164
Amazonas	485	513	558	526	599	699	715	830	916	1082	1292
Roraima	108	122	106	85	95	111	116	105	118	121	95
Pará	966	1192	1405	1519	1926	2073	2194	2860	2989	3521	3073
Amapá	182	181	185	172	196	202	172	210	190	260	209
Tocantins	212	170	204	198	190	229	226	237	289	327	361
Maranhão	563	606	795	732	935	969	1127	1277	1398	1519	1591
Piauí	262	308	298	327	368	418	383	361	385	411	440
Ceará	1284	1445	1563	1582	1699	1792	1933	2019	2165	2688	2792
R. G. do Norte	322	299	405	344	406	455	589	714	800	810	1054
Paraíba	484	607	616	675	745	825	864	1029	1263	1455	1614
Pernambuco	4710	4396	4517	4174	4330	4472	4557	4446	3963	3473	3471
Alagoas	830	991	1039	1035	1203	1620	1836	1887	1873	2087	2244
Sergipe	518	556	469	454	487	585	522	555	653	676	731
Bahia	1622	1759	2166	2262	2881	3311	3659	4819	5432	5844	5549
Minas Gerais	2366	2994	3869	4286	4223	4177	4125	3889	3742	3646	4262
Espírito Santo	1452	1644	1629	1619	1602	1762	1877	1947	1985	1792	1672
Rio de Janeiro	7362	8335	8115	7731	7408	7389	6551	5662	5365	5667	4781
São Paulo	15773	14526	14048	11336	8870	8377	6437	6332	6557	6039	5842
Paraná	2052	2266	2555	2826	2977	3098	3105	3445	3698	3586	3376
Santa Catarina	477	585	670	638	633	666	632	802	820	823	811

Rio G. do Sul	1854	1912	1908	1982	2021	1983	2199	2380	2242	2085	2077
Mato G. do Sul	621	684	705	656	631	683	710	699	725	656	673
Mato Grosso	973	948	908	853	907	896	889	937	1000	972	1009
Goiás	1167	1370	1346	1524	1468	1509	1521	1792	1902	1979	2272
Distrito Federal	693	641	742	696	657	660	711	812	882	786	902
Total	48032	49816	51534	48909	48136	49704	48219	50659	52043	53016	52807

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do SIM/DATASUS. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2012/c09.def>. Acesso em 07/03/2015.

Das tabelas 1 e 2, que trazem as taxas de mortalidade nos Estados Membros da Federação de 1990 a 2011, depreende-se que nos anos 1990 houve um acréscimo gradativo, variando de 28.000 (vinte e oito mil) até 42.000 (quarenta e duas mil) mortes, índice que disparou depois dos anos 2000, chegando a passar em cinco anos (2003, 2008, 2009, 2010 e 2011) de 50.000 (cinquenta mil mortes) por homicídio durante cada ano.

Importante frisar, também, os altos índices de óbitos por homicídio nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro (conforme análise comparativa no gráfico 2), caracterizando-as como as cidades mais violentas do Brasil, sendo que São Paulo registrou os maiores índices (superiores a 15.000 mortes/ano) em 1999, 2000, 2001, números que caíram para mais da metade depois do ano de 2007, onde os percentuais alcançados igualaram-se com os homicídios do Rio de Janeiro, segundo dados comparativos pesquisados e apresentados também por Mesquita Neto (2001).

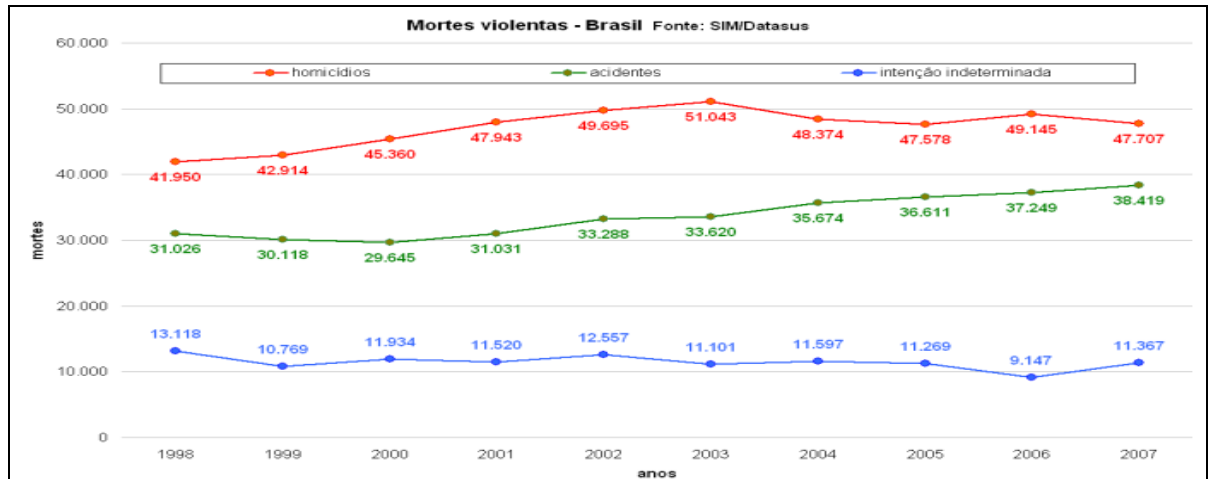
Esses dados ratificam os pensamentos dos doutrinadores anteriormente apresentados, Soares (2000), Adorno (2006) e Waiselfisz (1998), sobre a disponibilidade de dados sobre violência e criminalidade no Brasil e de que há uma fidedignidade maior para avaliação das estatísticas provenientes do Ministério da Saúde, que compila a mortalidade por causas externas nesta modalidade delituosa específica. Levantamento semelhante foi apresentado pelo SIM/DATASUS sobre as principais modalidades de mortes violentas no Brasil, conforme gráficos 1 e 2.

As estatísticas do SIM/DATASUS são as melhores para se tratar de mortalidade em geral e das mortes violentas, em particular, pois quem alimenta a base dos dados é um amplo sistema descentralizado que envolve médicos, secretarias municipais de saúde, Institutos Médico-Legais, serviços de verificação de óbitos, além de outras instituições.

Ressalta-se que a qualidade dos dados varia muito regionalmente, sendo melhor em alguns municípios mais estruturados e pior em outros, com ênfase no

fato de que a fonte dos dados é da área médica, que não tem interesse na maquiagem desses índices e nem na omissão do número de mortes violentas, pois não é seu dever combatê-los e não são eles os agentes públicos pressionados pela mídia e pela população sobre a diminuição dessas incidências criminais.

Gráfico 1 – Mortes violentas no Brasil de 1998 a 2007



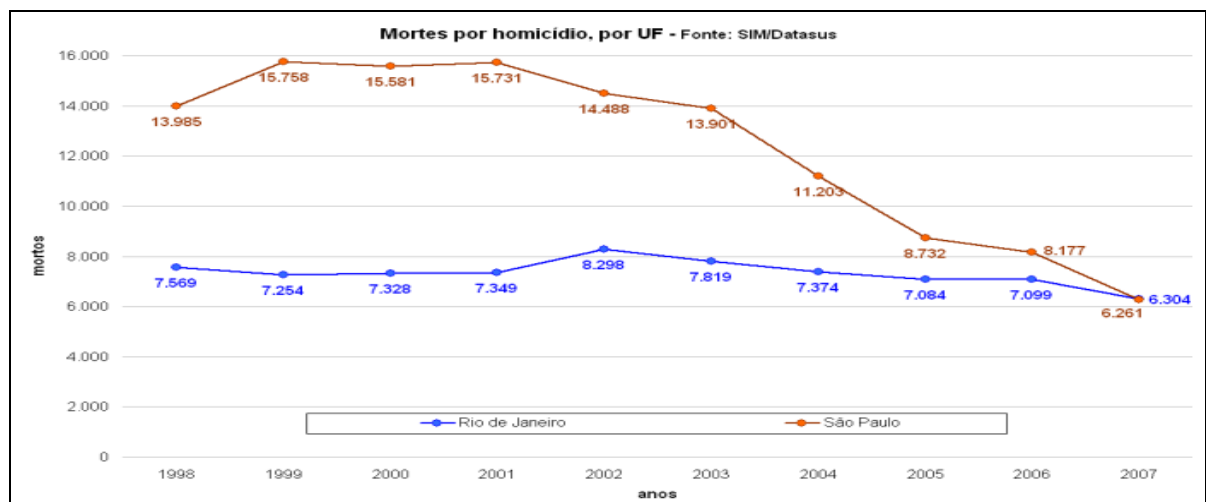
Fonte: SIM/DATASUS. Disponível em: <http://toledol.com.br/2009/08/15/parem-as-maquinas-datasus-atualiza-dados-de-mortalidade-e-tem-noticia/>. Acesso em: 06/03/2015.

Os dados disponíveis no site do DATASUS em Informações de Saúde/Estatística Vitais, na base de dados do Sistema de Informações de Mortalidade, trazem as estatísticas comparativas das consideradas mortes violentas, separadas pelas categorias “homicídios”, “acidentes” e “intenção indeterminada”, restando clara na análise a escala ascendente da vitimização dos brasileiros por homicídios e também por acidentes no transcorrer dos anos 1990 e com dados ainda mais elevados nos anos 2000.

Sobre a modalidade identificada como “intenção indeterminada”, são consideradas as mortes por agressões, que vem a ser o termo técnico da Classificação Internacional de Doenças (CID) para designar os assassinatos, este foi o percentual que mais se manteve estável ao longo dos anos pesquisados, ficando na faixa de 9.000 (nove mil) a 13.000 (treze mil) mortes/ano, enquanto que o número de homicídios oscilou entre 41.000 (quarenta e um mil) e 51.000 (cinquenta e uma mil) mortes por ano neste período, dados estatísticos que aumentaram ainda mais, conforme demonstrado na tabela 2.

Da análise do gráfico 2, que apresentou os dois Estados brasileiros que concentram os maiores números de homicídios e taxas de criminalidade, percebe-se que, embora os números sejam os mais altos do país, houve um decréscimo de mortes nessa modalidade em São Paulo e uma estabilidade de taxas desse tipo delituoso no Rio de Janeiro, até se encontrarem e apresentarem estatísticas semelhantes no ano de 2007.

Gráfico 2 – Comparativo de mortes por homicídio em SP e RJ de 1998 a 2007



Fonte: SIM/DATASUS. Disponível em: <http://toledol.com.br/2009/08/15/parem-as-maquinas-datasus-atualiza-dados-de-mortalidade-e-tem-noticia/>. Acesso em: 06/03/2015

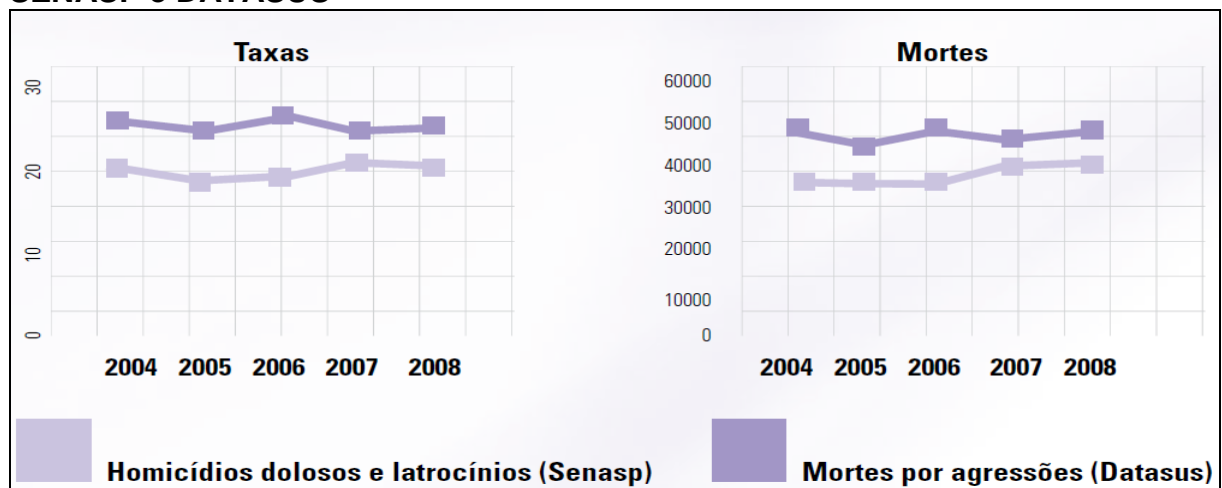
Mais recentemente, a partir do ano de 2007, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) passou a elaborar anuários para divulgação e análise de dados estatísticos acerca da violência e da criminalidade nos Estados da federação, traçando dados comparativos levantados tanto pelo Ministério da Justiça (MJ), através da SENASP, com dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública, como pelo DATASUS, elaborando análises como a descrita no gráfico 3.

A análise comparativa do gráfico 3, de homicídios dolosos e latrocínios pela SENASP, através do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), do Ministério da Justiça e de mortes por agressão, do DATASUS, do Ministério da Saúde, nos traz dados extraídos dos dois principais sistemas de informações sobre mortes violentas no país.

Os relatores do Anuário do FBSP (2010, nº 4, p. 9) destacam sobre os levantamentos realizados por estes dois órgãos com diferenças metodológicas e

critérios próprios, que não existe número certo ou errado para medir as mortes por atos violentos. “Existem números gerados para objetivos diferentes, com lógicas inerentes às instituições que os produzem”. Cabe, portanto, aos usuários dos dados apreendê-los e interpretá-los de forma correta a fim de gerar novos conhecimentos para enfrentar este problema social.

Gráfico nº 3: Taxa comparativa de mortalidade no Brasil entre 2004 e 2008 da SENASP e DATASUS



Fonte: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública nº 4, Ano: 2010, p. 9.

Os dados da SENASP originam-se dos boletins de ocorrência que seguem a tipificação do Código Penal Brasileiro para homicídios dolosos e latrocínios, enquanto os dados do Ministério da Saúde são classificados segundo critério epidemiológico da CID, originando os dados a partir dos registros de óbito. Tem-se, portanto, duas formas distintas de registrar o mesmo fenômeno social, cujos dados servem como fonte de informação estatística para monitorar as tendências da prática de violência e criminalidade e também na construção e estruturação de um sistema de estatísticas policiais confiáveis.

Tabela nº 3: Ocorrências registradas pelas Polícias Cíveis por número e taxas por 100 mil habitantes no Brasil entre 2004 e 2005

Indicadores Criminais	2004		2005	
	Número de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.	Número de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.
Crimes Violentos Letais e Intencionais	40.793	24,1	40.974	23,6
Crimes Violentos Não Letais Contra Pessoa	58.418	34,5	61.232	35,2
Crimes Violentos contra o Patrimônio	874.046	516,9	903.773	519,6
Delitos Envolvendo Drogas	82.288	48,7	87.170	50,1

Delitos de Trânsito	330.806	195,6	320.265	184,1
Homicídios Dolosos	38.115	22,5	38.180	22,0
Tentativas de Homicídio	34.598	20,5	36.080	20,7
Lesões Corporais	658.485	389,4	696.774	400,6
Estupros	14.153	16,5	14.557	16,5
Atentados Violentos ao Pudor	9.443	7,3	10.355	7,8
Extorsões Mediante Sequestro	346	0,3	475	0,4
Roubos	873.700	516,7	903.298	519,4
Furtos	2.050.070	1.212,4	2.022.896	1.163,1

Fonte: Ministério da Justiça - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - Coordenação Geral de Pesquisa

Na tabela 3, para este mesmo período, têm-se as ocorrências registradas pelas polícias civis brasileiras, com destaque para os altos percentuais de crimes violentos contra o patrimônio, roubos e lesões corporais, por taxas de 100 mil habitantes. Deve-se ressaltar que, pela tabela 4, veem-se quais são os Estados onde esses delitos são mais incidentes, ou seja, na região Nordeste grande concentração em Pernambuco, na Bahia e no Ceará, na Região Norte o mais violento é o Pará, já na Região Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, na região Sul o Rio Grande do Sul aparece com os maiores índices e, embora com uma incidência menor, a região Centro-Oeste aparece com os mais altos números de delitos o Estado de Goiás.

A tabela 4 traz os números de ocorrências para este mesmo período (2004/2005), chamando a atenção novamente os altos índices de São Paulo (mais de nove mil registros) e Rio de Janeiro (com quase seis mil registros), ambos da região sudeste, comparativamente aos demais Estados da federação, ficando os Estados de Minas Gerais e da Bahia com um pouco mais de três mil registros ao ano cada um.

Os mesmos Estados que tiveram altas incidências criminais, conforme análise das tabelas 3 e 4, voltam a apresentar índices elevados na tabela 5: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, ressaltando a inclusão do Estado do Paraná, que em 2004/2005 não havia disponibilizado os dados, mas aqui apresentou altas taxas de homicídio, além da inclusão dos Estados do Espírito Santo e Alagoas, também com percentuais elevados de mortes intencionais.

Tabela 4: Ocorrências de crimes violentos letais intencionais registradas pelas Polícias Cíveis por 100 mil habitantes, em 2004 e 2005, por região.

Indicadores Criminais	2004		2005	
	Número de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.	Número de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.
Região Norte	3.486	24,8	3.950	26,9
Rondônia	532	35,9	476	31,0
Acre	155	25,2	121	18,1
Amazonas	437	14,1	525	16,2
Roraima	54	14,7	49	12,5
Pará	1.926	28,8	2.438	35,0
Amapá	179	32,4	132	22,2
Tocantins	203	16,2	209	16,0
Região Nordeste	12.300	24,7	13.028	25,5
Maranhão	815	13,7	998	16,4
Piauí	220	7,5	298	9,9
Ceará	1.456	18,5	1.637	20,2
Rio Grande do Norte	433	14,8	597	19,9
Paraíba	730	20,6	696	19,4
Pernambuco	4.034	49,0	4.039	48,0
Alagoas	1.056	35,8	1.123	37,2
Sergipe	482	25,3	460	23,4
Bahia	3.074	22,7	3.180	23,0
Região Sudeste	19.882	26,0	18.721	23,9
Minas Gerais	3.209	17,1	3.566	18,5
Espírito Santo	1.341	40,7	1.285	37,7
Rio de Janeiro	5.966	39,7	6.230	40,5
São Paulo	9.366	23,9	7.640	18,9
Região Sul	2.152	13,2	2.077	12,4
Paraná	Informação Não Encaminhada		Informação Não Encaminhada	
Santa Catarina	554	9,7	490	8,4
Rio Grande do Sul	1.598	15,1	1.587	14,6
Região Centro-Oeste	2.973	23,7	3.198	24,6
Mato Grosso do Sul	551	25,1	519	22,9
Mato Grosso	637	23,6	885	31,6
Goiás	1.162	21,5	1.218	21,7
Distrito Federal	623	27,9	576	24,7
Brasil (4)	40.793	24,1	40.974	23,6

Fonte: MJ/SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Coordenação Geral: IBGE.

Observações sobre a tabela 4:

- 1) A Secretaria Estadual de Segurança Pública do Paraná não encaminhou informações estatísticas relativas aos anos de 2004 e 2005.
- 2) As informações fornecidas pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública podem variar de acordo com a cobertura dos dados em termo das delegacias que informam o sistema.
- 3) Cálculo feito com base nos Censos Demográficos, Contagem Populacional e MS/SE/DATASUS, a partir de totais populacionais fornecidos pelo IBGE, para os anos intercensitários; 4) Este indicador é composto pela soma do número de ocorrências dos seguintes delitos: homicídio doloso; lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).

As estatísticas criminais são utilizadas para retratar a situação da segurança pública e permitir o planejamento de ações policiais e de investimentos no setor. A compilação dos dados é realizada pela SENASP por intermédio do

módulo de estatísticas do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), sendo que o sistema é alimentado pelos órgãos de Segurança Pública das Unidades de Federação desde 2004. O SINESP tem como objetivo padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais junto às polícias, a partir dos procedimentos de registro das ocorrências criminais.

Tabela 5: Número de registros de ocorrências de homicídios dolosos no Brasil e taxa por 100 mil habitantes referentes aos anos de 2009 a 2012.

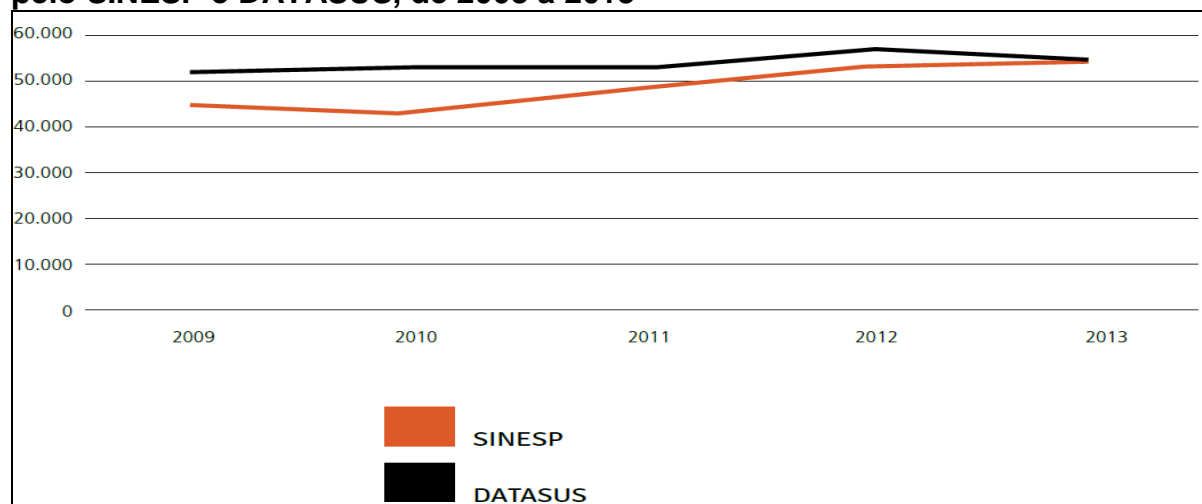
Unidade da Federação	2009		2010		2011		2012	
	Registros de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.	Registros de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.	Registros de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.	Registros de Ocorrências	Taxa por 100 mil hab.
Acre	51	7,38	NI	NI	151	20,23	173	22,8
Alagoas	1.805	57,19	1.934	61,98	2.342	74,51	2.023	63,91
Amapá	88	14,04	26	3,88	117	17,1	176	25,19
Amazonas	776	22,87	916	26,29	1.033	29,19	1.010	28,13
Bahia	4.583	31,31	4.634	33,06	4.705	33,37	3.967	27,99
Ceará	2.212	25,88	2.647	31,32	2.618	30,69	3.492	40,58
Distrito Federal	776	30,64	654	25,34	704	28,29	787	31,37
Espírito Santo	2.034	58,33	1.714	48,76	1.695	47,79	1.660	46,39
Goiás	1.506	25,41	978	16,29	998	16,41	333	5,41
Maranhão	1.164	18,28	1.006	15,3	1.229	18,49	1.458	21,71
Mato Grosso	811	27,02	871	28,7	944	30,69	933	29,95
Mato G. Do Sul	455	19,28	451	18,42	433	17,48	367	14,65
Minas Gerais	1.425	7,11	2.878	14,69	3.630	18,4	3.924	19,76
Paraná	3.365	31,49	2.784	26,66	1.955	18,6	1.455	13,76
Paraíba	1.176	31,19	1.438	38,18	1.633	43,07	1.476	38,69
Pará	2.675	36	1.677	22,12	1.131	14,71	3.042	38,89
Pernambuco	3.751	42,58	3.243	36,87	3.251	36,67	3.063	34,3
Piauí	269	8,55	240	7,7	341	10,86	479	15,15
Rio De Janeiro	5.318	31,47	4.418	26,17	4.009	23,55	3.862	22,52
Rio G. Do Norte	646	20,59	808	25,5	NI	NI	369	11,43
Rio Grande Do Sul	1.641	15,04	1.655	15,48	1.717	16	1.987	18,45
Rondônia	503	33,45	548	35,07	399	25,31	446	28,05
Roraima	56	13,29	89	19,76	54	11,73	62	13,2
Santa Catarina	731	11,95	719	11,51	355	5,62	595	9,32
Sergipe	556	27,53	629	30,42	671	32,11	803	38,04
São Paulo	4.564	11,03	1.521	3,69	4.193	10,08	4.836	11,54
Tocantins	242	18,73	255	18,43	256	18,27	296	20,88
Total	43.179	22,45	38.733	20,27	40.564	21,26	43.074	22,12

Fonte: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. Disponível em: <https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>. Acesso em 25/01/2015. EV - Em validação / NI - Não informado.

Até 2012, as estatísticas criminais eram geradas somente com dados dos municípios com população superior a 100 mil habitantes e, desde janeiro de 2013, já é possível o tratamento e a análise de dados de todos os municípios brasileiros, permitindo, assim, retratar o Brasil de forma mais detalhada e fidedigna. Esta compilação só foi possível através da assinatura de um termo de adesão ao

SINESP realizada pela União com os Estados e o Distrito Federal, tornando efetivo o apoio dos participantes no que tange ao cumprimento da Lei Federal nº. 12.681, de 04 de julho de 2012, que instituiu o SINESP, dando um passo importante na centralização de dados confiáveis. É preciso incorporar esses dados ao cotidiano das instituições policiais, visando torná-las o embrião de um movimento que visa fortalecer o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança pública, com o objetivo de fazer frente à escalada do crime e da violência no Brasil.

Gráfico 4: Comparação de fontes estatísticas para mortes violentas no Brasil pelo SINESP e DATASUS, de 2008 a 2013



Fonte: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nº 8, Ano: 2014, p. 33.

O gráfico 4 volta a fazer o levantamento comparativo entre os dois órgãos responsáveis pela tabulação dos dados, para mortes violentas no Brasil, o SINESP pelo Ministério da Justiça e o DATASUS pelo Ministério da Saúde, percebendo-se um leve acréscimo dos dados do DATASUS do ano 2009 a 2012, igualando-se em 2013.

Conforme ressaltam Miki e Lima (2014, p. 32) ao escreverem sobre a consolidação do SINESP “se o DATASUS fornece dados relevantes sobre mortes, havia a necessidade de se investir na produção de dados acerca de registros criminais e policiais, de modo a permitir o monitoramento e a avaliação da atividade policial”, esta análise é fundamental na alocação mais eficiente de recursos disponíveis.

Tabela 6: Crimes violentos letais intencionais no Brasil e nas Unidades da Federação de 2005 a 2013.

Unidade da Federação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total Estados
Acre	121	-	172	-	200	212	148	189	211	1.253
Alagoas	1.123	-	1.845	2.128	1.548	2.183	2.399	2.145	2.230	15.601
Amapá	132	-	133	144	96	30	06	173	172	886
Amazonas	525	-	568	725	846	982	1.125	1.152	978	6.901
Bahia	3.180	-	3.708	4.350	4.931	4.829	4.684	6.185	5.708	37.575
Ceará	1.637	-	2.039	2.067	2.382	2.755	2.768	3.734	4.435	21.817
Distrito Federal	576	601	625	724	812	854	761	871	752	6.576
Espírito Santo	988	1.680	1.913	1.982	786	1.663	1.618	1.719	1.617	13.966
Goiás	1.218	1.445	1.348	1.475	1.573	1.019	1.026	2.526	2.683	14.313
Maranhão	998	-	1.148	1.084	1.273	1.068	1.440	1.654	1.725	10.390
Mato Grosso	885	829	919	840	885	949	1.015	1.047	1.152	8.521
Mato G. do Sul	519	595	600	498	442	471	450	614	562	4.751
Minas Gerais	3.566	3.188	2.894	2.259	-	-	3.780	4.125	4.458	24.270
Paraná	2.438	-	-	2.831	3.271	3.595	3.328	3.286	2.704	21.453
Paraíba	696	-	653	893	1.209	1.460	1.667	1.540	1.537	9.655
Pará	3.307	-	2.518	3.170	2.866	3.604	3.036	3.262	3.384	25.147
Pernambuco	4.039	4.512	4.395	4.374	3.875	3.393	3.378	3.321	3.096	34.383
Piauí	298	-	298	315	276	242	349	529	553	2.860
Rio de Janeiro	6.230	5.915	5.707	5.464	5.555	4.606	4.164	4.241	4.928	46.810
Rio G. do Norte	597	-	817	594	702	953	1068	388	823	5.942
Rio G. d Sul	1.587	1.618	1.655	1.816	1.813	1.814	1.878	2.222	2.181	16.584
Rondônia	476	-	398	465	520	582	415	506	483	3.845
Roraima	49	-	52	49	59	83	60	72	110	534
Santa Catarina	490	718	686	796	883	643	875	841	798	6.730
Sergipe	460	-	524	539	593	657	708	845	929	5.255
São Paulo	7.640	6.323	5.095	4.693	4.862	4.574	4.510	5.553	5.119	48.369
Tocantins	209	-	219	236	200	263	277	314	318	2.036
TOTAL ANO	43.984	27.424	40.929	44.511	42.458	43.484	46.933	53.054	53.646	396.423

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados coletados nos Anuários do FBSP, dos números fornecidos pelo SINESPJC, SENASP e IBGE.

Os dados informados correspondem ao volume de ocorrências policiais que foram registradas, sendo que na categoria de crimes violentos letais intencionais estão inseridos os delitos de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, incluindo-se as mortes registradas como auto de resistência, como faz a polícia de São Paulo, por exemplo, e também as estatísticas dos policiais mortos em serviço.

Na análise dos dados constantes na tabela 6, percebe-se um claro de estatística no ano de 2006, quando dezesseis Estados não forneceram os dados e apenas 11 os apresentaram, tornando o total do ano como prejudicado em relação aos demais. Os dados de Minas Gerais, Estado sempre presente com os maiores índices de criminalidade violenta, não foram disponibilizados em 2009 e 2010, também prejudicando e tornando menos fidedignos os dados totais de cada ano.

Nesse levantamento além dos altos índices costumeiros de São Paulo (dados oscilam entre 4.000 (quatro mil) e 7.000 (sete mil) ocorrências/ano),

totalizando 48.369 (quarenta e oito mil, trezentos e sessenta e nove) delitos registrados nos nove anos pesquisados, e do Rio de Janeiro (em torno de 4.000 (quatro mil) a 5.000 (cinco mil) registros anuais), num total de 46.810 (quarenta e seis mil, oitocentos e dez) registros de 2005 a 2013. Acrescenta-se o Estado da Bahia que totalizou 37.575 (trinta e sete mil quinhentos e setenta e cinco) registros no período e o Estado de Pernambuco que apresentou um total de 34.383 (trinta e quatro mil, trezentos e oitenta e três) crimes violentos letais intencionais de 2005 a 2013. Além destes, estão os Estados do Ceará, Minas Gerais, Paraná e Pará com índices superiores a vinte mil registros/ano e os Estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão e Rio Grande do Sul com registros anuais superiores a dez mil ocorrências.

Os relatores do Anuário de Segurança Pública fazem uma ressalva acerca dos dados do SINESPJC enviados pelas Secretarias de Segurança Pública em relação à qualidade dos dados enviados (FBSP, Anuário nº 6, ano 2012, p. 13), tabulando-os em quatro grupos quanto ao envio total e a qualidade dos dados, da seguinte forma: **Grupo 1:** alta qualidade e alimentam do SINESPJC adequadamente (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe); **Grupo 2:** baixa qualidade e alimentam o SINESPJC adequadamente (Maranhão, Rondônia e Tocantins); **Grupo 3:** alta qualidade e não alimentam o SINESPJC adequadamente (Acre, Minas Gerais, Pará, Paraná e Rio Grande do Norte); e **Grupo 4:** baixa qualidade e não alimentam o SINESPJC adequadamente (Amapá, Piauí, Roraima e Santa Catarina).

A fim de atender o compromisso com a qualidade e a transparência das políticas de segurança pública, o FBSP, no Anuário nº 2, do ano de 2008, p. 6-7, classificou os Estados em três grupos quanto aos registros do número de mortes e confiabilidade dos dados: no **Grupo 1** encontram-se os que possuem quantidade pequena de óbitos mal declarados e com maior confiabilidade dos dados disponíveis, tornando possível a comparação entre eles. Neste grupo estão: Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e o Distrito Federal.

Nos Grupos 2 e 3 estão os Estados com grande número de óbitos mal declarados, com a diferença de que no **Grupo 2** estão os que registram altas taxas de homicídios (Alagoas, Amapá e Rondônia), enquanto no **Grupo 3** estão aqueles que apresentam baixas taxas de homicídios (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins), razão pela qual a análise dos dados comparativos entre estes Estados precisa ser relativizada.

1.4 O EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM DEMOCRACIA

O exercício da segurança pública em democracia foi um tema que ganhou relevância, principalmente a partir dos anos 1990, pois além do crescimento dos índices de violência, como se pode depreender nas estatísticas anteriormente apresentadas, houve, também, uma necessidade de adaptação das forças de segurança aos novos ditames constitucionais. Em razão dessas questões encontrou-se muita dificuldade em equacionar a questão segurança pública *versus* violência *versus* democracia, tema ainda controverso e em debate.

O que se tem desenvolvido, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina é um conceito de segurança pública voltado para a garantia dos direitos de cidadania, uma vez que os regimes democráticos predominam atualmente na maioria dos países latino-americanos. Este tema foi desenvolvido por Mesquita Neto (2011, p. 23), na obra *Ensaio sobre Segurança Cidadã*, na qual esclareceu que este conceito “ganhou força nos últimos vinte anos, particularmente nos países de língua espanhola, associado aos processos de transição para democracia e de reforma das instituições, práticas, políticas e organizações na área da segurança pública”. Embora, no Brasil, continue sendo dominante o uso do termo segurança pública, o PRONASCI fez clara alusão a este novo conceito. Destaca, também, o autor (2011, p. 23) que “o conceito de segurança cidadã tem sido utilizado para diferenciar e valorizar uma concepção democrática de segurança, em oposição a concepções autoritárias, associadas aos conceitos de segurança nacional e interna”.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao expedir o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, quando o termo “segurança cidadã” passou a ser usado, delineou o seguinte conceito:

Ao se falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de *trato civilizado* representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade. (PNUD, 1994).

O PNUD também trabalha com um conceito de segurança cidadã como sendo aquele que visa à promoção da segurança a partir de fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais, com o objetivo de mudar a realidade dos municípios, reforçando a ideia de convivência nesses espaços, buscando reforçar as instâncias responsáveis pela prevenção e enfrentamento da violência em qualquer esfera que ela se apresente.

A política de convivência, segurança cidadã e desenvolvimento humano é compreendida como uma estratégia interdisciplinar e coletiva, baseada em fatores socioculturais e articulada em vários níveis da atuação governamental na busca de uma cultura de paz e segurança, devendo ser prestada de forma integral e participativa, uma vez que esta pressupõe a construção de um controle social democrático.

Esta forma de ação agrega também múltiplos atores (os poderes constituídos, sistema de justiça, poder público, sociedade civil, família, escola, entre outros) para o trabalho conjunto, incluindo ações variadas que vão da prevenção ao controle. Este formato de ação conjunta que inclui desde as instituições de socialização (família, escola, associações, etc.) até as organizações do controle social formal (polícias, sistema judiciário, instituições prisionais), pois todas elas (re)constroem os objetivos de uma gestão preocupada com os cidadãos no seu cotidiano e nas suas trajetórias sociais.

Dentre as vantagens, apontadas pelo PNUD, de se adotar esta forma de prestação de serviços através da segurança cidadã estão: 1) oferece novas possibilidades para enfrentar os aspectos multicausais da violência; 2) potencializa a governança democrática local; 3) desenvolve capacidades para a promoção da segurança e da cultura cidadã; 4) estimula a participação comunitária no processo; 5) reorienta e ajusta ações à realidade territorial; e 6) facilita a prestação de contas, tão necessária para dar transparência à gestão.

No entender de Zaverucha (2011), o marco brasileiro para o exercício da segurança pública em democracia é a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deixou a desejar no aspecto de democratizar a atividade das forças de segurança, ao afirmar que:

O artigo 22, XXI, juntamente com o artigo 144, IV, § 6º, não contribui para a democratização das instituições coercitivas. O primeiro estipula que o Governo Federal é responsável pela organização das Polícias Militares, suas tropas e armamentos, bem como pela convocação e mobilização destas forças. Já o segundo artigo, além de determinar que as PMs estão subordinadas aos governadores de estado (que é quem paga os salários e nomeia seus comandantes), afirma que as PMs devem ser consideradas tanto uma força auxiliar como reserva do Exército. O fato de forças policiais serem auxiliares do Exército é algo comum durante os regimes autoritários. **Nas democracias, repetindo, somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempo de paz, o Exército é quem se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais. As democracias passam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas.** Ambos os artigos, terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. (ZAVERUCHA, 2011, p. 108-109) (Grifou-se).

Depreende-se que nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram, constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão. Zaverucha (2011, p. 112) traz como justificativa o fato de que em 1997, o presidente criou um grupo de trabalho sobre reestruturação das polícias. Entre as justificativas para a criação desse grupo (através da Portaria nº. 369, de 13 de maio de 1997), mencionou “que o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inicial do Estado democrático de direito”. Consequentemente, fazia-se necessário adaptar o sistema de segurança pública à nova Carta, que se diz cidadã.

A Carta Magna de 1988 mudou substancialmente a constituição autoritária anterior (1967/69). Percebe-se, porém, que os artigos que versam sobre as forças armadas e de segurança pública foram alterados apenas de forma periférica, sendo mantidos vários enclaves autoritários dentro do Estado.

Lima e Bueno (2015, p. 15) destacam que a democracia brasileira e o processo de discussão que visa inserir a segurança pública neste contexto devem-se, também, à ação pontual de vários profissionais pesquisados na obra “*Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças*”, além de universidades e pesquisadores afins com o tema que estão materializando a “premissa de aproximar diferentes segmentos envolvidos na temática da segurança pública e qualificar o debate com base em conhecimento e informação”. Salientam que este foi o fator motivador da criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2006, e que renova as esperanças das transformações necessárias na busca de uma sociedade mais digna, pacífica e menos violenta.

Apresentado o panorama da violência e da criminalidade no Brasil, do ponto de vista teórico e em números, bem como do exercício da segurança pública em democracia, a seguir será tratado o modelo adotado pelo Brasil, sua evolução histórica como embrião do atual sistema de segurança pública brasileiro e a forma como se dá sua gestão.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

*“Visível e, no entanto, **desconhecida**, familiar e, todavia, **estranha**, protetora, e apesar de tudo, **inquietante**: a polícia inspira nos cidadãos das democracias modernas sentimentos ambíguos, resumidos nestas três oposições” [...].(Jean-Claude Monet, *Polícias e Sociedades na Europa*, São Paulo: EDUSP, 2002, p. 15) (Grifou-se).*

A necessidade de segurança do ser humano tem relação com sua sobrevivência, sendo esta uma das razões para que ele se junte a outros e sinta-se mais seguro e protegido, portanto, este “agrupamento em busca de segurança” passou a ser uma missão coletiva, de todos e de cada um dos que dele fazem parte. Esses grupos evoluíram ao longo da história da humanidade atingindo uma estabilidade social, organizando-se e fixando-se em um território, constituindo a gênese do que hoje conhecemos como Estado, e este, por sua vez, justifica-se como um meio para dar segurança a todos os cidadãos que o compõem e que vivem dentro desta sociedade politicamente organizada.

A ONU também sempre buscou fomentar programas de enfrentamento à violência e às ameaças à segurança humana, sendo o PNUD um dos pioneiros na análise da temática da segurança pública na América Latina, discutindo a rede de violência urbana, muito incidente no Brasil, e a forma como esta incide sobre o desenvolvimento humano e a segurança pública nesses países. Salienta-se neste programa que na medida em que a violência e o delito atentam contra a vida, as liberdades e os bens de todos os cidadãos de uma sociedade, criam-se obstáculos à luta contra a pobreza que produzem efeitos corrosivos sobre a governabilidade democrática e o desenvolvimento humano. Destaca o relatório do PNUD que:

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 especifica que, ao se falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. **A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos.** Essa forma de *trato civilizado* representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade. [...] Na complexa realidade latino-americana, a insegurança é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema e de crescimento acelerado das desigualdades econômicas e sociais, além de se estar intimamente ligada a condições de mau governo e alta corrupção política. [...] O problema mais profundo é

que os fatores associados à violência e ao conflito se reforçam entre si, constituindo um tipo de círculo vicioso que dificulta o desenvolvimento. (PNUD, 2007, p. 4) (Grifou-se).

A atuação dos integrantes da segurança pública brasileira sempre esteve ligada a denúncias de práticas de violência no seu dia a dia, práticas estas que, no período da ditadura, foram usadas para ações ilícitas e de tortura, cujas sombras pairam até hoje sobre seus históricos. É por essa razão que, para entender a estrutura e a forma como atuam os agentes públicos de segurança, faz-se necessário o entendimento de como ela surgiu, se formou e se estruturou.

Em nosso país a preocupação com a violência, a criminalidade, e em contrapartida, com a segurança, transcende às favelas, às comunidades, os bairros, às cidades, ou seja, os locais onde se imagina encontrar os autores das infrações penais e as suas vítimas, estendendo-se a todos os segmentos sociais, contrapondo-se frontalmente ao que se espera de um convívio seguro e cidadão. No entender de Zaffaroni (1996, p. 127-132), estas “fábricas da realidade” constituem uma preocupação coletiva e, somadas à intensa cobertura da mídia sobre esses eventos, vêm contribuindo sobremaneira para a produção do pânico, confundindo-se, por vezes, o real e o imaginário.

Ao longo do tempo, as Constituições dos países e vários tratados e acordos internacionais passaram a referir-se expressamente sobre o tema “segurança”, sendo que a nossa atual Carta Magna refere-se a ela em vários dispositivos, assim como, várias legislações internacionais das quais o Brasil é signatário.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍCIA BRASILEIRA: O EMBRIÃO DO ATUAL SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A prestação da segurança pública à sociedade é motivo de preocupação que remonta às origens do nosso país, representando um tema complexo a ser enfrentado e que gera muitos questionamentos sobre a qualidade do serviço de segurança pública prestado à população, assim como sobre a divisão dos serviços entre as polícias militar e a civil no combate à criminalidade, uma atuação dividida, sem ciclo completo, ou de duas meias polícias como dizem os pesquisadores da área, em pleno período de criminalidade crescente e de grande sensação de insegurança.

Por esta razão, se faz necessária à análise da gênese da atividade policial no Brasil, bem como da sua evolução desde a colonização, a chegada da família real, do período imperial, a criação das duas polícias estaduais, a civil e a militar, sua evolução após a Proclamação da República, estendendo-se aos dias atuais e às mudanças esperadas quando da promulgação da Constituição até as alterações previstas nas PEC em curso no Congresso Nacional (conforme levantamento no Apêndice “D”), ressaltando-se que o desenvolvimento e a estruturação das instituições de segurança pública estão atreladas à composição das relações de poder existentes na sociedade em cada um desses períodos históricos, que lhes conferiram diferentes recortes e funções.

2.1.1 Da colonização ao período imperial

A preocupação com a segurança pública e a ideia de polícia no Brasil existe desde 1500, ou seja, chegou junto com o descobrimento, quando Portugal visualizou a necessidade de defender a nova colônia de possíveis invasores e contrabandistas, razão pela qual D. João VI instituiu as capitanias hereditárias, administradas pelos donatários que recebiam o título de capitão ou governador e tinham dentre suas funções a promoção da justiça e a manutenção da ordem pública. Sobre esse período Costa (2005, p. 100), destaca que “no ano de 1503 foi realizada a primeira expedição de patrulhamento nas costas brasileiras”.

Logo na sequência, chegou ao Brasil à expedição comandada por Martim Afonso de Souza, em 20 de novembro de 1530, estabelecendo o marco do surgimento da polícia no Brasil oficializando a instituição dos serviços de promoção da justiça e a organização de atividades de ordem pública no Brasil colônia.

No ano de 1548, em decorrência das incidências criminais, das constantes invasões e conflitos indígenas, o Governo-geral criou a figura do capitão-mor, com atribuições policiais para atuar nesta área. Em consequência dessa criação, surgiu, em março de 1567, a figura do primeiro policial na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, na figura do capitão-mor Mem de Sá.

No ano de 1626, foi implantada no Brasil a organização de quadrilheiros, a polícia da época, cujos integrantes eram escolhidos entre a comunidade, com mandato de três anos e sem remuneração, sendo que se aparelhavam belicamente para o exercício das suas atividades com as armas apreendidas dos delinquentes.

Além desta organização de quadrilheiros, criou-se a figura dos alcaides, que tinham função de patrulhamento noturno e efetuavam prisões. Surgiram, também, os capitães de estradas, mais conhecidos como capitães do mato, que tinham por função a captura de índios e escravos foragidos, além de proteção aos viajantes.

As primeiras forças de segurança pública brasileiras, nos moldes como se estruturam atualmente, foram criadas antes mesmo da independência do Brasil, ressaltando-se que foi neste período que surgiram as duas principais instituições policiais existentes ainda hoje no nosso país, ou seja, a Polícia Civil e a Polícia Militar. Holloway (1997) ressalta que esse processo de criação das forças policiais foi condicionado pelas disputas políticas entre o poder central e as lideranças locais, bem como pela realidade social e econômica da época, marcada por uma sociedade conservadora de base escravista.

2.1.2 Do período imperial à proclamação da República

Em 1808 a Família Real Portuguesa mudou-se para o Brasil gerando grandes mudanças na vida da colônia brasileira e, um dos primeiros reflexos desta vinda foi na área da segurança pública, tanto que, no dia 10 de maio do mesmo ano, D. João VI criou a Intendência-Geral de Polícia da Corte, baseada no modelo francês e já adotado por Portugal, representando este ato um marco na história da criação da polícia civil no Brasil, com atribuições de manutenção da ordem, investigação de crimes e prisão de criminosos, podendo a Intendência-Geral julgar e punir os acusados de pequenos delitos, administrar a cidade com obras públicas, saneamento e iluminação, além de fazer o papel de polícia política da família real.

Especificamente sobre as atribuições do Intendente-Geral de Polícia, Costa (2005), escreve que:

Com poderes de ministro de Estado, o intendente decidia sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecia punições, mandava prender, levava a julgamento, condenava e supervisionava a sentença de infratores. Em síntese, este cargo englobava os poderes: legislativo, executivo (de polícia) e judiciário. (COSTA, 2005, p. 99).

Mesmo com as modificações na estrutura policial daquela época, a escalada da violência manteve-se em razão da abertura dos portos e do rápido crescimento populacional, por essas razões o quadro funcional de policiais não

conseguiu acompanhar o crescente número de escravos que fugiam, além de contrabandistas, foragidos, bêbados, vadios, prostitutas, estelionatários e ladrões.

Diante deste cenário, D. João VI criou, em 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, que deu origem às atuais Polícias Militares, com amplos poderes para manter a ordem e o sossego público, a qual era organizada militarmente e subordinada ao Intendente-Geral de Polícia e ao Governador de Armas da Corte. Sobre esta nova polícia, Souza e Moraes (2011) dizem que:

A Divisão Militar da Guarda Real de Polícia foi extinta posteriormente por não conseguir dar a resposta cabível aos conflitos da época, sendo seus oficiais destinados ao Exército e as praças dispensadas do serviço, criando-se em seu lugar o Corpo de Guardas Municipais Permanente. (SOUZA e MORAES, 2011, p. 5).

Esta nova polícia, chamada de Corpo de Guardas Municipais Permanentes, além das atribuições de ordem pública, tinha a função de fiscalizar a coleta de impostos, porém, essa forma de atuação policial também não conseguiu atender as necessidades da época e não prosperou, sendo que no mesmo ano de sua criação, deu lugar à Guarda Nacional, criada no dia 18 de agosto de 1831, constituindo-se em uma milícia armada, comandada por latifundiários e refletindo todo o domínio das classes abastadas da sociedade naquela época.

Em 1866 houve uma nova alteração na estrutura da segurança pública brasileira, dividindo-se a polícia em dois corpos, um civil, denominado Guarda Urbana, com atribuições de vigiar permanentemente as cidades, e o outro militar, com designação de Corpo de Polícia, com a função de efetuar diligências policiais e de prestar auxílio à Guarda Urbana. Logo a seguir, com a promulgação da Lei Federal nº. 2.033, de 20 de setembro de 1871, deu-se a separação entre as funções policiais administrativas e às judiciárias, tornando incompatível o mesmo cargo exercer as duas funções.

Mariano (2004), ao fazer um histórico das polícias brasileiras do império, descreve que o sistema de segurança pública neste período engendrou três características que estão presentes até os dias atuais. Quais sejam:

A primeira é a dualidade na atividade policial. Diferentemente de outros países em que as instituições policiais já nasceram exercendo o ciclo completo da atividade policial, ou seja, uma parte da mesma polícia investiga e outra parte majoritária realiza o policiamento ostensivo, **o sistema de segurança pública brasileiro institucionalizou duas**

“meias polícias”. Uma só para investigação (que surgiu como intendência de polícia e depois veio a se denominar Polícia Civil) e outra “meia” polícia para o policiamento ostensivo responsável pela manutenção da ordem pública, que no final do século XIX, passou a chamar-se, no estado de São Paulo de Força Pública. [...] **A segunda característica do sistema de segurança pública imperial é o caráter de “polícia judiciária” da instituição policial**. Os chefes de polícia desempenhavam também atividades de juiz municipal e juiz de paz. A reforma judiciária do império institucionalizou essa “mistura” de atribuições, criando em 1871 (regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano) o instituto do Inquérito Policial, que conferiu natureza inquisitorial à investigação preliminar realizada pela autoridade policial. [...] **A terceira característica é que o policiamento ostensivo era feito por instituições militares**, corporações aquarteladas, com disciplina, estrutura e regras das Forças Armadas, treinadas para enfrentar inimigos internos e externos. Essa característica, que não foi alterada com o surgimento da República, marcou a lógica repressiva do policiamento ostensivo. (MARIANO, 2004, p. 21-22) (Grifou-se).

Mariano (2004) diz, ainda, que essa característica da dualidade da atividade policial acarretou conflitos de competência, criando, conseqüentemente, o distanciamento das direções das instituições envolvidas, gerando duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações. Ele destaca que a dualidade do modelo e a centralização do sistema nos Estados federados continuaram nas polícias da república, ressaltando que esta constitui uma das principais causas estruturais da ineficiência no campo da segurança pública brasileira.

2.1.3 Da proclamação da República aos dias atuais

Esta passagem de períodos, do imperial para o republicano, foi marcada por grandes transformações sociais em que os escravos libertos tornaram-se operários livres, o crescimento industrial ampliou-se significativamente, e surgiram, também, as primeiras contestações salariais e greves, ameaçando a ordem estabelecida, o que culminou com atuação mais repressiva por parte das instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública.

Ainda em 1889, com a república recém proclamada, tentou se criar uma nova força policial chamada Guarda Cívica, que seria formada por voluntários e complementada com praças do efetivo do Corpo Militar de Polícia, porém, como houve insuficiência de voluntários, além de falta de orçamento para manutenção do efetivo, esta acabou sendo extinta em dezembro do mesmo ano.

Diante desses fatos e, atendendo aos anseios das velhas oligarquias sedentas por poder, o governo republicano autorizou os Estados membros da

federação a legislarem sobre polícia, e estas iniciaram os processos seletivos de pessoal no ano de 1890, culminando na militarização das polícias estaduais, nos moldes ainda hoje existentes.

Sobre este período, Sousa e Morais (2011) relatam que:

A Proclamação da República, em 1889, inaugurou uma nova ordem política e houve a reorganização do aparato repressivo estatal. Embora o advento da República não tenha significado uma alteração fundamental na composição da classe dominante, a nova ordem política modificou consideravelmente as relações entre as diferentes elites políticas, e também alterou as relações entre as classes dominantes e subalternas. **A abolição da escravidão, a instauração de um federalismo altamente descentralizado e o rápido crescimento urbano das principais cidades brasileiras exigiram profundas modificações nas instituições policiais. [...] O papel das polícias no controle social concentrava-se na vigilância das classes urbanas perigosas e, com o fim da escravidão, as polícias reinterpretaram sua função na estrutura de controle social. Uma das primeiras tarefas impostas ao aparelho policial foi o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos. Novos instrumentos e mecanismos de controle social precisaram ser desenvolvidos.** Sob forte influência do direito positivo, o Código Penal foi reformado em 1890. Uma vez que a ênfase deveria recair sobre o criminoso e não sobre o ato criminal, o novo código passou a dar maior importância às práticas comuns das ditas classes perigosas como vadiagem, prostituição, embriaguez e capoeira. A ideia era permitir um melhor controle dos grupos perigosos, na medida em que seus hábitos passaram a ser considerados crime. (SOUSA e MORAIS, 2011, p. 5-6) (Grifou-se).

Sobre este período histórico da sociedade brasileira, as constantes mudanças de nomenclatura e a militarização da polícia, Ribeiro (2011) diz que:

Com o início da República, a Força Policial criada no período imperial é logo extinta dando lugar a Guarda Cívica do Estado, onde se observava na formação desta Guarda Cívica um caráter muito mais militar, que tinha como objetivos impor um maior respeito e disciplina assim mantendo a tranquilidade pública e auxiliando a justiça, que eram suas principais funções. A partir do ano de 1892, data de início de uma junta governativa e que é muitas vezes reconhecida pela história como “governicho”, marca também uma mudança da estruturação e a reorganização da Guarda Cívica e que novamente tem seu nome alterado para “Corpo Policial do Estado”, mas que logo é alterado novamente para “Guarda Cívica”. (RIBEIRO, 2011, p. 13-14).

Neste período da história brasileira os Estados ganharam maior autonomia, razão pela qual começaram a organizar Forças Públicas ou Brigadas, militarizadas e aquarteladas, verdadeiros exércitos estaduais, capazes de resguardar os interesses regionais frente a outros Estados membros e, buscando impedir que a autonomia duramente conquistada fosse anulada pela união, militarizaram suas

polícias e profissionalizaram seus agentes, por meio de missões de exércitos estrangeiros, tais como a Missão Francesa em São Paulo em 1905 e a Missão do Exército Suíço em Minas Gerais no ano de 1912, as quais, em razão da grande influência paulista e mineira deste momento histórico, acabaram por influenciar as demais polícias brasileiras.

Sobre este período, Bicudo (1994), ao escrever a obra *Violência: o Brasil cruel e sem maquiagem*, assevera que:

Reconhecendo a necessidade das recém-formadas forças públicas, os governantes investem na sua expansão, “um modelo adotado para a formação policial nesse momento é o modelo da polícia francesa”, ou seja, **a partir desse momento a polícia brasileira passa a ser uma polícia hierarquizada, disciplinada, com remuneração vinda dos cofres públicos bem como a dedicação exclusiva e permanente dos que pertenciam a esta força. Nesse momento é definida com maior clareza a função da polícia de “manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça”**. (BICUDO, 1994, p. 38-39) (Grifou-se).

Fernandes (1973, p. 256), ao escrever sobre os fundamentos histórico-sociais da força pública do Estado de São Paulo, diz que foi sob o período republicano que se ampliou e aperfeiçoou o seu processo de “padronização da carreira; critérios mais uniformes e estáveis para o recrutamento, promoções, gratificações e reformas, centros de aperfeiçoamento profissional; culminando com a contratação da missão francesa e criação do Curso de Oficiais”. A autora ressalta que foi nesta época que se deu a inserção da Força Pública na estrutura de classes, criando mais autonomia e já formando o modelo da polícia militar como ela se estrutura até hoje.

Sobre este tema da profissionalização do trabalho policial Ribeiro (2011, p. 5) também se manifesta, ressaltando o crescimento de algumas polícias estaduais em detrimento de outras e que “com o passar dos anos as forças públicas se profissionalizavam cada vez mais, com destaque para as forças dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que se reforçavam belicamente”.

Este destaque das polícias militares nos três Estados referidos manteve-se ao longo do tempo, servindo de referência aos demais, sendo que a força pública paulista, já naquela época cresceu a ponto de constituir um efetivo maior que o do exército brasileiro dando aporte logístico para as revoluções de 1924 e 1932 debeladas pelo governo federal. Houve forte participação da Brigada Militar (assim

chamada a PM gaúcha) na revolução de 1930, que acabou por levar Getúlio Vargas à presidência da república.

Com o intuito de evitar novas rebeliões o governo Vargas iniciou o desmantelamento do aparato bélico das forças policiais e a centralização de suas competências, visando garantir maior controle sobre elas. Desta forma, passam a utilizar e a receber somente o armamento e o treinamento aprovados pelo exército brasileiro, vindo desta época a transformação das PMs em forças reservas e auxiliares do exército destinadas à manutenção da ordem e segurança interna, tal como até hoje consta no art. 144 da Constituição Federal.

Segundo Mariano (2004, p. 23), a polícia da união, Polícia Federal foi instituída em 1944, sendo criada também com poderes de investigar e exercer atribuições de polícia judiciária federal, enquanto que, com o advento da república, o sistema de segurança pública brasileiro ficou centralizado nos Estados federados, fortalecendo desta maneira a dualidade policial.

Até o ano de 1969 as polícias militares existentes possuíam denominações distintas, sendo chamadas de Força Pública, em São Paulo, e de Brigada Militar no Rio Grande do Sul, representando verdadeiros exércitos estaduais, prestando subsidiariamente serviços de segurança à sociedade, uma vez que as funções de polícia administrativa e judiciária eram desempenhadas pela Polícia Civil, a quem era vinculada a Guarda Civil.

O governo de Getúlio Vargas também interviu no trabalho da Polícia Civil, com a edição do Decreto Federal nº 24.531, de 02 de junho de 1934, promovendo ampla reforma em seus quadros no Distrito Federal, pois esta coordenava as ações das polícias civis dos demais Estados, modificando, também, sua estrutura em outros Estados, com exoneração de Delegados e nomeação de pessoas de sua confiança para assumir essas funções, aumentando o poder do Chefe de Polícia.

No ano de 1961, durante o governo do presidente Jânio Quadros, em São Paulo, surgiram anseios por uma reformulação da polícia com unificação de todas elas em um só corpo, em razão do grande número do efetivo aquartelado e do aumento da criminalidade. Sobre este tema Bicudo (2000), se manifesta no seguinte sentido:

[...] Daí a tentativa de reunir-se num corpo só, de características eminentemente civis, a Força Pública e a Guarda civil, permanecendo a Polícia Civil com seus delegados e investigadores nas tarefas da chamada

polícia judiciária, de caráter repressivo, pois sua ação viria após as práticas delituosas, oferecendo as provas necessárias aos procedimentos judiciais. Foi ainda no governo Jânio Quadros que se chegou a constituir um grupo de trabalho que, sob a coordenação de um membro do Ministério Público, esteve na Inglaterra, estagiando por vários meses na *Scotland Yard*. Esse grupo de trabalho ofereceu extenso relatório sobre as observações feitas e apresentou uma proposta de unificação das polícias a qual, por questões corporativas, não pôde prosperar. [...] O golpe de 1964 resolveu o problema, segundo as concepções da ideologia da segurança nacional, buscando a criação de uma força militar auxiliar, adestrada para responder aos atos da guerrilha desencadeada por organizações que contestavam, pela via da luta armada, a ditadura então estabelecida. (BICUDO, 2000, p. 94).

Em 1964, com o início do regime militar, buscou-se a criação de uma força auxiliar capaz de dar pronta resposta aos atos de guerrilha e, com a Constituição Federal de 1967, extinguiu-se a Guarda Civil, incorporando seus efetivos às Forças Públicas, constituindo agora a Polícia Militar (art. 13, § 4º), capaz de fazer o patrulhamento ostensivo e de realizar o papel de força de contenção das manifestações populares. Estas permaneceram como forças auxiliares e reservas do exército, sob o controle da IGPM, cujo objetivo é coordenar e conduzir, de acordo com a legislação vigente, ações de controle sobre as PMs e os Corpos de Bombeiros Militares, criada pelo Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967, revogado pelo Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 que reorganizou as PMs, permanecendo em vigor até hoje. Sobre a extinção da Guarda Civil, Carvalho (2002), escreve que:

A Guarda Civil foi extinta através do Decreto-Lei n 1.072, de 30 de dezembro de 1969, **tendo sido um golpe para a população, já que esta Polícia Civil sabia como evitar os crimes através de um policiamento preventivo.** A justificativa à extinção da Guarda Civil era a da necessidade de centralizar o comando, por ser mais cômodo e econômico. Cabe lembrar que neste período o Brasil estava em pleno regime ditatorial. (CARVALHO, 2002, p. 21) (Grifou-se).

Em 1964, um golpe militar pôs fim à curta experiência democrática brasileira implantada nos anos 1950, estabelecendo um regime autoritário, conduzido por militares e civis, que acabou se estendendo até 1985. Esse regime restringiu a participação política e ampliou o poder das forças armadas, e a nova ordem política era justificada a partir da noção de inimigo interno inscrita na doutrina de segurança nacional. Costa (2004) retratou o cenário histórico da época,

onde se observa que as polícias militares exerceram seu trabalho repressivo orientadas pelas forças armadas, nos seguintes termos:

A exemplo da era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, usou e abusou da repressão, da tortura e das prisões. A violência policial foi o instrumento utilizado contra a dissidência política. Entretanto, diferentemente do que ocorreu na ditadura de Vargas, não foram apenas as Polícias que praticaram a repressão política, mas também as Forças Armadas que, nesse período, detiveram o monopólio da coerção político-ideológica. (COSTA, 2004, p. 97).

Na segunda metade dos anos 1980, com o fim da luta armada e a redemocratização no Brasil, as polícias militares viram-se na obrigação de adaptar seus procedimentos para fazer frente no combate ao crime, adaptar-se a nova realidade do país, voltada para os direitos humanos e a defesa da cidadania. No entanto, a Assembleia Nacional Constituinte acabou não implementando muitas das mudanças que haviam sido discutidas por uma comissão especialmente formada para esta finalidade, inserindo o capítulo “segurança pública” no art. 144 da Carta Magna, mantendo a estrutura bipartida das duas polícias: a civil e a militar, cabendo às polícias militares a preservação da ordem pública pelo exercício da polícia ostensiva e às polícias civis as atividades investigativas e de polícia judiciária.

Ainda sobre a formação e o desenvolvimento institucional das PMs brasileiras, Costa e Lima (2014, p. 486) dizem que elas foram condicionadas pelo isomorfismo¹ em processo de homogeneização com as forças armadas, sendo

¹ **Isomorfismo** segundo Costa e Lima (2014, p. 487) e Bueno (2014, p. 47-48), é entendido como um processo em que forças atuam de modo a tornar as organizações do mesmo campo mais parecidas umas com as outras. Elas podem alterar metas e desenvolver novas práticas, contudo, no longo prazo, tendem a se assemelhar e explicam o desenvolvimento institucional. O isomorfismo faz com que as instituições incorporem elementos legitimados externamente, empreguem critérios externos para a definição dos elementos estruturais e garantam sua estabilidade ao longo do tempo. Neste aspecto, assimilar características do exército não foi apenas uma estratégia de sobrevivência das PMs, significou operar de acordo com as regras de uma sociedade hierarquizada e desigual, marcada pelo uso da violência como mecanismo de administração de conflitos. Powel e Dimaggio (1999) dizem haver dois tipos de isomorfismo: 1) o competitivo, que se relaciona às disputas do mercado; e 2) o **isomorfismo institucional** em que as organizações não competem apenas por recursos, mas por poder político e legitimação institucional e por questões socioeconômicas. Este pode ocorrer por três mecanismos: o coercitivo (resulta de pressões formais e informais exercidas sobre organizações de quem elas dependam ou dos governos), o mimético (ocorre quando uma organização encontra um ambiente ambíguo e de incertezas que a faz buscar soluções em outras organizações) e o **isomorfismo normativo** (origina-se principalmente da profissionalização, tendo dois aspectos como principais: a educação formal e o crescimento e a constituição de redes de profissionais).

criadas a partir de um modelo militar de policiamento, mais especificamente a forma isomórfica institucional normativa. Segundo Costa (2004), esse processo nas PMs é percebido na tentativa de lograrem equivalência profissional com o exército, com separação formal entre a carreira de oficiais e praças, sendo tal questão inclusive ratificada pela Constituição que lhes concedeu o *status* de militares estaduais.

Concluída a análise da evolução histórica da polícia brasileira, embrião do sistema de segurança pública vigente, a seguir será apresentado o modelo de segurança pública adotado pelo Brasil e a forma como se dá esta gestão.

2.2 A ESTRUTURA E O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA ATUAL

A história da formação das forças de segurança brasileiras nos mostra que neste campo sempre se buscou atender interesses das classes dominantes e que, quando houve discussões acerca de um modelo ideal ou mais adequado do que o atualmente adotado para a segurança pública, estas intenções e tentativas não se concretizaram e as mudanças implantadas pós-Constituição foram mínimas.

O Estado, através de uma política de segurança pública deve estabelecer sistemas, regras normativas, programas e mecanismos para a proteção dos cidadãos, da coletividade, sendo que, para o desempenho eficaz da prestação desta atividade, a melhor estratégia é investir na prevenção. Boa parte destes aspectos preventivos se dá através dos mecanismos de controle postos a disposição da população e, se os objetivos propostos não estão sendo atendidos, devem ser implementadas mudanças e reformas para que as forças policiais passem efetivamente a cumprir seu papel.

A reforma policial encontra-se presente na agenda política de diversos países da América Latina que recentemente realizaram transições para a democracia. Em países que passaram por experiências autoritárias e apresentaram aumento dos índices criminais e da violência durante esse processo de transição, como é o caso da Argentina, do Uruguai e do Brasil, por exemplo, a reforma policial é considerada um passo essencial para adequar as suas polícias às exigências de um regime democrático e, também, às necessidades de uma política de segurança pública capaz de prevenir, controlar e combater o crime e a violência.

Sobre os problemas, perspectivas e desafios da reforma policial na América Latina, Mesquita Neto (2011) destacou em suas pesquisas realizadas em 2007, em coautoria com Zacchi, que:

Parece haver um amplo consenso sobre as dificuldades, resistências e limites na maioria dos processos de reforma policial, mas não há consenso, e muitas vezes nem mesmo clareza, sobre os objetivos da reforma policial, os indicadores de sucesso e os interesses em jogo no processo. **Essa falta de consenso e clareza amplia incertezas, fragiliza estratégias de mudança e constitui obstáculo adicional à reforma policial.** (MESQUITA NETO, 2011, p. 371) (Grifou-se).

Outro autor que analisou processos de reforma dos modelos policiais em novas democracias foi Bayley (2002), as quais buscavam constituir polícias capazes de proteger e promover o regime democrático. Em uma concepção teórica concluiu que estas organizam-se de acordo com quatro normas, em que resta clara a necessidade de defesa da polícia aos cidadãos e não aos governos e/ou governantes. Mesquita Neto (2011) interpretou essas normas da seguinte maneira:

1. A polícia deve dar prioridade operacional máxima à prestação de serviços para cidadãos individuais e grupos da sociedade, não para o governo e os governantes;
2. A polícia deve ser responsável perante a lei e não perante o governo;
3. A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles que são requeridos para a livre atividade política, que é a marca característica da democracia; e
4. A polícia deve ser transparente em suas atividades. (MESQUITA NETO 2011, p. 372).

Uma visão difundida e própria dos processos de reforma do modelo policial em sociedades que emergiram de períodos autoritários é a visão da manutenção da paz, em que se busca constituir forças policiais capazes de mantê-la e/ou construí-la. Além desta, também a visão do desenvolvimento econômico apresenta como objetivo a constituição de polícias capazes de reduzir os custos do crime e da violência, criando condições favoráveis para investimentos e o desenvolvimento da economia. Destaca-se que, independente da visão e dos objetivos orientando a reforma policial, a eficácia, a eficiência, a equidade e a responsabilidade das forças policiais, são resultados que se espera de um processo com essa finalidade.

Damert e Bailey (2006) confirmam uma tendência nas reformas policiais, na combinação de modelos internacionais na produção de políticas de segurança pública com inclinações punitivas e cheias de simbolismos, fazendo com que se

operem poucas melhorias na área e as reformas propostas não geram a eficácia esperada. Neste sentido, Mesquita Neto (2011) destaca que dois processos inter-relacionados e interdependentes, estão presentes nas reformas policiais das novas democracias e, em especial, naquelas que tem altas taxas de crime e violência. Diz, ainda, que:

O primeiro desafio é implementar mudanças institucionais, políticas, organizacionais e profissionais sem comprometer e, se possível, aumentando a capacidade da polícia de resolver problemas e crises da segurança pública, particularmente o crescimento do crime organizado e o medo do terrorismo. **O segundo desafio** é implementar ações capazes de solucionar problemas e crises de segurança pública sem comprometer e, se possível, fortalecendo ou aumentando as chances de sucesso no processo de reforma policial. (MESQUITA NETO, 2011, p. 375) (Grifou-se).

No Brasil sucessivas administrações apoiaram projetos de reforma do modelo policial desde a transição para a democracia e a promulgação da atual Constituição Federal, orientando-se sempre por visões humanitárias, legalistas e de desenvolvimento, com projetos tornando as instituições mais cidadãs, retomando o elo com a comunidade, por meio de reaproximação e orientadas sempre para a solução de problemas e de resultados. Houve também muito esforço para aproximar os órgãos policiais visando à prestação de um serviço mais integrado e eficiente. Nesta aproximação das polícias estaduais com a polícia federal buscou-se combater o tráfico de drogas e repressão ao crime organizado, enquanto que a aproximação com as guardas municipais foi no sentido de prevenir os delitos comuns e os de menor potencial ofensivo.

Mesquita Neto (2011, p. 382) descreve o processo de transição do governo militar para o governo civil em 1985 e da forma como a Carta Magna definiu as bases legais para a construção e consolidação de um regime democrático no país. Contudo, nossa Lei Maior manteve praticamente inalterada a estrutura do sistema de segurança pública constituído durante o regime autoritário. As três principais inovações nesta área, que estão previstas no artigo 144, parágrafos 6º e 8º e artigo 129, inciso VII, foram:

- a) subordinação das polícias estaduais civis e militares, ao controle dos Governadores dos Estados membros da federação;
- b) autorização aos municípios para criação de guardas municipais;
- c) o controle externo da atividade policial ao Ministério Público.

Em toda a sociedade brasileira ficou uma sensação de não cumprimento do acordado, uma vez que a estrutura do sistema de segurança pública foi extensivamente debatida, de 1985 a 1986, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e, de 1987 a 1988, pelo Congresso Constituinte, prevendo mudanças substanciais no modelo existente, tais como:

[...] Diferenciava e separava a esfera de atuação das forças armadas e as polícias federal e estaduais. Ampliava a competência das polícias civis para incluir o policiamento ostensivo, além da investigação criminal. Facultava aos Estados manter ou extinguir as polícias militares. E autorizava os municípios a constituir guardas municipais como forças auxiliares das polícias civis. (MESQUITA NETO, 2011, p. 382-383).

O que aconteceu foi que, diferentemente do que fora apresentado no Projeto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos, os constituintes mantiveram o modelo e a estrutura do sistema de segurança pública constituído durante o regime autoritário, ou seja: a permanência das PMs como forças reservas e auxiliares do exército para manutenção da lei e da ordem; a limitação estadual e municipal para constituir o papel das polícias estaduais e guardas municipais; e relegando às guardas o papel secundário de zelar pela proteção de bens, serviços e instalações e com a manutenção de duas meias polícias nos Estados da federação, a militar que fiscaliza, previne e prende quando necessário e a civil que investiga os fatos delituosos, pois nenhuma tem o ciclo completo de polícia, previsto na PEC 51, por exemplo. (conforme extrato das principais PEC sobre o tema no Apêndice “D”).

Além de algumas modificações não incluídas na Carta Magna, outras foram inseridas, mas carecem de regulamentação, como bem lembraram Lima, Beato, Ratton, Soares e Azevedo (2013) ao propor um novo pacto pela reforma da segurança pública, em publicação de editorial no Jornal Folha de São Paulo, salientando que:

[...] No plano da gestão várias iniciativas têm sido testadas: sistemas de informação, integração das polícias estaduais, modernização tecnológica, mudanças no currículo de ensino policial. Porém **são mudanças incompletas.** [...] **As instituições policiais não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. O Congresso, há 25 anos, tem dificuldades para fazer avançar uma agenda de reformas imposta pela Constituição de 1988,** que até hoje possui artigos sem regulação, abrindo margem para enormes zonas de insegurança jurídica. Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na

não regulamentação do artigo 23, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, ou do parágrafo sétimo do artigo 144, que dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem pública. [...] (LIMA, BEATO, RATTON, SOARES e AZEVEDO, 2013). (Grifou-se).

Os autores destacam que esses fatos demonstram uma clara dificuldade em fazer com que a segurança pública seja vista e assumida como tema prioritário e que resultados de longo prazo só serão alcançados com reformas estruturais e que efetivamente enfrentem temas sensíveis, como, por exemplo: a reforma do modelo policial determinado na Constituição, à distribuição e articulação de competências, criação de mecanismos de cooperação, ciclo completo de polícia, transparência e prestação de contas, dentre outros.

Embora sempre estejam nas agendas políticas, às reformas policiais raramente são consideradas prioritárias. Elas costumam ser postergadas por serem um processo complexo, difícil e de longo prazo e quando algum governante demonstra vontade política para as mudanças do modelo adotado, falta apoio e capacidade de mobilização para implementá-las. As simples propostas geram resistências das instituições policiais existentes e reações que podem intensificar os problemas no campo da segurança pública e desestabilizar governos.

Outro autor que tratou desta dificuldade foi Vasconcelos (2014, p. 450) ao pesquisar Lima (2011) sobre o livro resultado de sua tese de doutorado na USP, *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*, ressaltando que para a superação dos entraves a democratização, “a governança teria a obrigação de ser pensada de acordo com a existência de redes profissionais ou corporativas de informação e saberes, uma vez que estas organizam a política no interior das instituições e neutralizam as mudanças propostas”. Destaca que as mudanças só ganharão espaço na medida em que vão sendo incorporadas pelas redes internas como pauta na disputa por prestígio dentro destas organizações.

Mesquita Neto (2011, p. 381) diz que são muitas as causas da crise de segurança pública no Brasil, que se encontram inseridas nos elevados índices de criminalidade, violência e de desconfiança da sociedade em relação às organizações policiais resultantes das ações dos governos estaduais e federal nesta área. Destaca que uma das causas dessa “crise”, sem qualquer sombra de dúvida, é a não adequação das polícias brasileiras e das políticas de segurança pública às exigências da democracia, do estado de direito e da sociedade

contemporânea. Por ocasião de um seminário de segurança pública, justiça e direitos humanos, organizado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, em 2006, disse que:

Apesar das divergências quanto à importância relativa da reforma das polícias no processo de solução da crise da segurança pública, parece haver consenso sobre a necessidade de uma reforma das polícias. Quase vinte anos após a transição para a democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a reforma das polícias, apesar de uma série de iniciativas, e de avanços inegáveis em algumas áreas, é ainda um desafio para as autoridades públicas, os profissionais da área, as organizações da sociedade civil e os estudiosos do tema. (MESQUITA NETO, 2011, p. 381).

Depreende-se que o modelo de segurança pública adotado pelo Brasil descrito no art. 144 da Constituição Federal de ter entre seus órgãos três polícias com competência na União (I - a polícia federal, II - polícia rodoviária federal e III - a polícia ferroviária federal) e duas estaduais (IV - as polícias civis e V - as polícias militares e corpos de bombeiros militares), cujas competências estão descritas nos parágrafos deste dispositivo, está longe de ser o ideal e de atingir as necessidades da sociedade brasileira nos dias atuais.

2.2.1 Aspectos jurídico-constitucionais da temática: mudanças esperadas e implantadas antes e pós-Constituição Federal de 1988

A ideia de que uma política de segurança pública irá se desenvolver nos marcos de um Estado democrático de direito, projetada a partir da Constituição Federal de 1988, deve se dar na perspectiva de que “democracia” e “direito” aparecem em igualdade de importância e de grandeza.

O Estado democrático de direito, vivenciado na concepção moderna de política e cidadania, caracteriza-se pelas demarcações jurídicas que separam as fronteiras da esfera pública do Estado e da esfera privada da sociedade civil. Segundo Bobbio (2004, p. 13-15), foi através do *Corpus Júrís* que os termos “público e privado” ingressaram na história do pensamento político e social dos países ocidentais. Este autor ressalta que seu uso contínuo sem grandes modificações acabou sendo uma das grandes dicotomias, das quais as disciplinas jurídicas, sociais e históricas se valeram para delimitação e ordenamento do campo de investigação entre o público e o privado.

Neste sentido, Santos (2003) também já se manifestara, ao escrever que:

A modernidade do Estado constitucional do século XIX é caracterizada pela sua organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estados e, principalmente, pelo seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal por meio da qual o Estado se comunica com a sociedade civil. Esta, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados e particularísticos. (SANTOS, 2003, p. 117-124).

Ainda segundo Bobbio (2004, b), tem-se entendido que na doutrina contemporânea do direito, somente uma abordagem jurídica pura, voltada a uma reflexão filosófica do direito, é capaz de equacionar ou ainda compreender a questão da cidadania na chamada “era dos direitos”.

Hoje, pela Constituição em vigor, vive-se um Estado democrático de direito, sendo que esta transição de Estado legal de direito para um Estado constitucional de direito, segundo Feldens (2008, p.18) se deu em meados do século XX, “demarcando uma nova etapa do positivismo jurídico e projetando significativos efeitos sobre o fenômeno da interpretação constitucional”. O grande marco e a nova percepção que se passou a ter do Estado de direito, é que ele deixou de se fundamentar exclusivamente na legalidade, mas também na forma como o legislador e os juízes se posicionam frente às diretrizes emanadas do Estado.

Segundo o constitucionalista português Canotilho (2000), a própria “ideia de Constituição” é um pressuposto do Estado de direito, que ele desdobra em três manifestações: juridicidade, constitucionalidade e sistema de direitos fundamentais, ressaltando que, embora estes pontos representem a síntese do Estado de direito, ainda referencia um quarto princípio que é o da divisão dos poderes:

1. **A Juridicidade** compreende: a) matéria, procedimento, forma; b) distanciação/diferenciação; c) justiça.
2. **A Constitucionalidade**, por sua vez, diz respeito à: a) ideia de Estado Constitucional; b) vinculação do legislador à Constituição, c) vinculação de todos os atos do Estado à Constituição, d) reserva da Constituição.
3. **Sistema de direitos fundamentais**. (CANOTILHO, 2000, p. 243-254) (Grifou-se).

A Constituição Federal de 1988 iniciou por considerar a segurança como um dos valores supremos de uma sociedade fraterna, já no seu preâmbulo,

fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a busca de soluções pacíficas das controvérsias.

Ao iniciar o texto propriamente dito, os constituintes incluíram duplamente a segurança no rol dos direitos e garantias fundamentais, primeiro no *caput* do art. 5º (dos Direitos Individuais e Coletivos), ao lado da inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade e, em seu artigo 6º (dos Direitos Sociais) junto com a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, sendo que este rol de direitos já sofreu ampliações através das Emendas Constitucionais nº 26, de 2000 e nº 64, de 2010.

Além dessas inclusões no rol dos direitos individuais e sociais, o tema segurança volta à Carta Magna no título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, inserido no cap. III, que trata especificamente da segurança pública e dos órgãos que compõem no sistema nacional de segurança.

O texto do artigo 144 da CF/88 traz a estruturação da segurança pública, em um rol taxativo dos órgãos policiais do inciso I ao V, e, nos seus parágrafos delimita as atribuições de cada um deles, com a ressalva, no parágrafo 8º, para a atuação subsidiária dos municípios, no seguinte teor:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Sulocki (2007, p. 126) nos traz que quando se trata da compreensão do direito à segurança, previsto no art. 144, *caput*, da Constituição Federal, esta precisa ser feita em uma perspectiva sistemática, de modo a integrar-se à efetiva garantia de inviolabilidade prevista no *caput* do art. 5º, também da Constituição, de modo a abarcar “todos os direitos” e de “todos os cidadãos”, sem exclusões ou restrições a qualquer um deles.

Sobre o disposto no *caput* do art. 144 da Constituição, que chama toda a sociedade a dar sua cota de participação, Adami (2009), ressalta que:

[...] quando a Constituição Federal positiva a segurança pública como '*responsabilidade de todos*', abre-se um importante canal de diálogo com a sociedade civil sobre o tema de segurança pública, que poderia, ainda, ser explorado pelas políticas públicas, com a criação, dentre outros, de canais eficazes de comunicação entre poder público e sociedade. Existe aqui não apenas uma possibilidade, mas sim um dever do Estado em promover canais de participação. (ADAMI, 2009, p. 81).

Percebe-se a opção do legislador constituinte no sentido de separar as funções de polícia ostensiva, às polícias militares estaduais e as funções de polícia investigativa, às polícias civis. Houve também a separação de competências entre os entes federados, com atribuições específicas e taxativas às polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal. Sobre estas competências Sulocki (2007), assim se manifesta:

[...] O que não está no âmbito das atribuições da União, será residualmente abarcado pela competência dos Estados-membros, conforme se depreende dos parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 144 da Constituição. Essa repartição de competências acarreta problemas sobre a atuação policial, pois exige um equilíbrio nas ações e uma coordenação bem afinada entre os diferentes órgãos e as políticas públicas dos diversos Entes da Federação. [...] (SULOCKI, 2007, p. 122).

Dias Neto (2005) destaca que a segurança pública é vista estritamente a partir do direito penal, tornando invisíveis problemas relativos à segurança, retirando da esfera pública a discussão dos fatores que agem sobre a produção do crime e da violência, passando estes a serem vistos como atos isolados de acordo com a vontade do agente causador da infração penal, ressaltando que:

[...] Atribuir responsabilidade individual significa, pois, excluir o conjunto de fatores que concorreu para um ato e isolar a intenção do agente como única explicação relevante. Com base em parâmetros definidos socialmente, se reconhece que os fatores causais não descaracterizaram a intenção do agente. [...] A toda atribuição de responsabilidade corresponde uma isenção; ao determinar uma responsabilidade individual, a sociedade se isenta de sua própria responsabilidade pelo ocorrido. O problema não está na sociedade mas no autor. [...] Nem uma noção descontextualizada da liberdade individual, que vê todo ato como produto de decisão racional autônoma, nem a visão determinista, em que fatores externos sempre prevalecem sobre o livre arbítrio, propiciam a justa equação para o princípio social da responsabilidade. (DIAS NETO, 2005, p. 80-81).

Souza Neto (2007), ao escrever sobre a abordagem constitucional da segurança pública, mostra que, se esta interpretação do art. 144 da Constituição Federal se der a partir de um núcleo axiológico do sistema constitucional, em que se situam os princípios fundamentais da república e os direitos fundamentais, trará repercussões significativas para um conceito, constitucionalmente adequado, desta temática. O autor aponta duas concepções de segurança pública: uma centrada na ideia de “combate” e outra na “de prestação de serviço público”, sendo que no texto constitucional não há opção expressa entre um ou outro modelo, fazendo com que, de forma equivocada e sob o ponto de vista jurídico-constitucional, tenham sido usados modelos autoritários para tratar de questões de segurança pública.

Esta diferença conceitual pode ser claramente notada na leitura da Constituição, pois de um lado ela dirige a finalidade da segurança pública “à incolumidade das pessoas e do patrimônio”, enquanto que, por outro, mantém corporações policiais estaduais militarizadas e previstas no parágrafo 6º do art. 144 da Carta Magna, como “forças reservas e auxiliares do exército”.

A atividade policial é eminentemente discricionária, fator que demanda de todos os agentes policiais apurado juízo de razoabilidade e proporcionalidade nos momentos de intervenção, dispondo do poder de polícia, diante dos quais deve submeter suas ações sempre dentro dos princípios constitucionais orientadores da administração pública e do ordenamento jurídico vigente. Neste sentido, Sulocki (2007, p. 117) diz que o sistema policial pode ser visto de dois modos diferentes: um, mais amplo, em que a polícia realiza atividade de limitação de direitos, configurando-se como poder de polícia (seu conceito se encontra no art. 78 do Código Tributário Nacional²); e outro, mais restritivo e subjetivo, entende a polícia como uma organização que presta serviço público, no sentido de servir à comunidade e não de combater, portanto, existiria como uma força pública.

² **Código Tributário Nacional** - Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966). **Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm, acesso em 06/06/2015.

Como se percebe, uma das formas concebe a segurança em termos bélicos, constituindo a missão das instituições policiais a partir de estratégias de guerra, em que não são vistos os cidadãos a serem atendidos, mas inimigos a serem combatidos. Este modelo tem resistido graças à impermeabilidade das instituições policiais, e de governos que assumem feições populistas, visando justificar medidas excepcionais através de discursos de “direito penal do inimigo” e de “políticas de segurança de emergência”.

Em contrapartida, a outra forma de concepção da segurança pública é como prestação de serviço público a ser assegurado pelo Estado, sendo esta a tendência que atualmente se tem buscado, com uma polícia democrática, que valorize os canais de comunicação com a comunidade, a fim de obter a participação e a integração de todos os segmentos com medidas de redução de riscos e com transparência, que prime pelos aspectos preventivos das ações delituosas. Sem dúvida, é esta a linha que se coaduna com os fundamentos da ordem constitucional vigente, pautando suas ações pelo respeito e pela promoção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Especificamente sobre estas inclusões constitucionais, na defesa do Estado e das instituições democráticas, Pazinato (2010) fez a seguinte diferenciação para se chegar “do direito à segurança” a “segurança dos direitos”:

Direito à Segurança (Art. 144 CF/88) = Concepção reduzida de segurança + Ações policiais (*stricto sensu*) + Fortalecimento do Estado + Modelo tecnocrático-regulatório + Políticas de Segurança Pública.
Segurança dos Direitos (Art. 6º combinado com o art. 144 CF/88) = Concepção ampliada de segurança + Ações policiais (*lato sensu*) + Fortalecimento dos Municípios + Modelo democrático-emancipatório + Políticas Públicas de Segurança. (PAZINATO, 2010) (Grifou-se).

Na busca de melhorias no sentido de adaptar-se à previsão Constitucional, Pazinato (2006), ao concluir trabalho monográfico acerca do Conselho Municipal de Justiça e Segurança através da experiência de gestão participativa da segurança pública na cidade de Porto Alegre/RS, explicou que uma mudança de foco tornou possível um debate a respeito da segurança sob novo viés, buscando incorporar maior participação da sociedade civil organizada, vendo este tema como direito social fundamental, inscrito no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição. Acerca destes avanços ele assim se manifestou:

[...] é preciso avançar para a garantia da segurança dos indivíduos em todos os seus direitos fundamentais, o que inclui os direitos de prestação positiva por parte do Estado, promovendo ou garantindo as condições materiais de gozo efetivo desses bens jurídicos (ações positivas fáticas), e extrapola o escopo dos tradicionais direitos de defesa do cidadão frente ao sistema punitivo estatal, ou mesmo, dos direitos de prestação positiva estatal, de ordem normativa, previstos pela legislação penal para proteger os direitos fundamentais do cidadão contra a atividade de terceiros. **Esse novo arranjo hermenêutico subsidia, ademais, uma fundamentação constitucional da atual tendência de intervenção das administrações municipais na gestão da segurança pública e fortalece a importância da emergência de esferas públicas não estatais de gestão participativa da segurança por parte da coletividade.** (PAZINATO, 2006, p. 128) (Grifou-se).

Neste novo paradigma da Segurança Pública, como “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos”, o artigo 144 da CF/88 previu nos seus cinco incisos, como órgãos policiais integrantes do Sistema Nacional de Segurança Pública, apenas as instituições policiais da União e dos Estados, sem ressaltar o papel de outros órgãos governamentais na prevenção à violência ou o da própria comunidade. Freire (2006) salienta que com a Constituição Federal de 1988, houve a diferenciação da segurança nacional da segurança pública, em que a primeira é voltada para as ameaças externas à soberania nacional e defesa do território e a segunda, referente à manifestação da violência no âmbito interno. Também destaca que:

Para entender essa nova perspectiva, é interessante lembrar o contexto da Constituição de 1988, que aprofundou os princípios de descentralização administrativa, conferindo a estados e municípios novos papéis. A responsabilidade sobre a Segurança Pública, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os Estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminalidade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras estaduais. [...] **Atualmente tem-se falado em um terceiro paradigma de segurança, a Segurança Cidadã, que surgiu em meados do ano de 1990, foi implementada na Colômbia em 1995. Esse novo paradigma tem como fundamento a aplicação de políticas setoriais em níveis locais, ou seja, “parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local.”** (FREIRE, 2006, p. 102) (Grifou-se).

Ainda sobre “dever de todos” no campo da segurança pública, Oliveira (2002, p.62) conclui texto, publicado pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente (ILANUD), dizendo

que o fato do problema da segurança pública ser compartilhado por todos, por força Constitucional, “pode significar um risco de envolvimento pessoal com o crime; pode significar que o aparato do sistema de justiça criminal é insuficiente para nos conduzir a uma utópica paz social; pode significar que o problema não diz respeito a ninguém em especial”. Ressalta, porém, que há significância também com o “mapeamento das responsabilidades”, com o comprometimento de todos os agentes envolvidos na questão, independentemente do nível ou posição que ocupam na instituição, assim como a gestão coletiva e integradora dos diversos agentes pode efetivamente conduzir a resultados positivos.

O combate à violência está diretamente ligado à integração e incentivado pelo Estado, mas não instituído por ele, sendo este um processo lento, paulatino, de conscientização conjunta, mas necessário a todo o regime democrático. Ocorre que o tema segurança pública, ao ser abordado, sempre é feito em forma de cobrança aos poderes legalmente instituídos, em todas as suas esferas de atuação, exatamente pelo fato de ser responsabilidade de todos. Sobre esta questão Paschoal (2002) assim se posiciona:

Do Poder Legislativo, pleiteia-se a edição de leis penais severas, que cominem punições altas e até desproporcionais; sem contar as leis processuais desrespeitosas às garantias constitucionais, tão custosamente conquistadas. **Do Poder Judiciário**, cobra-se que sejam aplicadas as penas máximas, independentemente dos requisitos traçados pelo artigo 59 do Código Penal, além da manutenção de pessoas presas provisoriamente, mesmo nos casos em que não se justifica a medida cautelar. E **do Poder Executivo**, sem quaisquer preocupações com possibilidade orçamentária ou com o real impacto que a medida terá na sociedade, postula-se, ilimitadamente, o aumento do número de policiais, de armamentos, de viaturas e assim por diante. [...] Mesmo aqueles que vislumbram a necessidade de haver políticas públicas de segurança e não apenas políticas de segurança pública, ou seja, mesmo aqueles que entendem que, mais que o aumento de policiais, tem efetividade no combate à violência, a educação, o esporte, a cultura, o lazer, a integração; atribuem ao Estado a culpa por todas as mazelas sociais, responsabilizando-o, conseqüentemente, pela falta de segurança. Deixando de perceber; ou simplesmente, fingindo não aferir a sua própria parcela de culpa pela situação. **É realmente fácil optar entre criticar o Estado (Poderes Executivo, Legislativo e/ou Judiciário) pela suposta falta de leis penais e processuais penais mais severas, pela falta de policiais e equipamentos; ou, em um discurso mais “politicamente correto”, pela ausência de medidas sociais passíveis de conferir à criança e ao adolescente alternativas ao crime. Difícil é assumir a parte de responsabilidade cabível a cada qual.** (PASCHOAL, 2002, p. 63-64) (Grifou-se).

Sobre a segurança participativa e cidadã pode-se dizer que ela tem dois grandes objetivos: 1) identificar os problemas geradores da violência e da delinquência; e 2) implementar ações conjuntas visando à resolução dos problemas identificados, esse processo envolve instituições públicas e a sociedade civil, além de outras áreas de atuação, como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras. Essas mudanças de foco têm sido timidamente introduzidas nas políticas públicas da área de segurança, enfrentando grandes desafios, pois, nesta nova perspectiva de segurança, o foco é o cidadão e, nesse sentido, a violência é percebida como ameaça ao gozo pleno de sua cidadania.

Especificamente sobre a inclusão dos municípios no artigo 144, Cravo (2009) diz que, em função da interpretação gramatical do texto, “muitas vezes têm se levantado contra as guardas municipais”, uma vez que o parágrafo 8º da Lei Maior limitou-se a dizer que “os municípios poderão instituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, de acordo com a lei”. Destaca, especialmente, a necessidade de uma interpretação correta e ampla da palavra “proteção” constante neste parágrafo, nos seguintes termos:

[...] Proteger é dar segurança. A forma mais comum de proteção está na prevenção. Do ponto de vista da Administração Pública, a prevenção primária consiste na prestação de serviços públicos sociais e ações comunitárias para gerar um ambiente social favorável. A prevenção secundária consiste no exercício do poder de polícia para restringir ou limitar as liberdades individuais em favor do bem coletivo e do interesse público. Sendo órgão do Município constitucionalmente dotado de poder de polícia, a Guarda Municipal deve contribuir no conjunto da prevenção primária. Quanto à prevenção secundária, a Guarda Municipal vai executá-la em dois momentos. Em primeiro lugar, através de ações de vigilância constante, circulando, exibindo sua presença de forma bastante ostensiva, como forma de coibir, de inibir, de desencorajar eventual infrator. Em segundo lugar, desenvolvendo ações de controle e fiscalização sobre determinados serviços públicos contratados, concedidos, permitidos, cedidos voltados à segurança, higiene, ordem pública, costumes, diversões, lazer, atividades econômicas dependentes de autorização do Poder Público, etc. [...] **a proteção constitucional a cargo das guardas municipais deve recair sobre tudo aquilo que gravita em torno de bens, instalações e serviços, do ponto de vista objetivo e subjetivo, isto quer dizer que a proteção deve alcançar quem dá, quem mantém e quem recebe os serviços, bens e instalações. A guarda municipal deve proteger não só os serviços propriamente ditos (prevenir e reprimir qualquer ato ou fato que possa prejudicar, danificar ou impedir), bem como, proteger a incolumidade do servidor público, que opera os bens, instalações e serviços, e a incolumidade dos seus usuários [...].** (CRAVO, 2009, p. 1-2) (Grifou-se).

Silva (1991, p. 653), por sua vez, tem uma interpretação mais restritiva, ao mencionar que “os constituintes recusaram várias propostas de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública”.

Nesta mesma linha de interpretação do texto Constitucional segue o entendimento de Lazzarini (2003), ao discorrer que:

[...] A melhor doutrina entende, uniformemente, que a Constituição Federal de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que equivale dizer que o município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar. Nesse sentido, igualmente, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo tem sido pacífica no sentido da incompetência das Guardas Municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante, e, até mesmo, a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal. (LAZZARINI, 2003, p. 95).

Entre estes dois pontos de vista distintos, há uma tendência de avanço na implantação cada vez maior das políticas municipais de prevenção à violência, visando auxiliar os órgãos de segurança pública já existentes e, em consequência, ampliar a atuação das guardas municipais, principalmente com a entrada em vigor do seu novo estatuto geral (que será analisado em ponto específico, item 4.2.4), ou seja, a participação dos municípios na gestão integrada da segurança pública, mesmo sendo inovadora e recente no Brasil, tem se mostrado cada dia mais necessária.

2.2.2 A gestão da segurança pública no Brasil

Discutir o tema gestão de segurança pública é importante porque, atualmente, a violência no Brasil se transformou em fenômeno que transcendeu o problema da criminalidade, cujas profundas implicações sociais exigem reformas estruturais e mudanças na sociedade para aprimorar, atualizar e renovar as instituições de segurança pública.

No entender de Pazinato (2009, p. 10), o aumento dos índices de criminalidade, o crescimento do sentimento de insegurança pública e a percepção coletiva de que o controle social das violências e dos crimes é responsabilidade

das instâncias governamentais federais, estaduais e municipais, apresentam-se como hipóteses plausíveis na gestão de segurança pública e também como explicação para o destaque e a centralidade conquistadas por esse tema no país.

Fazer gestão estratégica em segurança pública é algo extremamente novo, uma vez que a visão de se tratá-la como uma função administrativa está apenas se iniciando, pois até hoje só se administra a segurança pública com base jurídica, entendendo-a, inclusive, em muitos casos, como requisito para ingresso nas carreiras policiais. É necessário que aqueles que comandam ou chefiam os órgãos de segurança, além dos cursos que os condicionam ao ingresso e na sua formação, sejam gestores e, para tal, também necessitam de formação específica.

Para Pacheco e Bornhofen (2007, p. 17-22), gestão estratégica é definir de maneira explícita, participativa e com base em um diagnóstico, atual e futuro, de seus ambientes, internos e externos, o rumo que se pretende dar a uma organização, formulando missão, visão e valores, além de implementar e controlar os objetivos, as estratégias e os planos de ações definidos. Já gerenciar estrategicamente é estar em constante prospecção, atualização e adequação da organização em relação a seus ambientes internos e externos.

Gestão de segurança pública significa questionar o seguinte: O que foi feito até hoje neste campo? O que foi feito para estarmos neste patamar? Como se chegou neste estágio de falta de segurança? Os bons gestores da segurança pública precisam ser proativos, portanto, a atualização constante é fundamental, procurando antecipar-se às mudanças visando sempre assegurar e manter a ordem pública. É preciso antecipação, prevenção e, em segurança pública, isto significa desenvolver ações que diminuam as oportunidades para que os fatos delituosos ocorram ou que se reduza, sobremaneira, a sua incidência.

A prevenção do crime e da violência tem se tornado uma prioridade nacional na gestão da segurança pública e da defesa social, sendo este o paradigma que rege a gestão da segurança pública hoje. Segundo Blazeck (2007), o paradigma inicial foi pautado na construção de uma relação de desconfiança entre a polícia e a comunidade. Sobre a mudança deste paradigma, ele diz que:

[...] Com o advento da Constituição Federal de 1988, a valorização dos direitos humanos e da cidadania, propõe às polícias uma nova forma de ver e agir sobre a realidade social, sem, contudo, ter modificado ou incrementado às atribuições das Instituições que constituem o Sistema de Segurança Pública. As constatações da necessidade de implantar

mudança de paradigma de gestão em segurança baseiam-se no resultado das ações e políticas públicas executadas durante décadas, o que levou à situação crítica atual, e na busca frenética de uma política de segurança capaz de conter a escalada de uma violência crescente e sem parâmetros. A transição do atual modelo de gestão para a gestão comunitária deve ser monitorada por resultados, provocando também a mudança do seu paradigma. Esta tem como fundamento a avaliação dos impactos da ação pública: A própria comunidade é responsável pela avaliação. A certeza de um bom resultado depende do acompanhamento do processo; a busca da qualidade gera comprometimento com o resultado; a efetivação de um processo de prestação de contas para a sociedade, dos gastos dos recursos públicos e resultados alcançados [...] (BLAZECK, 2007, p. 1).

Investir na gestão de segurança pública no Brasil hoje é necessário para que se formem lideranças culturais e gestores de organizações nessa área, razão pela qual estão surgindo vários cursos de pós-graduação *lato sensu* neste sentido, aliando este conhecimento às políticas públicas para que esta dinâmica da violência, da criminalidade e das diversas violações dos direitos humanos seja pesquisada, sob a ótica científica e acadêmica, com estudos e diagnósticos que permitam definir prioridades e elaborar planos de ação para diminuir este cenário de insegurança que hoje se apresenta.

Para se fazer, atualmente, uma gestão eficiente em segurança pública tem-se, obrigatoriamente, que discutir o tema sob o enfoque do conjunto de orientações elaboradas pela SENASP e pelo Ministério da Justiça, contidas na matriz curricular nacional, para a formação e aperfeiçoamento de profissionais da área, destinados a apoiar a criação e o fortalecimento de um sistema integrado de segurança por meio de ações de formação e capacitação. A melhor maneira para se avançar neste sentido é fazer um desenvolvimento simultâneo de conhecimentos teóricos e práticos, relacionados a questões cruciais para o aprimoramento da gestão em segurança pública, em uma dimensão multidisciplinar, não restringindo a abordagem do tema apenas ao sistema criminal.

Na conclusão deste capítulo percebe-se que a estrutura e o modelo de segurança pública do Brasil, diferentemente da estrutura do Uruguai, que será apresentada a seguir e que é mais enxuta, centralizada numa polícia única e vem se atualizando pós-redemocratização, o Brasil perdeu a oportunidade de fazê-lo quando da promulgação da atual Constituição Federal e nos últimos vinte e cinco anos dezenas de PEC foram apresentadas, sem avançar nas casas legislativas e com forte resistência das corporações policiais existentes.

3 A SEGURANÇA PÚBLICA NO URUGUAI

[...] La ilusión represiva es la nota dominante en el Uruguay actual. Las técnicas de control, vigilancia y señalamiento territorial se expanden, pues siempre hay un “enemigo” de porte para combatir: antes fueron la subversión y sus aliados, gobernados por el marxismo internacional; hoy son los jóvenes pobres y marginados, dominados por las subculturas y el crimen organizado. (Rafael Paternain, Apertura del libro “Ya no podemos vivir así”, 2013).

Este país, cujo nome oficial é República Oriental do Uruguai, está localizado na parte sudeste da América do Sul, tem uma população de cerca de 3,5 milhões de pessoas, dos quais 1,8 milhão vivem na capital, Montevidéu e em sua área metropolitana, que, em consequência, apresentam também os maiores índices de violência e criminalidade, conforme se depreende da análise das tabelas 8 e 9, com levantamento dos delitos de homicídios e roubos por Departamento, o que tem representado um grande desafio para a segurança pública daquele país.

Em resposta ao questionamento sobre a composição do sistema de segurança e do que se entende por segurança pública no Uruguai, pesquisadores da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim se posicionaram:

¿Qué se entiende por Seguridad?

En Uruguay se entiende por Seguridad lo que en un Estado de Derecho **se entiende por Seguridad Pública, el libre ejercicio de los derechos en todo el territorio, la prevención del delito y la restauración del orden cuando este sea alterado. La Constitución del Uruguay concibe la idea de seguridad como Estado, definido como democrático y social de derecho; lo que se desprende de la lectura conjunta de los artículos 4, 82, 24 y 25 de la Constitución de la República.** La Constitución uruguaya, tributaria del pensamiento jusnaturalista y personalista, establece que toda persona tiene derecho a esa protección, lo que motiva la intervención del estado a esos fines. Además, a partir de la Ley nº 16.736, de 1995, a la concepción doctrinal que sustentaba que la seguridad es un cometido esencial se ha agregado que es a la vez sustantivo. Como define la Ley de Seguridad Ciudadana (nº 16.707, de julio de 1995) la seguridad como un bien común. Esta ley es una pieza clave para reconocer avances, conflictos y tensiones también en el plano doctrinario. Se trata de una ley que resulta de un consenso entre todos los partidos políticos, es decir, se trata de la expresión legislativa de lo que podría definirse como el principio de una política de estado. (OEA, CAFFERATA, LENARDUZZI, 2008, p.16) (Grifou-se).

A responsabilidade política sobre o gerenciamento do sistema de segurança fica a cargo do poder executivo, sob a égide do Ministério do interior, como se verá no desenvolvimento do capítulo.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA SEGURANÇA PÚBLICA URUGUAIA

A história da segurança pública uruguaia se deu com a evolução daquela sociedade, suas revoluções, guerras, invasões, nos períodos históricos da era colonial à sua independência como república oriental, aos dias atuais, ressaltando que lá a formação é de um estado unitário, diferentemente do Brasil, que se estruturou como uma federação, sendo este ponto importante para as diferenças na formação das forças de segurança, que lá é representada por uma polícia única e bastante centralizada, enquanto que no Brasil, por preceito constitucional, são cinco os órgãos que integram nosso sistema nacional de segurança pública.

A única força de segurança pública do país é a Polícia Nacional uruguaia, tradicionalmente encarregada da aplicação das leis, prevenção, repressão aos delitos e manutenção da ordem. Sempre se constituiu como organismo estatal com características peculiares, que a distingue dos demais órgãos do sistema de justiça penal daquele país, segundo Rodríguez (2005), pelo contato direto com a realidade criminal, com a violência do dia a dia e com toda a população, além de:

Toda la policía es una institución social, cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, por lo que presenta la doble originalidade de ser una de las formas más antiguas de protección social así como una de las más fuertes expresiones de la autoridad del Estado. Se encuentra pues, intimamente ligada a la propia Sociedad que la ha creado y por ende sus objetivos, su forma de estructura organizacional y sus funciones específicas, habrán de corresponder siempre a los caracteres sociopolíticos o culturales de la comunidad en que le há tocado actuar, así como a la idiosincrasia de la población a la que habrá de servir. Este enfoque constituye un enorme desafío para los tiempos futuros, ya que el valor de su actuación dependerá en gran medida de la capacidad que demuestre la Policía Nacional uruguayana en adaptarse rápidamente a las transformaciones que experimente la Nación en general. (RODRÍGUEZ, TOMO 1, 2005, p. 19).

Nos últimos tempos as transformações na atividade policial estão associadas aos fenômenos da democratização, da descentralização das estruturas político-administrativas, à criação de novas tecnologias, às perspectivas pós-globalização e a um maior protagonismo da sociedade civil, inquieta com os problemas de segurança, que têm afetado a maioria das nações latino-americanas, gerando novos enfoques em matéria de segurança, controle e atividade policial.

A primeira unidade policial do território uruguaio foi a chamada *Compañia de Caballos Coraza*, criada em 22 de janeiro de 1730, ao final do processo de fundação de Montevideu. Esta polícia foi a precursora de todas as unidades policiais e militares uruguaias em complemento à *Real Ordenanza del Rey Felipe II*, de 1570, que já estabelecia a organização militar obrigatória entre a população hispano-americana, em concordância com a *Ordenanza de las Milicias Provinciales*, criadas pela Espanha em 1562, cuja função principal era a manutenção da ordem pública e prisão de delinquentes.

Segundo Rodríguez (2005, p. 59-60), ao final do século XVIII e início do século XIX, houve a implantação dos *Cabildos* e a criação dos primeiros cargos policiais. A palavra *cabildo* deriva do latim *caput*, ou seja, governo, cabeça da localidade, e, neste caso, gerou os primeiros serviços policiais propriamente ditos, com cargos claramente definidos, sendo que o primeiro *Cabildo* instalado foi o de Montevideu, em 1º de janeiro de 1730, cuja denominação completa era "*Cabildo, Justicia y Regimiento de esta Ciudad*", composto por regidores e cabildantes. Estes eram assim denominados: um Alcalde de primeiro voto (administrava a justiça civil e criminal); um Alcalde de segundo voto (que além das funções do anterior era também o juiz de menores); um Alférez Real (transportava o estandarte em festas e solenidades); um Fiel Executor (cuidava da cidade e castigava os vendedores que enganassem a população); um Depositário Geral (guardava os depósitos judiciais e administrativos); um Síndico Procurador-Geral (cuidava dos interesses fiscais); um Alcalde Provincial (zelava pelo bem estar da província); um Alguacil Maior (fiscalizava o pagamento de impostos e prendia os delinquentes) e um Alcalde da Santa Irmandade (cuidava dos delitos que aconteciam fora da cidade de Montevideu, ou seja, na zona rural, e prendia seus autores, conduzindo-os ao cárcere), sendo as duas últimas funções atividades tipicamente policiais.

No ano de 1803, as funções de Alguacil Mayor foram substituídas por um novo cargo que passou a denominar-se Regidor Juez de Policía, outorgando-lhe as mesmas funções exercidas pelo antecessor, sendo que esse cargo mais o de Alcalde de la Santa Hermandad eram eleitos anualmente, para não haver sobrecarga dos escolhidos nem física e nem economicamente, visto que essas funções públicas não eram remuneradas. Sobre esta estrutura policial deficitária e frente ao aumento do número de crimes, Rodríguez (2005), destaca que:

A la carência de una organización policial, suficiente y estable, representada y ejercida, unicamente por algunos ciudadanos, quienes poco podían hacer frente a una vertiginosa carrera ascendente de los hechos delictivos. [...] Los sucesivos conflictos de jurisdicción, tanto en lo jurídico como en el práctico, respecto de la función policial colonial y que enfrentaron en más de una oportunidad al Cabildo con la Gobernación, se hallan notoriamente separados en su concepción o ejecución, según la propia documentación de época. Una confusión de jerarquias, de atribuciones entre las autoridades de la ciudad, unido a un espíritu marcado de agresividad e intolerância entre sus representantes, parecía fuese el rasgo sobresaliente de la sociedade de aquellos primeros años de la vida montevideana [...]. (RODRÍGUEZ, TOMO 1, 2005, p. 75-79).

Essa situação confusa e carente de policiais fez com que em meados de 1778 fossem formados pelotões militares destacados com a missão de vigilância e manutenção da paz pública. Estes funcionavam em zonas selecionadas e nos subúrbios da cidade e eram chamados de “Postos de Guarda”, compostos basicamente por tropas de cavalaria, que trabalhavam de forma rotativa onde sua presença fosse mais necessária e a delinquência mais crescente, ou seja, as funções policiais do período colonial atuavam basicamente de forma repressiva.

Surgiram outros grupos policiais tais como o Corpo de Polícia Montada, Milícias de Cavalaria de Montevideu, em 1811, e o Corpo de Blandengues, em 1797, que mais tarde transformou-se em Regimento Blandengue Oriental, voltado para a segurança das áreas de fronteira. José Artigas, grande herói nacional, foi o primeiro oriental designado oficial de polícia blandengue, no cargo de ajudante maior, função que exerceu junto com sua carreira militar, atividade que iniciou a serviço da coroa espanhola.

Na sequência, houve a extinção dos cabildos e foi criada a Polícia Nacional do Uruguai, em 18 de dezembro de 1829, pela Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, comandada pelo Diretor Nacional, cargo político cujo nome é indicado pelo Ministro do Interior. A corporação possui repartições, entre elas assistência social, bombeiros, polícia de trânsito e estradas, dentro dos órgãos de direção nacional, além de 19 Chefaturas de Polícia, conforme apresentado na figura 1, uma para cada Departamento do país, alcançando os seus atuais 112 municípios, como se verá na estrutura pormenorizada no ponto seguinte.

3.2 A ESTRUTURA E O MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA ATUAL

A Polícia Nacional é a corporação responsável pela segurança pública de todo território uruguaio e tem entre as suas atribuições à prevenção ao delito e a prisão dos infratores caso o crime já tenha ocorrido. Atua também como polícia administrativa, com atribuições de fiscalização de trânsito e auxiliar de justiça, sendo responsável pela investigação dos crimes.

Figura 1: Organograma da Polícia Nacional do Uruguai



Fonte: Informe Nacional Uruguay: Estudio de la Seguridad Pública y Privada. Disponível em: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Informe%20Nacional%20-uruguay.pdf>. Acesso em 10/05/2015.

A estruturação política do Uruguai consiste na subdivisão de seu território em Departamentos (similares aos Estados brasileiros), e cada Departamento possui a sua Chefatura de Polícia Nacional, sendo que a maior delas está na capital do país, Montevidéu, que conta com grande concentração populacional e, também, com a maior incidência de crimes como se verá nos gráficos e tabelas desenvolvidos no item 3.2.2.

A legislação que insere a Lei Orgânica Policial e define a sua atual estrutura se deu com a entrada em vigor do Decreto nº. 75, de 1º de fevereiro de 1972, modificando as legislações anteriores que tratavam desta temática: a Lei nº. 14.050, de 23.12.1971 que introduziu as mudanças na Lei orgânica de nº. 13.963, de 22.05.1971.

Quanto à natureza jurídica, à posição institucional, à direção imediata e às finalidades institucionais a lei orgânica policial assim preceitua nos seus artigos:

Artículo 1º - La Policía constituye la Fuerza Pública; es un **Cuerpo de carácter Nacional** y Profesional, **dependiente del Poder Ejecutivo** por intermedio del **Ministerio del Interior**.

Artículo 2º- Como policía administrativa le corresponde el **mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos**. Entiéndese por orden público a los efectos de esta Ley, el estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad públicas; la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas. **En su carácter de Auxiliar de la Justicia, le corresponde investigar los delitos, reunir sus pruebas y entregar los delincuentes a los Jueces.**

Asimismo, el servicio policial debe protección a los individuos, otorgándoles las garantías necesarias para, el libre ejercicio de sus derechos y la guarda de sus intereses, en la forma que sea compatible con los derechos de los demás.(URUGUAY, LEY ORGÁNICA POLICIAL,1972) (Grifou-se).

As atribuições da Polícia Nacional uruguaia, estipuladas nos artigos 3º, 4º e 5º, são exercidas de forma similar à atividade policial brasileira, através de um serviço permanente de observação, atenção e prevenção, visando controlar a ação dos delinquentes, infratores e contraventores, cuja prisão será efetuada se os delitos ocorrerem, nos prazos e nas condições legalmente estabelecidas, com a respectiva coleta de provas e instrumentos usados na prática delituosa. Cabem à polícia também o cumprimento das ordens de liberdade emanadas das autoridades judiciárias competentes e a remessa, ao cárcere, das pessoas submetidas à justiça e com prisão decretada.

A Lei de Procedimentos destaca que a ação preventiva e repressiva da polícia se estenderá aos delitos que infrinjam o código penal e as demais legislações penais especiais. Destaca a finalidade do serviço policial e do papel dos seus agentes como aplicadores da lei, ressaltando o emprego do uso progressivo da força, nos seguintes termos:

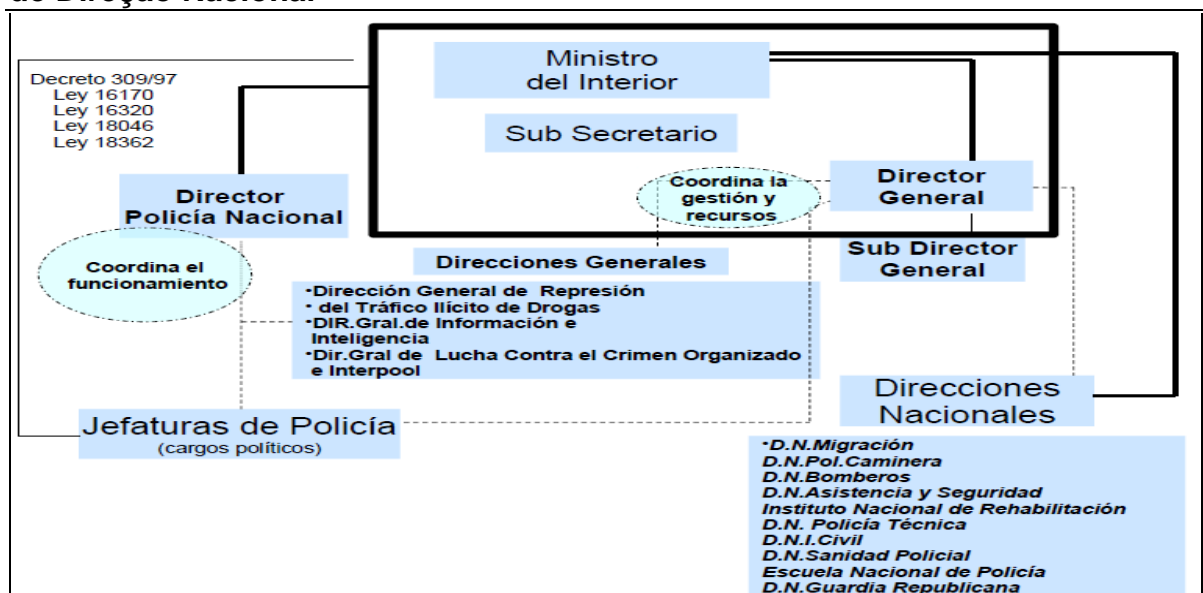
El Servicio Policial debe asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, órdenes, resoluciones y permisos de cuya vigencia efectiva le está encomendado el contralor; y le corresponde colaborar con las autoridades judiciales y los Gobiernos Departamentales. Para el logro de los fines descriptos, los servicios policiales se emplearán bajo su responsabilidad, los medios razonablemente adecuados y en igual forma elegirán la oportunidad conveniente para usarlos. A los efectos del cumplimiento de las finalidades institucionales y cometidos del artículo 2º. de la presente ley, el personal policial utilizará las armas, la fuerza física y cualquier otro medio material de coacción, en forma racional, progresiva y proporcional, debiendo agotar antes los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance según los casos. El Ministerio del Interior instruirá a dicho personal siguiendo las pautas contenidas en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG/34/169), de 17 de diciembre de 1979". (URUGUAY, LEY ORGÁNICA POLICIAL, 1972).

Quanto à estrutura orgânica da hierarquia policial, ela se dará diretamente com o Ministério do Interior, na qualidade de órgão superior de todos os serviços de segurança pública, cabendo ao Ministro a chefia direta da polícia ou a delegação aos órgãos vinculados referidos na lei, tendo na figura do subsecretário o substituto imediato, podendo também, por via de decreto, determinar a criação de organismos de conexão entre os serviços policiais que se fizerem necessários.

A estrutura policial, com jurisdição nacional (conforme figura 2), se constitui dos seguintes órgãos e repartições:

Artículo 9º.- La Policía estará integrada por las siguientes reparticiones: a) Dirección Nacional de Información e Inteligencia; b) Dirección Nacional de Policía Técnica; c) Jefaturas de Policía Departamentales; d) Inspección de Escuelas y Cursos; e) Escuela Nacional de Policía; f) Dirección Nacional de Bomberos; g) Dirección Nacional de Policía Caminera; h) Dirección Nacional de Sanidad Policial; i) Intendencia General de Policías. (Unidad suprimida pela Ley nº 17.296); j) Estado Mayor Policial; k) Junta Calificadora para Oficiales Superiores; l) Dirección Nacional de Migración; m) Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación; n) Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial; o) Dirección Nacional de Identificación Civil. (URUGUAY, LEY ORGÁNICA POLICIAL, 1972).

Figura 2: Organograma do Ministério do Interior do Uruguai e seus Órgãos de Direção Nacional

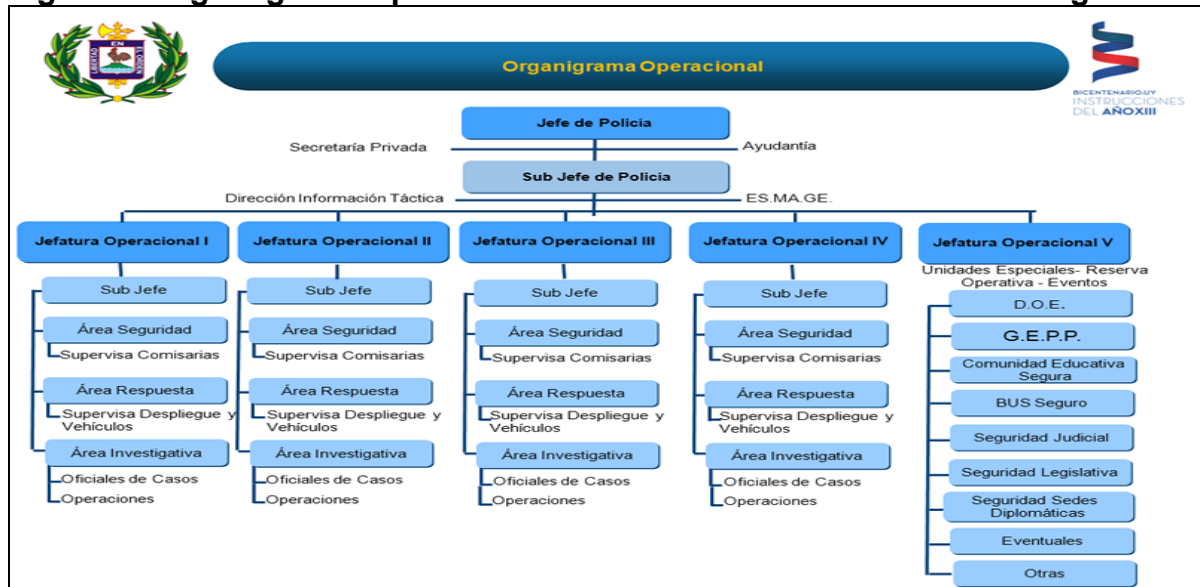


Fonte: Secretaria General - Ministerio del Interior. Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/ministerio_org.pdf. Acesso em 24/04/2015.

As Chefias de Polícia Departamentais dividem-se em “Jefaturas de Policías del Interior” e em “Jefatura de Policía de Montevideo” (conforme organograma

operacional da figura 3), referindo expressamente a legislação que cada Departamento da República Oriental do Uruguai terá um Chefe de Polícia, atendendo ao disposto no art. 173 da Constituição daquele país, nos seguintes termos: “En cada Departamento de la República habrá un Jefe de Policía que será designado para el período respectivo por el Poder Ejecutivo, entre ciudadanos que tengan las calidades exigidas para ser Senador”, com a ressalva de que se trata de um cargo demissível *ad nutum*, ou seja, o Ministro do Interior poderá removê-lo e substituí-lo quando achar conveniente, enquanto que todos os demais cargos policiais das chefias e repartições serão exercidos por policiais de carreira. (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1967).

Figura 3: Organograma operacional das Chefaturas de Polícia do Uruguai



Fonte: Ministério do Interior do Uruguai

Ao explicar a forma como se estruturam as chefaturas de polícia departamentais os pesquisadores da Organização dos Estados Americanos (OEA), assim a descreveram:

Cada Jefatura Departamental está dividida en tres grandes áreas o direcciones: la Dirección de Seguridad, de la cual dependen las Comisarías Seccionales, que tienen jurisdicción dentro de sus límites; la Dirección de Investigaciones, con sus respectivos Departamentos de Hurtos y Rapiñas, Homicidio, Automotores, Orden Público, Delitos Económicos, Delitos Complejos, de acuerdo a cada Jefatura y tienen jurisdicción Departamental; y la Dirección de Grupos de Apoyo, que está a cargo de los Cuerpos de Apoyo como lo son la Radio Patrulla, Tránsito, Plantel de Perros, Centros de Capacitación, que tienen jurisdicción departamental. Las unidades policiales se dividen en Comisarías

Seccionales (276 en el país), Sub Comisarías (46) y Destacamentos (81). Estas unidades responden a sus respectivas Jefaturas Departamentales y se distribuyen según la distribución de la población, siendo más numerosas las comisarías en los departamentos de Maldonado y Montevideo-Canelones. (OEA, CAFFERATA, LENARDUZZI, 2008, p. 28).

Os Departamentos de Polícia do interior serão integrados por: a) Chefe e Subchefe de Polícia; b) Secretaria Geral; c) Direções de Segurança e Investigação; d) Junta de Classificação de Policiais Subalternos; e) Direção e Administração; f) Outros Órgãos que se fizerem necessários para um bom e normal funcionamento.

O Departamento de Polícia de Montevideú, por sua vez, divide-se em quatro subprogramas, assim subdivididos:

- O primeiro conta com as seguintes dependências: a) Chefe e Subchefe de Polícia; b) Direção e Secretaria Geral; c) Assessoria Jurídica; d) Escritório de Informações Sumárias; e) Direção de Pessoal; e f) Junta de Classificação de Policiais Subalternos;

- No subprograma 2 se encontram as direções e coordenações executivas dos seguintes órgãos: a) Direção de Segurança; b) Direção de Investigação; e c) Direção de Grupos de Apoio;

- No subprograma 3 se encontram a direção e coordenação administrativa com as seguintes dependências: a) Direção de Administração; b) Direção de Assuntos Judiciais; c) Direção de Contabilidade; d) Direção de Tesouraria; e e) Direção de Identificação Civil.

- O subprograma 4, atualmente suprimido, chamava-se originalmente de “Regimento da Guardia Republicana” e tinha entre suas dependências: a) O Comando e o Subcomando do Regimento; b) O Estado Maior do Regimento; c) A Guardia Republicana; e d) a Guardia de Caroceros. Este subprograma deu lugar à atual “Guardia Republicana”, criada e ampliada como unidade executora do Ministério do Interior, com atuação em todo o território uruguaio (equivalente aos Batalhões de Operações Especiais ou de Choque no Brasil), assim definida pela Lei nº 18.719, de 27 de dezembro de 2010, com as seguintes atribuições:

El Art. 231 de la Ley nº 18.719 de 27 de diciembre de 2010 (Presupuesto Nacional Período 2010-1014), suprimió este Subprograma, creando como unidad ejecutora del Ministerio del Interior la “Guardia Republicana”: “Créase en el inciso 04 “Ministerio del Interior”, programa 460 “Prevención y Represión del Delito”, la unidad ejecutora 033 “Guardia Republicana”, como cuerpo policial especial con jurisdicción nacional, la que dependerá directamente del Ministro del Interior. Tendrá como cometidos la

prevención y represión de delitos, el mantenimiento del orden público y la formación técnico policial, de quienes revistan en los cuerpos especiales de las diferentes Jefaturas Departamentales. La Dirección de la Guardia Republicana será ejercida por un Oficial Superior del subescalafón ejecutivo que haya prestado servicios como Personal Superior en la Unidad. A partir de la vigencia de la presente ley, transfírense a esta unidad, todos los recursos humanos y materiales afectados a las actividades del subprograma 004 "Regimiento Guardia Republicana" de la unidad ejecutora 004 "Jefatura de Policía de Montevideo", que se suprime. (URUGUAY, ACTUALIZACIÓN LEY ORGÁNICA POLICIAL, 2010).

O ensino e a formação de todos os policiais do Uruguai se dá através da Escola Nacional de Polícia, ou por sua supervisão, que tem delineadas por legislação as seguintes atribuições:

Artículo 16.- La Escuela Nacional de Policía tendrá como cometidos: a) Formación, capacitación y perfeccionamiento de los Oficiales de Policía de toda la República, mediante los Cursos de Pasaje de Grado; b) La preparación de los aspirantes a ingreso cualquiera fuere el destino asignado, salvo lo previsto en el artículo 18; c) Los cursos de pasaje de grado para el personal subalterno con el fin de formar, en sus distintos grados en todo el país, al personal de esa categoría; d) La capacitación de los Oficiales Superiores de Policía, como se establece en el artículo 17º de la presente ley. (URUGUAY, LEY ORGÁNICA POLICIAL, 1972).

Em todas as Chefias Departamentais funcionam Centros de Formação Profissional, sob a supervisão da Escola Nacional, denominadas "Escuelas de Policía Departamentales", cuja atribuição é a formação básica do efetivo policial local que ingressa no último grau da escala hierárquica. Também sob a supervisão do órgão de ensino nacional, funciona uma Escola Policial de Estudos Superiores, para preparação dos cargos especializados e de passagem de grau para chefias, de oficiais para a direção e de formação profissional e passagem de grau ao efetivo subalterno, sendo que esses cursos se desenvolverão com base em programas institucionais existentes à época e propostos para evolução na carreira policial.

A Direção Nacional de Polícia Caminera integra o corpo da Polícia Nacional, porém com a incumbência específica de sistematizar, controlar e vigiar o trânsito em todas as estradas e rodovias do país, tal como a Polícia Rodoviária Federal brasileira e as Polícias Rodoviárias Estaduais que pertencem às PM.

Ao referir a condição do efetivo da polícia uruguaia e o estatuto que a rege, a Lei Orgânica Policial (1972, art. 29) traz que "El Estado Policial es la situación creada por el conjunto de obligaciones, derechos, deberes y garantías que la Constitución, las leyes, decretos y demás disposiciones establecen para todos los

policías en Situación de Actividad o Retiro”, definiendo as obrigações dos agentes no art. 30, nos seguintes termos:

Artículo 30.- Son obligaciones del Estado Policial para el personal en actividad: a) Defender contra las vías de hecho, la libertad, la vida y la propiedad de todas las personas; b) El mantenimiento del orden público, la preservación de la seguridad, la prevención y represión del delito; c) La obediencia al superior jerárquico impartidas por las órdenes de servicio; d) El desempeño de las funciones inherentes a cada grado y destino policial; e) La aceptación del grado conferido por la autoridad competente, de acuerdo con disposiciones legales; f) La sujeción al régimen disciplinario policial; g) El aceptar los cargos y destinos asignados y cumplir con las comisiones del servicio; h) La abstención de toda actividad política y de ejecutar cualquier acto público o privado de carácter político, salvo el voto (artículo 77, inciso 4º de la Constitución de la República). (URUGUAY, LEY ORGÁNICA POLICIAL, 1972).

Os postos e graduações previstos ao efetivo policial uruguaio subdividem-se em profissionais de nível superior e subalterno, dispostos no art. 48 da Lei Orgânica, com as seguintes denominações:

Pessoal Superior: a) **Oficiais Superiores:** Inspector Principal e Inspector Mayor o Comandante; b) **Oficiais Chefes:** Comisario Inspector o Mayor e Comisario o Capitán; c) **Oficiais Subalternos:** Sub Comisario o Teniente, Oficial Principal o Teniente 2º, Ayudante o Alférez e Subayudante;

Pessoal Subalterno: a) **Suboficiais:** Sargento 1º; b) **Classes:** Sargentos e Cabo; c) **Alistados:** Agente, Bombero, Guardia y Coracero de 1ª e Agente, Bombero, Guardia y Coracero de 2ª.

Mais recentemente a Lei de Procedimento Policial junto à sociedade uruguaia foi aprovada através da Lei nº. 18.315, de 05 de julho de 2008, adaptando a atividade policial ao Código de Conduta para os Funcionários Encarregados da Aplicação da Lei (ONU, 1979) naquele país, mesmo que tardiamente segundo palavras da Ministra do Interior, quando da edição da lei, Daisy Tourné Valdez, justificando que no Uruguai até então havia pouco debate político acerca da segurança pública, sua estrutura, suas funções e seu modo de proceder. Saliou que este debate em profundidade, a confrontação livre de ideias, a abertura e difusão do modo de atuação policial, com a participação de todos os cidadãos, organizações não governamentais, têm enriquecido o processo de envolvimento da sociedade neste tema de altíssima relevância.

A então Ministra justificou a criação da Lei de Procedimento Policial, aprovada por unanimidade pelo parlamento uruguaio, como um marco normativo claro e um grande avanço, uma vez que a discricionariedade e o desgoverno em relação à segurança pública são perigosos à democracia. Destacou que, além de ferramenta com regras claras para as ações policiais, esta lei se transforma em garantia para todos os cidadãos da república uruguaia e um marco democrático de vigência dos direitos humanos, contribuindo para fortalecer as relações entre os cidadãos e sua polícia.

Segundo Vila (2012, p. 203), a matriz policial uruguaia sofreu 40 anos de gestação, ressaltando que os organismos de segurança em um país avançam no ritmo das suas necessidades, geralmente com algum atraso. Sobre a polícia nacional uruguaia o autor diz que embora ela preexistia ao nascimento do Uruguai como Estado, seu desenho organizativo, estrutura e alcance foram se adaptando às condições políticas e sociais que a rodeavam.

Sobre a preexistência da matriz policial nos moldes como ainda hoje se estrutura, Vila (2012) destaca ainda que:

Históricamente, la Policía estuvo dirigida por figuras partidárias en cada uno de los departamentos, los que aficiaban de articuladores entre la política y el conocimiento profesional de la seguridad. [...] El jefe de Policía durante el siglo XIX había sido el fiel representante del gobierno partidario en la comarca. [...] Las jefaturas a su vez se subdividían en pequeñas jurisdicciones llamadas “seccionales” o “comisarías”, nombre este último derivado del título o grado que ostentaba el responsable o jefe de la jurisdicción.[...] Con la Ley Orgánica Policial y sus principales decretos reglamentarios la Policía iría estableciendo una estructura nueva más acorde a una institución moderna, donde a la descentralización territorial (jefaturas) se sumaban funciones especializadas, elemento que se incrementaría en el transcurso de la década siguiente. El formato institucional que hoy se conoce como descentralización territorial y especialización funcional de 19 jefaturas departamentales y 10 direcciones nacionales (identificación civil, migración, criminalística, caminera, inteligencia, etcétera) fue desarrollándose paulatinamente, aunque adquirió mayor notoriedad en el período de facto. (VILA, 2012, p. 204-205).

Vila (2012, p. 209) diz que essas transformações institucionais na estrutura policial estavam evoluindo no Uruguai até 27 de junho de 1973, quando houve a intervenção militar e iniciou-se um período de ditadura e de supressão das instituições durante os anos setenta e oitenta, mais especificamente até o início de 1985. A partir de então se retomou a busca da identidade em um processo de reabertura democrática, a restauração de direitos e garantias até a implantação da

democracia, com a liberdade e anistia a muitos uruguaios que durante anos foram silenciados e presos pelo aparato repressivo estatal. Destaca também que:

Los años posteriores al regreso de la democracia fueron de gran incertidumbre en la organización policial. Mientras que algunos policías destituidos por el régimen militar recompusieron sus carreras administrativas recibieron compensaciones económicas por los prejuicios sufridos, otros tantos pasaron a retiro, sea por temor a las represalias como por las incertidumbres de los cambios institucionales. Al mismo tiempo, el personal de base encontró una ventana de oportunidades y se aventuró a movilizarse [...] en procura de reivindicaciones gremiales, fundamentalmente salariales, pero en este punto el elenco político no admitió la naturaleza de las propuestas y el movimiento fue rápidamente reprimido. [...] En cuanto respecta a legislación, el período estuvo signado por escasos cambios normativos en lo institucional, aunque hubo una reorientación hacia el sector privado estimulándose el surgimiento de las empresas de seguridad. [...] Por otra parte, la Policía contaba con cierto descrédito y la inseguridad no mostraba valores preocupantes. (VILA, 2012, p. 210).

As mudanças legislativas no campo da segurança pública uruguia sempre foram intensas, fato que não se modificou durante o período da ditadura militar (1973-1985), porém, após o movimento de redemocratização esta retomada foi lenta e gradativa em número de leis, sendo bem mais comum a legislação e regulamentação através de decretos, conforme se pode depreender da tabela 7:

Tabela 7: Número de Leis e Decretos afins ao campo da Segurança Pública e encaminhados pelo Ministério do Interior do Uruguai por quinquênio

	1973 - 1985	1985 - 1990	1990 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2005	2005 - 2010	Total
Leis	120	52	77	09	68	64	390
Decretos	457	348	512	273	404	444	2.438
Totais	577	400	589	282	472	508	2.828

Fonte: Vila, 2012, p. 211.

Percebe-se, pela tabela, que o quinquênio correspondente à restauração democrática (1985) foi um período de poucas transformações institucionais no campo da segurança pública, sendo que algumas das legislações deste período são: o novo regulamento disciplinar (Dec. nº. 516/985), a recomposição da carreira policial com a reestruturação dos graus hierárquicos (Dec. nº. 80/987, Dec. nº. 709/986, Dec. nº. 818/986, Dec. nº. 950/986 e Dec. nº. 267/987), a criação do Corpo Especial para Prevenção e Repressão aos Delitos Econômicos (Dec. nº. 237/985), a criação da Junta Nacional de Drogas (Dec. nº. 69/988 e Dec. nº.

463/988), a criação da Direção-Geral de Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas (Dec. nº. 446/993, de 25/10/1993), a criação de uma Escola de Formação Penitenciária (Dec. nº. 119/986), a Regulamentação do Instituto Nacional de Criminologia (Dec. nº. 876/988), a regulamentação do registro de empresas de segurança (Dec. nº. 145/991, de 02/10/1991), a regulamentação da Junta Assessora de Serviços Policiais e a definição da estrutura orgânica de Inspeção Nacional de Polícia (Dec. nº. 212/994, de 27/05/1994 e Dec. nº. 61/995, de 23/02/1995), assim como a mudança de alguns dispositivos do Código Penal e de Processo Penal (Lei nº. 16.349, de 27/04/1993), dentre outras modificações afins.

Já nos anos 2000 e com o feito histórico da chegada da esquerda à presidência do país, com o apoio da chamada frente ampla (em março de 2005), teve-se o grande desafio de estabelecer normas democráticas para a atividade de segurança pública e erradicar práticas usuais do período da ditadura. Segundo Vila (2012, p. 217), em abril de 2007 realizou-se um censo policial sobre a formação e preparo técnico-profissional e os resultados foram alarmantes, apesar dos esforços das autoridades em inserir mudanças nos planos de formação dos novos agentes, adaptação no currículo e da ampliação dos requisitos e exigências de ingresso.

No que diz respeito às mudanças legislativas afins com o tema da segurança pública deste novo período, ele foi marcado pela aprovação da Lei de Humanização e Modernização do Sistema Carcerário (Lei nº. 17.897, de 18/09/2005), motivo de grande preocupação dos uruguaios assim como na questão penitenciária brasileira, que incluiu diversas demandas importantes, dentre as quais estão: a redução da pena de quem trabalhasse ou estudasse no cárcere; liberdade antecipada para quem já tivesse cumprido metade da sua pena; modificação nas leis de segurança cidadã; criação do Centro de Atendimento às Vítimas de Violência e de Delitos e de uma comissão de reforma processual penal.

Foi estabelecido um protocolo de atuação policial (Lei nº. 18.405, de 17/11/2008 e a derrogação de um decreto que autorizava a polícia a realizar certas prisões e medidas coercitivas que havia sido criado durante a ditadura e que claramente não se coadunavam com o texto da Constituição da República em vigor, que diz expressamente: “Artículo 15.- Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente”. (Dec. nº. 109/005, de 18/03/2005 que derogou o Dec. nº. 690/980). A derrogação deste decreto uruguaio equivale à retirada da Constituição brasileira da “prisão

para averiguações” que constava na Carta Magna anterior e que não encontra guarida numa democracia e não se coaduna com ações de segurança cidadã.

Na estrutura da segurança pública uruguaia, neste período, houve modificações na escala hierárquica nas unidades executoras e criação de cargos técnicos civis no Ministério do Interior, de pesquisadores sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, por exemplo, mudança assim descrita por Vila (2012):

[...] se generan varias reestructuras esclafonarias en distintas unidades ejecutoras y se crean cargos civiles en la Secretaría del Ministerio del Interior. Esto ultimo, pese a lo reducido del número, fue un giro importante en la concepción de la seguridad, ya que hasta el momento se entendia que todos los temas relacionados a la seguridad pública eran asunto de la corporación policial. Con la creación de estos cargos de “conducción” y “alta conducción” en la cartera pero abocados desde el punto de vista técnico al apoyo de las autoridades políticas se generó una fuerte polémica en la interna policial, especialmente en los mandos superiores que veían con desconfianza la incursión civil en asuntos relativos a la seguridad. (VILA, 2012, p. 219).

Durante o golpe de Estado, houve um aumento de mais de 30% da força efetiva da segurança pública, acréscimo que se deu segundo Vila (2012, p. 21) pois a segurança neste período estava no centro da agenda. Destaca, também, que embora tenham ocorrido muitas aposentadorias de policiais (lá chamadas de “retiro”) com a redemocratização, o número de policiais não parou de crescer acima de 26.000 (vinte e seis mil) a partir de 2002 e superando os 30.000 (trinta mil) a partir do ano 2011. Na época de realização da pesquisa (1º semestre de 2014) o efetivo contava com 30.860 (trinta mil, oitocentos e sessenta) policiais nacionais uruguaiois, com perspectivas de ampliação pelo Ministério do Interior para 2015.

Sobre a busca de uma segurança coadunada com o desenvolvimento do país e comprometida com a cidadania o Ministro do Interior nos dois últimos governos, Eduardo Bonomi, destaca as novas legislações e projetos voltados à prevenção da criminalidade, em busca de um novo modelo policial. Sobre as reformas estruturais, Bonomi (2014) destaca entre as ações implantadas que:

La reforma fue hecha a partir del concepto de la **construcción de la seguridad**: Tratar de abordar esto como problema obliga a plantearse la convivencia como solución y tener como objetivo principal vencer el miedo. Superar el temor colectivo en el espacio público es la estrategia prioritaria para recuperar la ciudad como un escenario de tránsito, intercambio y generador de encuentros. Ello requiere la articulación con distintos organismos del Estado, con las intendencias y con organizaciones de la sociedad civil. [...] **Llegamos a la conclusión que la profunda**

modernización – renovación- de la gestión y de la policía tenía que consolidar un “Nuevo Modelo Policial”, en el cual la capacitación, profesionalización y la mejora de las condiciones laborales de la Policía Nacional tienen un rol clave. Se han implementado políticas integrales dirigidas a dignificar y profesionalizar la labor policial.[...]

Cambios en la estructura de la Institución: 1) Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, incorporando personal civil y sacando las cárceles paulatinamente de la estructura policial; **2)** Creación de la Guardia Republicana, con despliegue nacional e incorporación de nuevos efectivos, hasta completar mil quinientos: cuando llegamos al Ministerio había unos 800; **3)** Creación de la Dirección General contra el Crimen Organizado. Implementación de la nueva estructura organizativa de la Jefatura de Policía de Montevideo o se crearon 4 Jefaturas de Zonas Operativas y una especializada, que tiene a su cargo los Grupos de Reserva Táctica, con unos 400 efectivos o Reorganización del servicio de Radio creando las URPM (Unidades de Respuesta Inmediata) con unos 20 patrulleros por turno y por zona; **4)** Se creó el Área de Violencia de Género; **5)** Creación de la Unidad de Auditoría Interna, fortaleciendo la transparencia con la que se trabaja. (BONOMI, 2014, p. 11) (Grifou-se).

Concluindo a análise da estrutura e do modelo de segurança pública atual do Uruguai, pode-se dizer que nos últimos quarenta anos a matriz institucional do Ministério do Interior e, por consequência, a da segurança pública, mudou, se atualizou e continua evoluindo. Estas mudanças são justificadas por Vila (2012), com os seguintes argumentos:

[...] Las necesidades de un Estado represivo durante los años setenta y la coyuntura regional (com el auspicio de gobiernos extranjeros) dieron un giro en el diseño organizacional de la Policía Nacional. Las carencias profesionales, la falta de coordinación, la insuficiencia normativa, la escasez de recursos, entre otras características, fueron propiciando un cambio sustantivo en la gestión de la seguridad en un contexto de crecimiento del autoritarismo. La nueva Ley Orgánica y sus reglamentaciones fueron generando unidades especializadas, aunque no por ello profesionalizadas, para el desarrollo de nuevas formas de gestión. La disciplina extrema impuesta por la intervención militar y la desaparición de las garantías y derechos fueron subsidiarias de una identidad que marcaría a fuego las generaciones de ese período. El contexto democratizador de mediados de los ochenta generó una nueva falta de identidad, ya que se rompía una continuidad para dar cabida al resurgimiento de los derechos civiles y ciudadanos. Sin embargo, los efectos de la dictadura permanecerían en la doctrina policial y el recambio generacional no bastaría para erradicar prácticas abusivas o contrarias a un Estado de derecho. El aumento de recursos humanos y materiales, la mejora de los planes de estudio, la tecnificación y los impulsos reformistas no han sido suficientes para alcanzar mejores resultados en los cometidos organizacionales. Con el incremento de los guarismos en la criminalidad, la sociedad clama por mayor vehemencia en las políticas de seguridad y desde la cartera se há debatido en todos los períodos hasta donde llegar en las potestades de la corporación. [...] (VILA, 2012, p. 228).

Destaca-se, também, como uma das dificuldades, a complexidade dos governos democráticos do Uruguai em reorganizar o aparato estatal de dominação

vigente, somado à sujeição da vontade política ao apelo popular de querer leis mais penalizantes em pleno estado de direito, salientando que esta propensão uruguaia é semelhante ao que acontece no Brasil, onde também há essa tendência em acreditar que endurecimento e maior penalização reduzirão a violência e as taxas de criminalidade. As opções institucionais de reforma no Uruguai ainda estão em curso, deixando aos governantes o desafio de definir o modelo mais adequado ao cenário de alta nos índices de violência e criminalidade, atuação profissional técnica, garantista, legal e baseada no respeito à cidadania, ou seja, busca semelhante a que se está fazendo no Brasil, no campo da segurança pública, desde a redemocratização.

3.2.1 A questão dos municípios no campo da prevenção da violência

A República Oriental do Uruguai compõe-se de 19 Departamentos, que no Brasil equivalem aos Estados Membros da Federação e, quanto ao poder local, em março de 2015 o parlamento uruguaio aprovou a criação de 23 novos municípios, passando dos 89 existentes anteriormente para os 112 atuais.

Há uma peculiaridade na estruturação dos municípios no Uruguai, pois através da Lei nº. 18.567, de 13 de setembro de 2009, foram criadas naquele país novas entidades territoriais chamadas de “municípios”, sendo que isto implicou uma mudança na denominação das instituições governamentais departamentais, uma vez que antes dessa lei as denominações “departamentais” e “municipais” eram usadas de maneira quase indistinta. Outra peculiaridade reside no fato de que atualmente apenas os Departamentos de Montevideu, Canelones e Maldonado, (capital, área metropolitana e região turística respectivamente), possuem todo o seu território coberto por municípios, por serem os mais populosos e necessitarem de um foco maior de atenção de políticas públicas locais em razão de terem os mais altos índices criminais e/ou terem essas incidências em constante ascensão.

O atual regime legal adotado para a criação de municípios uruguaio tem recebido apoios de um lado e fortes críticas de outro. Os defensores dessa mudança consideram muito válido que este “terceiro nível de governo” se junte à administração departamental e nacional, descentralizando funções e criando uma importante atividade democrática e um fórum de discussão permanente e participativo com o poder local, visando a implantação de políticas públicas efetivas

e pontuais, inclusive no campo da segurança pública, já que o aumento da criminalidade é motivo de grande preocupação no país.

Por outro lado, as principais críticas acerca desta normatização atual são: a) os órgãos municipais estão totalmente subordinados aos departamentos; b) os municípios não possuem orçamento e nem recursos fiscais próprios; c) falta de funcionários locais, pois os que desempenham as funções são cedidos pelos Departamentos; d) a qualificação deste terceiro nível de governo que deveria ser dos municípios têm sido questionada, porque, mesmo tendo eleições próprias, estão integrados a estrutura de administração departamental e subordinados a ela; e) no atual formato de criar e gerenciar os municípios estão sendo infringidas normas constitucionais uruguaias; e f) não há garantias de que a implantação dessas políticas públicas no âmbito municipal venham a reduzir a violência e a criminalidade ou as desigualdades entre os departamentos.

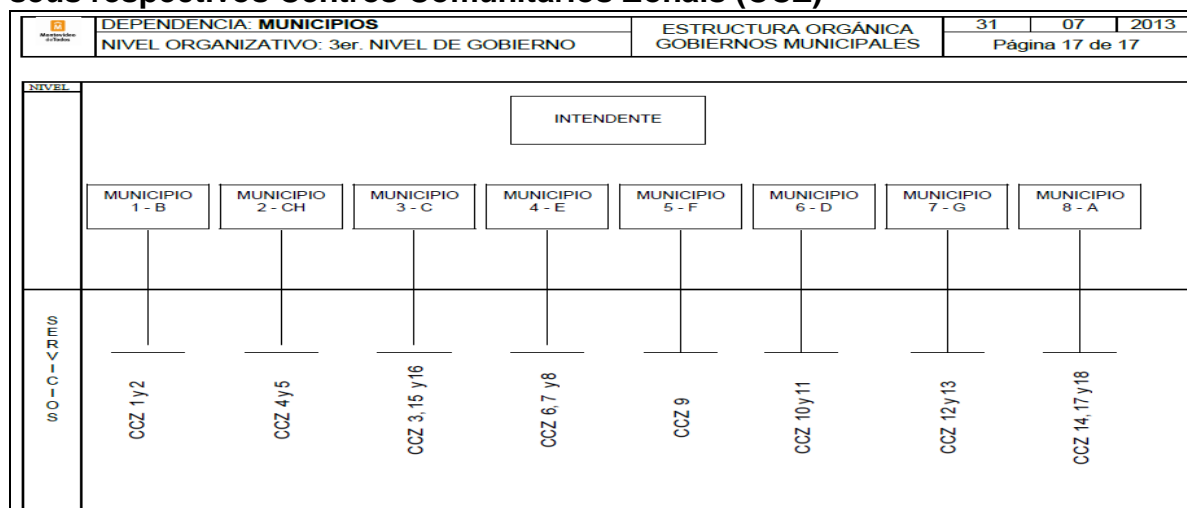
A estruturação dos 112 municípios nos 19 Departamentos nos apresentam situações bastante diversificadas, pois alguns tem quase 30 entes municipais, como é o caso da região metropolitana de Canelones (com 29), enquanto que outros tem apenas um ou dois municípios, como é o caso de Flores com um, Durazno e Treynnta e Tres com dois municípios cada, mais a peculiaridade de alguns espaços departamentais não pertencerem a nenhum município, não sendo atingidos por ações comunitárias e implantação de políticas públicas locais, o que demonstra que a questão municipal ainda não é pacificada no Uruguai.

Por outro lado, a divisão dos municípios que compõem a capital do país é única e peculiar (conforme estrutura orgânica dos oito governos municipais representados na figura 4), além do fato de seus habitantes não se sentirem moradores da cidade “A”, “B”, “C” ou “D”, ou de pertencerem apenas a um “Centro Comunitário Zonal” (CCZ) numerado, para onde suas demandas são encaminhadas e as questões locais discutidas de forma participativa e sim da grande metrópole que é Montevideú.

A figura 4 que apresenta a estrutura orgânica dos 8 governos municipais e seus respectivos CCZ de Montevideú, num total de 18, sendo que cada zona está regida por uma junta, um governo local, diretamente ligados a um municipio que é comandado por um Alcalde (função que no Brasil é exercida pelo prefeito), e os “Consejales” (os vereadores), todos eleitos por voto direto dos cidadãos na mesma data em que se elegem os Intendentes das Juntas Departamentais. Este processo

de descentralização municipal dos serviços em Montevidéu, busca a participação de todos os cidadãos, a proposição de políticas públicas pontuais e necessárias àquela zona ou comunidade, a integração política, além da responsabilidade na tomada de decisões de forma conjunta, numa iniciativa que se deu nos anos 1990, através do Decreto nº 26.017/93 e vêm se mantendo até os dias atuais. Há também os conselhos de bairro que se reúnem em organizações sociais e cooperativas, visando o controle e a fiscalização das ações dos governos locais e o encaminhamento de pleitos decididos conjuntamente por aquelas comunidades.

Figura 4: Estrutura orgânica dos oito governos municipais de Montevidéu e seus respectivos Centros Comunitários Zonais (CCZ)



Fonte: Organograma da Estrutura Orgânica Governos Municipais de Montevidéu. Disponível em: <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/transparencia/organograma>. Acesso em: 02.05.2015

Acerca da não competência dos municípios para atuação no campo da segurança pública alguns técnicos uruguaios pesquisados assim se manifestaram:

Rafael Paternain, ex-Sociólogo do Ministério do Interior, Professor do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais da Udelar e autor de vários livros sobre a atual situação da segurança pública no Uruguai, em entrevista no dia 27/02/2014, informou que os municípios uruguaios, no que tange à segurança agem de acordo com o que lhes é determinado pela Chefatura de Polícia Departamental local, que coincide com a circunscrição política daquele Departamento, sem poder de polícia nenhum, considerando que os policiais que lá atuam pertencem à Polícia Nacional. Destacou que o município pode atuar apenas administrativamente no gerenciamento das questões de trânsito como multas e estacionamento, ressaltando que nem se cogita a municipalização da segurança

pública ou dar poder de polícia a estes agentes municipais de trânsito. Os municípios, na sua grande maioria, são pequenos e deficitários em termos de autonomia e de políticas públicas no campo da segurança. Destaca que há corpos militarizados dentro da polícia nacional, como o caso da Guardia Republicana, que atua em todo o território uruguaio, inclusive nos municípios mais longínquos e fronteiriços, de acordo com a necessidade. Não há nenhum corpo municipal de polícia no país e o que se têm discutido é um aumento de poder local em função da lei de criação de novos municípios, mas nada relacionado exclusivamente à segurança pública, apenas se pensando em algumas estratégias próprias e peculiares de cada departamento ou município, como por exemplo, a questão turística no Departamento de Maldonado (Punta del Este e Piriápolis) e a questão fronteiriça nos Departamentos de Rivera, Cerro Largo (Rio Branco e Aceguá) e Rocha (Chuy). Acredita que no Uruguai não vai prosperar a carreira de Guardas Municipais como está ocorrendo no Brasil, até porque a Constituição uruguaia proíbe taxativamente este poder dado exclusivamente à Polícia Nacional, instituição da qual os uruguaios gostam e confiam bastante. (PATERNAIN, 2014).

Outro pesquisado, Alejandro Vila, Cientista Político do Ministério do interior, mestre e doutorando na temática de segurança pública junto à Udelar, se manifesta de forma semelhante, negando a existência de qualquer movimento de implantação de políticas municipais de prevenção à violência ou envolvendo questões de segurança pública, dizendo que simplesmente não há e nem vai haver, considerando ser um país pequeno, um estado unitário, onde os municípios ainda estão se estruturando, com pouca autonomia e buscando espaço de poder local. Que a Polícia Nacional já é suficiente, pois além de cada Chefatura Departamental há a Guardia Republicana, que é uma espécie de polícia de choque e especializada em grandes eventos e situações de risco que atua nacionalmente, onde houver necessidade, inclusive em pequenos municípios e na fronteira com o Brasil. (VILLA, 2014).

Conclui-se este ponto, sobre a estrutura da polícia e órgãos de segurança no Uruguai, com a visão de que, diferentemente do Brasil, que contava com 5.570 municípios (segundo IBGE, em agosto de 2015) e onde há um movimento crescente no sentido de implantar políticas municipais de prevenção à violência, já se conta com experiências precursoras nesta área, inclusive com o fortalecimento das Guardas Municipais brasileiras com a recente aprovação do seu Estatuto Geral

(Lei nº. 13.022, de 08 de agosto de 2014), no Uruguai os municípios não tem estas atribuições e prerrogativas no campo da segurança pública, considerando haver uma única polícia, que é nacional, conta com o reconhecimento da população e não haver guardas municipais e nem se pensar na sua criação.

3.2.2 As principais incidências criminais no Uruguai

A divulgação e análise dos principais delitos do Uruguai tornaram-se públicas com a implantação do Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade, criado em agosto de 2005, com o objetivo de difundir e dar transparência aos dados estatísticos da violência e da criminalidade uruguaia, assumindo o compromisso de atualização trimestral dos dados e edição de publicações com diagnósticos e interpretações da realidade nacional sobre o tema.

As atribuições do Observatório segundo o governo uruguaio são:

El Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad, se creó con la finalidad de brindar datos confiables y reales, elaborados mediante una metodología rigurosa para el tratamiento de los principales indicadores sobre la evolución de la criminalidad y la gestión policial en nuestro país. Su lanzamiento se realizó en agosto de 2005, y la información se actualiza trimestralmente. Además de su función estadística, el Observatorio se asume como un proyecto en movimiento para promover la modernización de los sistemas de información, la revisión y ampliación de las problemáticas a diagnosticar y la producción de conocimiento y análisis sobre los asuntos de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en el Uruguay. El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad persigue los siguientes objetivos:

- Centralizar, procesar y analizar la información estadística sobre violencia y criminalidad que produce el Ministerio del Interior;
- Aplicar criterios espaciales y temporales estandarizados para la medición confiable de distintos fenómenos;
- Actualizar trimestralmente los datos para mantener informada a la población acerca de la evolución de los principales indicadores en materia de violencia y criminalidad;
- Profundizar el trabajo sectorial dentro del Sistema Estadístico Nacional para el intercambio de información que estimule la producción de conocimiento original en las ciencias sociales;
- Estimular, a través de la difusión pública, la integración de los distintos esfuerzos en materia de estudios y análisis sobre la evolución y los perfiles de la violencia y la criminalidad en el Uruguay. (URUGUAY, MINISTERIO DO INTERIOR, 2015).

Também neste período, entre os anos 2003 e 2005, o Ministério do Interior realizou, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Programa de Segurança Cidadã, uma série de publicações que deu visibilidade

ao trabalho de produções estatísticas gerais sobre violência e criminalidade no Uruguai. Estas publicações foram a base do projeto de criação do Centro de Informações que culminou com a institucionalização do atual Departamento de Dados, Estatísticas e Análises, como órgão integrante do Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade do Ministério do Interior.

A seguir serão apresentadas as principais incidências delituosas disponibilizadas através do Observatório Nacional sobre Violência e Criminalidade do Uruguai, com dados gerais inseridos, ano a ano, por Departamento, a partir de 1980 e, também, de dados obtidos pessoalmente, junto ao Ministério do Interior, quando da realização do doutorado sanduíche no 1º semestre de 2014.

Tabela nº 08: Incidência do delito de homicídios no Uruguai, por Departamento, de 1995 a 2015

Departamentos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2012	2013	2014	2015 *
ARTIGAS	07	05	05	01	04	02	04	03	04	04	05	04	03	04	05	00	02
CANELONES	21	27	31	39	24	24	26	29	23	30	31	40	32	30	32	36	08
CERRO LARGO	06	05	07	06	14	04	06	01	05	03	05	018	05	04	03	04	01
COLONIA	02	06	07	09	03	04	09	12	04	11	05	04	09	10	05	06	01
DURAZNO	00	03	03	03	04	184	02	03	05	01	02	02	03	00	02	05	00
FLORES	01	01	02	01	00	01	03	02	02	01	01	00	01	01	01	03	00
FLORIDA	03	01	01	02	01	05	01	05	03	02	04	02	06	03	04	01	01
LAVALLEJA	01	06	03	06	04	04	02	03	05	05	06	01	07	06	01	05	03
MALDONADO	05	05	08	03	03	04	11	10	09	05	13	09	10	11	09	12	03
MONTEVIDEO	92	102	124	110	106	104	109	124	86	88	90	85	104	164	170	153	49
PAYSANDU	07	04	05	10	09	06	05	03	04	06	08	06	02	04	02	02	00
RIO NEGRO	01	03	04	00	02	05	04	01	02	00	02	03	02	01	02	01	00
RIVERA	10	12	12	20	08	11	17	11	10	15	07	11	11	03	13	08	01
ROCHA	06	04	06	06	04	06	03	03	06	09	06	05	10	03	02	05	02
SALTO	08	04	04	08	02	09	02	03	03	05	04	04	03	04	03	02	02
SAN JOSE	04	05	06	05	04	05	02	04	06	03	03	04	00	05	03	05	03
SORIANO	07	04	07	06	05	03	05	03	05	05	06	01	04	02	02	00	00
TACUAREMBO	05	04	07	06	12	06	04	07	10	05	03	04	06	03	04	06	03
TREINTAY TRES	05	04	01	03	07	04	03	04	05	02	01	00	03	02	01	02	01
Total	191	205	243	244	216	214	218	231	197	200	202	195	221	260	264	262	83

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo Ministério do Interior / Observatório Nacional sobre violência e criminalidade do Uruguai. Disponível em: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas>. Acesso em 20/05/2015.

* Os dados de 2015 são de 1º de janeiro a 05 de abril de 2015

** Os anos de 2005, 2009, 2010 e 2011 não tiveram os totais de homicídios divulgados pelo Ministério do interior, apenas os totais gerais do país por ano que foram: **2005: 190; 2009: 226; 2010: 205 e 2011: 199** homicídios/ano.

O delito de homicídio no Uruguai está no rol dos crimes contra a personalidade física e moral do homem, segundo seu código penal, sendo sua incidência motivo de grande preocupação por parte dos uruguaios, embora, comparativamente com o Brasil, possua baixos índices de criminalidade, mesmo

nos delitos mais incidentes, como se depreende dos percentuais apresentados nas tabelas 08 e 09 sobre o Uruguai e nas tabelas 1 a 6 sobre o Brasil.

Da análise da tabela 08 percebe-se que nos anos pesquisados, de 1995 a 2015, os homicídios oscilaram de 190 (em 2005) a 264 (em 2013), números considerados altos para um país pequeno, sendo que estes percentuais cairiam para menos da metade se retirássemos a capital Montevideu que em vários anos pesquisados ultrapassou os 50% do total geral do país (vide anos 1997, com 51,02%; 2002, com 53,67%; 2012, com 63,07%; 2013, com 64,39.% e 2014, com 58,39%) numa clara e preocupante escala ascendente nos últimos três anos em relação aos anos anteriores.

Outro Departamento com elevado número de homicídios, comparativamente aos demais, é o de Canelones, que corresponde à região metropolitana mais próxima à Montevideu, mantendo-se de 21 delitos registrados (em 1995, 11% do total do país) a 40 (em 2007, 20,51% do total do país), índices que não se confirmam no Departamento de San José que também é região metropolitana, fazendo divisa pelo lado oeste da capital, sendo que muitos dos seus habitantes apenas residem neste Departamento, mas trabalham em Montevideu, fazendo com que San José seja chamado de Departamento dormitório, mantendo índices de homicídios similares aos departamentos uruguaios do interior.

Os índices de criminalidade são motivo de grande preocupação no Uruguai, principalmente em relação à Montevideu. Sobre esse tema Paternain (2013, p. 6-7), escreveu a obra *Ya no podemos vivir así*, fazendo um ensaio sobre a insegurança naquele país, dizendo que esse sentimento transformou-se em uma realidade que domina as conversas cotidianas e que “mucho se há dicho sobre la contraposición entre inseguridad objetiva (delitos) e inseguridad subjetiva (percepción)”. Destaca também que a insegurança é uma poderosa força sociopolítica que pode trazer as mais diversas consequências, sobretudo para a expansão da ideia de castigo e das distintas formas de controle social.

Assim como no Brasil, no Uruguai também houve migração interna da população para a capital e áreas metropolitanas, em busca de trabalho e melhores condições de vida nos grandes centros urbanos. Este tem sido um componente da dinâmica demográfica que influi nas diferentes taxas de crescimento populacional observadas por Departamento, influenciando, também, nas taxas de criminalidade, pois

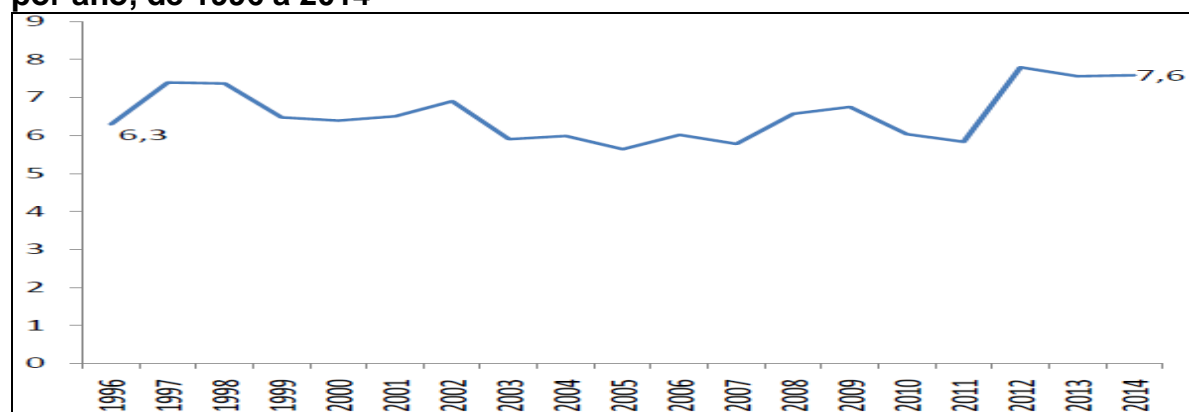
esta migração desordenada aos grandes centros gera desemprego, violência e miséria, aumentando a insegurança na população.

O ano de 2015 não entrou na análise visto que foram inseridos dados até o início de abril, embora já indique uma tendência de que os índices se manterão muito próximos aos anos anteriores com 49 homicídios em Montevideu e 8 no Departamento de Canelones, neste pequeno período pesquisado.

O terceiro Departamento mais incidente é o de Rivera (variando de um mínimo de 03, em 2013 para 20, em 1998), embora com percentuais bem menores, mas há que se ressaltar o fato de Rivera fazer fronteira seca com o Brasil e ser cidade gêmea com o município de Santana do Livramento, que possui alta incidência de violência e criminalidade, fazendo com que se deva analisar estas incidências delituosas com cuidado, pela proximidade e facilidade de migrar de um país para outro, inclusive para as práticas ilícitas nestas zonas transnacionais, visto não haver nenhum obstáculo de entrada e saída no país vizinho e vice versa e ser muito grande o fluxo de turistas em função do *free shop*.

Percebe-se que em alguns Departamentos não houve homicídios em alguns anos pesquisados, como é o caso de Artigas em 2014, Durazno em 1995 e 2012, Flores em 1999 e 2007, Rio Negro em 1998 e 2004, San José em 2008, Soriano em 2014 e Treinta y Tres em 2007, aspecto muito positivo a ser ressaltado.

Gráfico 5: Homicídios consumados no Uruguai por taxa de 100 mil habitantes, por ano, de 1996 a 2014



Fonte: Ministério do Interior / Observatório Nacional sobre violência e criminalidade. Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014_completo.pdf. Acesso em 26/04/2015.

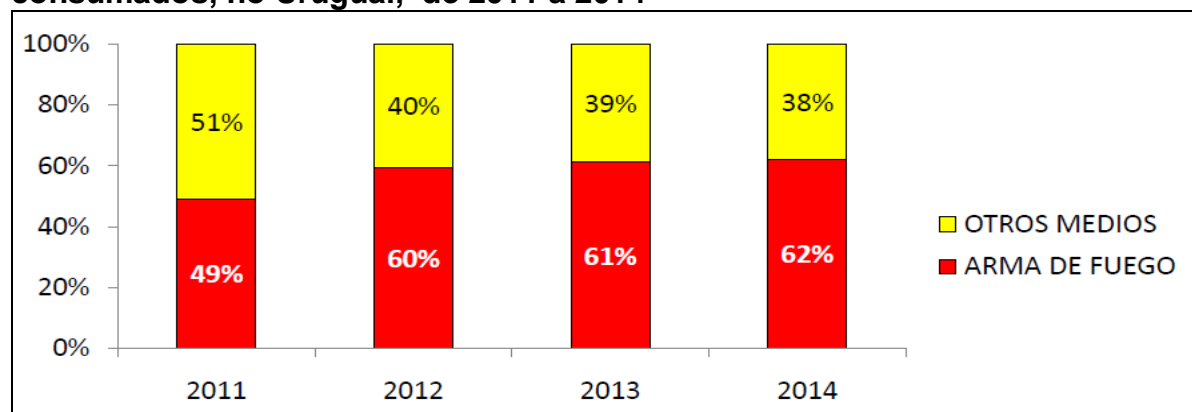
Em levantamento elaborado pelo observatório uruguaio para detectar o número de homicídios no país, por taxa de 100 mil habitantes, se percebe,

conforme demonstrado no gráfico 5, que o número subiu de 6,3 em 1996 para 7,6 em 2014, o que representa um acréscimo considerável para os 18 anos pesquisados, devendo se levar em consideração o fato de ser um país pequeno e mais centralizado, bem diferente das proporções gigantescas brasileiras, tanto no tamanho como nas incidências criminais.

Outro aspecto, objeto de estudo pelos pesquisadores do Ministério do Interior a ser ressaltado, é o aumento do número de homicídios por arma de fogo, motivo de grande preocupação também no Brasil e que tem crescido nos últimos anos no Uruguai, conforme demonstrado no gráfico 6.

Percebe-se um aumento gradativo da participação de armas de fogo nos homicídios ano a ano, num percentual que foi de 49% em 2011, para 62% em 2014, na contramão e na ordem inversa de outros meios utilizados para esta prática delituosa contra a vida que atingiu 51% no ano de 2011, reduzindo gradativamente para 40%, 39% e 38% nos três anos subsequentes pesquisados.

Gráfico 6: Evolução da participação de armas de fogo em homicídios consumados, no Uruguai, de 2011 a 2014



Fonte: Ministério do Interior / Observatório Nacional sobre violência e criminalidade. Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014_completo.pdf. Acesso em 26/04/2015.

Este alto percentual de 62% dos homicídios por arma de fogo no ano de 2014, eleva o Uruguai para os percentuais mais altos do mundo, segundo dados das Nações Unidas, (UNODC, 2014. "Global Study on Homicide 2013", p. 67-68), aproximando-o dos 66% de homicídios por arma de fogo das Américas, e se distanciando dos 28% da Ásia e de 28% também na África, 13% da Europa, 10% na Oceania e perfazendo um total global de 41% de homicídios no mundo decorrentes do uso de arma de fogo.

Ainda sobre o aumento dos homicídios em 2012 e 2013 o Ministro do Interior, Eduardo Bonome, assim se manifestou:

El aumento de los homicidios vinculados al narcotráfico se pueden explicar, entre otras cosas, por la conjunción de operaciones policiales exitosas, la falta de principios de los delincuentes, la disponibilidad de armas de fuego y el miedo; la contracción del mercado de pasta base, el ascenso de los más jóvenes e inexperientes que tratan de afirmar su autoridad mediante el uso de la violencia, la aparición de grupos dedicados a rapiñar cargamentos y bocas de distribución, consumidores en crisis de abstinencia que recurren a la violencia física:

hurto, rapiña y en ocasiones homicidios para obtener dinero o drogas. Las armas en poder de los narcos y el enfrentamiento entre distintos grupos. De todas maneras, hay que ser claros: nunca vamos a llegar a los niveles de penetración que tiene el narcotráfico en otros países. Por muchas razones: no tenemos producción y nuestro mercado es pequeño para el mundo; pero por sobre todas las cosas: tenemos una sociedad diferente, un sistema político y judicial sano, y mayor seguridad jurídica. (BONOMI, 2014, p. 11).

Situação não menos preocupante para a segurança pública do Uruguai é a prática das rapiñas (equivalente ao crime de roubo no Brasil), conforme se verá nos gráficos e tabelas a seguir.

Tabela nº 09: Incidência do delito de rapiñas no Uruguai, de 1995 a 2015

Departamentos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2013	2014	2015 *
ARTIGAS	05	09	03	03	43	01	16	12	06	10	11	16	02	24	29	13
CANELONES	168	201	419	453	428	599	526	521	460	405	765	1.014	1.197	2.237	2.405	662
CERRO LARGO	12	03	09	06	06	01	02	04	07	04	10	12	08	21	38	07
COLONIA	03	12	23	17	18	19	13	19	11	10	08	12	11	37	36	13
DURAZNO	02	06	02	04	08	11	04	06	00	02	08	06	03	18	49	03
FLORES	00	03	00	01	00	02	02	02	05	06	08	11	11	08	11	01
FLORIDA	02	04	04	04	01	02	06	04	03	03	04	04	04	26	46	08
LAVALLEJA	06	03	06	09	03	08	04	04	08	03	24	14	14	39	54	12
MALDONADO	19	28	40	34	32	33	28	31	22	45	104	136	185	238	364	72
MONTEVIDEO	4.163	4.970	5.094	3.459	4.612	5.973	5.406	7.702	6.181	6.359	8.570	8.580	9.970	13.572	16.448	4.460
PAYSANDU	52	09	18	14	05	15	48	54	66	19	28	36	40	74	93	10
RIO NEGRO	44	03	04	03	06	02	13	06	05	07	15	06	10	24	19	05
RIVERA	10	23	18	15	24	16	19	29	45	39	43	48	69	75	113	32
ROCHA	04	05	08	13	06	07	08	14	11	09	13	18	17	21	60	30
SALTO	11	10	13	07	05	13	04	16	21	18	09	06	10	102	94	29
SAN JOSE	12	31	31	38	40	31	35	35	69	50	24	44	45	129	140	40
SORIANO	14	22	07	10	10	06	02	07	04	04	20	15	23	44	52	14
TACUAREMBO	09	08	14	13	04	08	09	13	03	03	03	07	13	19	31	07
TREINTA Y TRES	06	05	06	06	04	04	02	04	06	04	02	05	10	10	15	03
Total	4.542	5.355	5.719	4.109	5.255	6.751	6.147	8.483	6.933	7.000	9.669	9.990	11.642	16.718	20.097	5.421

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo Ministério do Interior / Observatório Nacional sobre violência e criminalidade do Uruguai. Disponível em: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas>. Acesso em 20/05/2015.

* Os dados de 2015 são de 1º de janeiro a 31 de março de 2015.

** Os anos de 2005, 2009, 2010, 2011 e 2012 não tiveram os totais de rapiñas divulgados pelo Ministério do interior, apenas os totais gerais do país por ano que foram: **2005: 9.142; 2009: 12.459; 2010: 15.094; 2011: 16.332 e 2012:15.414 rapiñas/ano.**

O delito de rapiña, onde a subtração se dá com violência, é assim descrito no Código Penal do Uruguai:

CAPITULO II

Delitos contra la propiedad mueble con violencia en las personas

Artículo 344. (Rapiña)

El que, con violencias o amenazas, se apoderare de cosa mueble, sustrayéndosela a su tenedor, para aprovecharse o hacer que otro se aproveche de ella, será castigado con cuatro a dieciséis años de penitenciaría.

La misma pena se aplicará al que, después de consumada la sustracción, empleara violencias o amenazas para asegurarse o asegurar a un tercero, la posesión de la cosa sustraída, o para procurarse o procurarle a un tercero la impunidad.

La pena será elevada a un tercio cuando concorra alguna de las circunstancias agravantes previstas en el artículo 341 en cuanto fueren aplicables. (URUGUAY, CÓDIGO PENAL, 1998).

Da análise da tabela 09 percebe-se que nos anos pesquisados, de 1995 a 2015, no registro de rapiñas novamente houve maior incidência na capital Montevideu e na sua região metropolitana que compõe o Departamento de Canelones, onde ocorreram 168 casos em 1995, número que triplicou já no ano 2000 (599), ultrapassou mil ocorrências em 2007 (1.014), chegando a mais de dois mil em 2013 e 2014, com 2.237 e 2.405 rapiñas respectivamente, número que tende a se repetir ou aumentar em 2015, considerando que nos três primeiros meses houve 662 registros.

Nos demais Departamentos houve apenas um pequeno acréscimo nos registros nos anos pesquisados, com um destaque para Maldonado, que após 2006 passou a registrar mais de cem ocorrências/ano, número que não parou de crescer desde então, vindo a triplicar em 2014, com 364 registros, sendo creditado este alto número ao fato deste Departamento ter cidades bastante exploradas turisticamente, como as cidades de Punta Del Leste e Piriápolis, por exemplo, o que também atrai a delinquência buscando vitimar os turistas.

Mesmo que em menor número, mas também houve Departamentos com zero registros/ano do delito de rapiña, como é o caso de Durazno no ano de 2003, Flores em 1995, 1997 e 1999.

Neste delito Montevideu registrou mais de 80% do total de rapiñas no país em todos os anos pesquisados, ou seja: 93,30% em 1995; 89,79% em 1996; 89,07% em 1997; 84,18% em 1998; 87,76% em 1999; 88,47% em 2000; 87,94% em 2001; 90,79% em 2002; 89,15% em 2003; 90,84% em 2004; 88,63% em

2006; 85,88% em 2007; 85,63% em 2008; 82,25% em 2013 e 81,84% em 2014. Ressaltando que em 2005 (9.142), 2009 (12.459), 2010 (15.094), 2011 (16.332) e 2012 (15.414) os dados foram apresentados apenas na sua totalidade, apresentando incidências igualmente altas e tendo nos três primeiros meses de 2015 apresentando 4.460 registros. Esta escalada crescente de rapiñas pode ser constatada no gráfico 7.

Esse crescimento anual do número de rapiñas após o ano 2000 tem sido motivo de grande preocupação do Ministério do Interior e da Jefatura de Polícia local, dos pesquisadores e da comunidade que pressionam por mudanças e ações concretas que visem inverter ou ao menos diminuir o aumento de incidências criminais. Sobre isto Vila (2006) assim se manifesta:

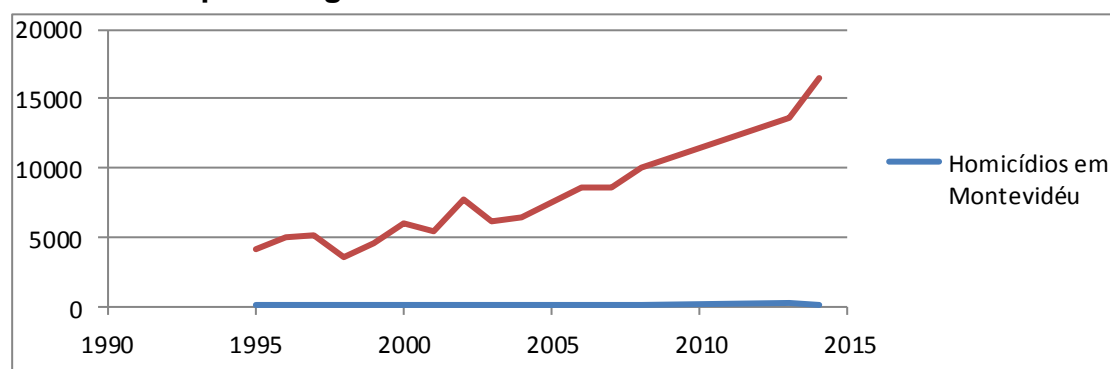
Sobre la agenda pública en materia de seguridad suele existir una permanente presión que lleva a las autoridades a plantearse medidas innovadoras tendientes a atenuar los guarismos de la criminalidad. Siendo un elemento complejo de medición, la sensación de inseguridad oficia como disparador en el debate político partidario y las acusaciones sobre las estrategias esgrimidas se cruzan y protagonizan los titulares de los medios de prensa. En poco menos de una década y media las cifras de algunos delitos en Uruguay se duplicaron [...], otros casi se triplicaron (las rapiñas en el mismo período saltan de 2.560 a 7.055) en tanto delitos como el homicidio se mantienen estables en torno de a los 200 casos anuales. (VILA, 2006, p. 5-6).

Sobre alternativas na busca da redução da criminalidade naquele país recentemente Odila (2014) escreveu no Jornal Folha de São Paulo que o Uruguai tem focado na prevenção dos delitos, salientando que os crimes violentos cresceram naquele país, transformando-se num problema sério, com aumento das taxas de homicídios, rapiñas, lesões e delitos sexuais, ainda que com índices bem abaixo dos contabilizados pelo Brasil. Ressalta que, com a ajuda de universidades e centros de estudos, “os uruguaios têm combatido o crime com pulseiras eletrônicas para monitorar agressores, policiamento comunitário, reestruturação da polícia, qualificação policial, além de tecnologia para identificar contraventores e mapear zonas de criminalidade”, percebendo-se, também, semelhanças nas ações e políticas de segurança pública implantadas no Brasil.

Para os programas educacionais o Uruguai procurou ajuda do Brasil, através do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), da Universidade Federal de Minas Gerais, coordenado pelo sociólogo Cláudio Beato,

que estuda segurança pública e combate à criminalidade, contratado para implementar o policiamento comunitário e mecanismos de gestão da polícia, projeto que se encontrava em fase de estruturação quando da realização desta pesquisa.

Gráfico 7: Rapiñas registradas em Montevidéu de 1995 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da tabela 09

Comparativamente com as incidências delituais brasileiras, percebe-se que os índices uruguaios são baixos nos delitos pesquisados: homicídios e roubos consumados, porém não menos preocupantes para um país que se orgulha de ser um dos mais pacíficos da América do Sul e com padrões de crescimento e desenvolvimento em ascensão. Como diz Paternain (2008, p. 9) ao escrever sobre o panorama da violência, criminalidade e insegurança no Uruguai, com dados, tendências e perspectivas que “seremos implacables con el delito, pero mucho más con las causas del delito”. [...] la conducción política de los problemas de la seguridad ciudadana necesita tener una base sólida en diagnósticos permanentes y actualizados [...], transcrevendo as palavras da então Ministra do Interior, Daisy Tourné, na apresentação da obra.

Há também uma preocupação com o mapeamento das principais vítimas deste tipo de delito, visando estancar o seu crescimento e aumentar o número de policiais nos locais mais nevrálgicos e de maior incidência, assim como a sua prevenção, conforme se depreende da tabela 10, onde apresenta os transeuntes como vítimas preferenciais, com aumento de 12% do ano 2013 para o ano 2014, seguidos dos pontos de comércio, a negociantes e motociclistas, também com acréscimos de 6%, 5 e 14% , respectivamente no ano de 2014 em relação a 2013

e o único que teve variação percentual negativa em 2014 foram os usuarios de ônibus, com uma diminuição de 16%.

Tabela 10: Registros de rapiñas, por tipo de vítima, no Uruguai, em 2013 e 2014

	2013	2014	Variación (%)
A Transeúnte	7.719	8.650	12%
A Comercio	2.531	2.684	6%
A Motociclista	1.770	2.024	14%
A Repartidor	1.218	1.282	5%
A Omnibus	484	404	-16%
A Taximetrista	466	1.012	117%
A Automovilista	432	717	66%
A Ciclista	190	229	20%
Otras	3.217	3.095	-3%
TOTAL	18.027	20.097	11%

Fonte: Ministério do Interior / Observatório Nacional sobre violência e criminalidade. Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014_completo.pdf. Acesso em 26/04/2015.

Entre as sugestões e tentativas para diminuição da violência e das incidências criminais no Uruguai, Paternain (2013), assim se posiciona sobre possíveis mudanças na condução da segurança naquele país:

[...] conducción de la seguridad. La coordinación interinstitucional y la perspectiva multiagencial reclaman un nuevo diseño institucional para el ejercicio de la conducción de las políticas de seguridad.[...] Además de esta política nacional, el país debe transitar con fuerza desde un Ministerio de Interior **hacia un Ministerio de Seguridad en el cual se puedan ejecutar en plenitud tres funciones básicas: la prevención, el control y la rehabilitación**. Eso implica que, más allá de la conducción de la Policía y de un sistema penitenciario totalmente autónomo de la gestión policial, **un Ministerio de Seguridad debe asumir las responsabilidades políticas de todas aquellas acciones de seguridad que no caen en la órbita de lo policial**: ello supone la creación de un área operativa en materia de prevención u relaciones con la comunidad que se ubique en un ámbito propio que evite tanto la superposición de acciones que llevan a cabo otros ministerios. (PATERNAIN, 2013, p. 130-131) (Grifou-se).

Na finalização deste capítulo cabe destacar o esforço do governo, dos policiais, dos pesquisadores do Ministério do Interior, das universidades e do povo uruguaio em modernizar a segurança pública daquele país, implantando novos projetos visando uma polícia cada vez mais cidadã e comunitária, tornando-a mais preventiva do que repressiva no combate à criminalidade. Como destaca Ricardo Fraiman, antropólogo e coordenador do plano de gestão integrada de segurança do Ministério do Interior daquele país, em entrevista publicada no jornal Folha de São

Paulo, caderno mundo, escrito por Odilla (2014), intitulada “Uruguai foca em prevenção contra o crime”, nos seguintes termos: “O Uruguai têm desenvolvido, pelo menos nos dois últimos períodos governamentais, um conjunto de programas sobre a segurança do cidadão. Só o tempo nos dirá como e quais são seus efeitos sobre a convivência”.

Importante destacar que no Uruguai existe outra concepção de segurança pública, eles têm claro que a polícia está lá para prestar um serviço e é reconhecida por isto, enquanto que no Brasil é para manter um poder corporativo que dificulta qualquer alteração na estrutura, são questões que não tem a ver com o modelo policial adotado e sim com a cultura institucional. Lá trabalham muito na prevenção, visando combater as causas dos crimes e da violência que tanto preocupam os uruguaios, enquanto que aqui no Brasil a prevenção é falha e, basicamente se trabalha nas consequências delituais. Um dos exemplos dessa preocupação uruguaia com melhorias e prevenção são os cientistas sociais do Ministério do Interior fazendo estudos e diagnósticos constantes acerca das questões de segurança pública e pesquisando melhorias.

Outro aspecto é que a relação do Estado com o cidadão nos dois países é diferente e um aspecto da segurança pública em que esta diferença fica evidente é na transparência dos dados. Todos os dados, estudos e diagnósticos de criminalidade do Uruguai são públicos desde 1980, transparência que foi ampliada após a criação do Observatório, enquanto que no Brasil, conforme apresentado no item 1.3, há enorme dificuldade no acesso aos dados estatísticos sobre criminalidade no Brasil e em alguns Estados mais do que em outros.

Cabe ressaltar, também, que a segurança pública no Uruguai é bastante centralizada e, como se trata de um país pequeno, o azeitamento entre o poder local e a polícia nacional fica mais fácil, assim como a relação entre Estado e cidadão, diferentemente do Brasil, onde a grande extensão territorial, o modelo de segurança pública adotado e a relação do governo com os cidadãos torna este trato mais difícil e distante.

Por fim, a redemocratização no Uruguai estendeu-se amplamente sobre as forças de segurança, no seu modo de atuação e com mudanças legislativas consistentes, enquanto que no Brasil perdeu-se a oportunidade justamente no campo nevrálgico da segurança pública onde apenas mudanças periféricas mantiveram as estruturas policiais intocadas.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL

“A violência, seja qual for a maneira como ela se manifesta, é sempre uma derrota”. (Jean-Paul Sartre).

A atuação dos municípios no campo da segurança pública é ainda muito recente no Brasil e se encontra em expansão das suas atribuições. No que se refere à gestão de políticas públicas, os municípios estão em um processo político-institucional mais amplo que adquiriu maior relevância na agenda nacional nos últimos anos com o advento da descentralização político-administrativa, calcada nas alterações jurídico-formais das dinâmicas sociais e políticas contemporâneas.

4.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

As políticas públicas, segundo Amábile (2015, p. 390), “são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam a satisfação de uma coletividade, impactando a realidade onde são aplicadas”. A busca de políticas públicas eficientes vem sendo cada vez mais compartilhada com a sociedade civil por meio de variados mecanismos de participação, devendo obrigatoriamente estar presentes, além da formulação e execução, o monitoramento e a avaliação. Estas duas últimas etapas são imprescindíveis quando se fala de políticas públicas de segurança, uma vez que seu objetivo principal, como delineado no conceito do item 1.1.9, é impactar o problema da criminalidade e da violência, visando a manutenção da ordem pública, preferencialmente através da prevenção.

O fascínio e a polarização sobre o tema “segurança pública” nos debates públicos são muito grandes, porém, nem sempre os avanços são como deveriam e os diálogos sobre o tema normalmente se revestem em tons de crítica, sem a racionalidade que essas discussões exigiriam, sendo que este debate e os avanços esperados necessariamente passam pelas políticas públicas afins.

Já a segurança cidadã é concebida como um tipo de proteção circunscrito às ameaças provenientes de atos violentos ou criminosos e se caracteriza como um aspecto diferenciado e medular da segurança humana, sendo que o resultado deste enquadramento da segurança cidadã, às políticas de segurança, que,

tradicionalmente, se concentravam quase com exclusividade na estabilidade estatal e na conservação do regime, correm e ampliam seu foco de atenção em direção ao bem-estar das pessoas e aos direitos humanos, reposicionando a cidadania como o principal objeto da proteção estatal. Neste sentido, o relatório do PNUD (2007) traz que:

A segurança cidadã é consequência de uma condição necessária, embora não suficiente, da segurança humana, que, em última análise, é a derradeira garantia do desenvolvimento. Por conseguinte, as intervenções institucionais destinadas a prevenir e controlar o fenômeno do delito e a violência (políticas de segurança cidadã) se referem às ameaças à segurança provenientes da violência, em particular, da violência cotidiana que se origina no interior da família ou da comunidade ou da qual padecem os cidadãos como resultado de situações de risco ou de atividades de organizações criminosas envolvidas com delitos de maior vulto que podem ser prevenidos ou enfrentados com políticas locais. (PNUD, 2007, p. 5).

No Brasil, as políticas públicas voltadas para a área da segurança pública sempre foram direcionadas à repressão, através de investimentos em (re)aparelhamento dos órgãos policiais, partindo do pressuposto de que a criminalidade e a violência eram exclusivamente problema de polícia, questão que vem sendo apontada como necessária no processo de mudança e a ser (re)pensada com ajustes aos novos tempos de busca por segurança cidadã.

Segundo Lima (2011), com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública e também do Plano Nacional de Segurança Pública (este composto por 124 programas e ações), se pretendia fortalecer o combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, promover o desarmamento e o controle de armas, aumentar a repressão ao roubo de cargas, criar programas de proteção a testemunhas, fazer o (re)aparelhamento das instituições policiais e melhoramentos no sistema prisional, além de reformas nas legislações penais. Apesar de ter apresentado avanços significativos, o plano não conseguiu atingir seus objetivos devido a questões relacionadas com desentendimentos político-institucionais, e acabou sendo colocado em segundo plano para dar lugar a preocupações relacionadas à economia do país e ao período eleitoral que se aproximava.

Para Dias Neto (2005, p. 70-71), infelizmente as políticas de segurança pública não estão voltadas à mobilização das esferas públicas visando o enfrentamento racional e preventivo dos conflitos e das situações associadas,

direta ou indiretamente, ao sentimento de (in)segurança. O autor destaca que as “evoluções” ou “involuções” no âmbito jurídico-penal apresentam apenas de forma parcial a atual situação das políticas criminais, ao que ele chama de “funcionalização das políticas públicas pelas políticas criminais”. Ressalta, ainda, que da mesma forma que o direito penal é instrumentalizado para a gestão simbólica de problemas sociais, as políticas sociais são cada vez mais dirigidas aos interesses e às finalidades das políticas de controle penal.

As políticas públicas de segurança para que se efetivem e sejam eficientes sempre nos remetem à ideia de prevenção da violência. Neste debate sobre seus avanços e desafios na ordem do dia, Zacchi (2002) destaca que:

[...] Dificuldades para a participação comunitária e a “localização de políticas públicas”: além de padecer com a falta de dados e de método, o objetivo de planejamento local colide também com as práticas usualmente empregadas para a formulação de políticas públicas. Por sua própria natureza, estas apresentam um caráter generalizante. Além disso, são usualmente gestadas por corpos técnicos restritos, com baixo nível de participação das comunidades que visam atingir. **Por causa disso, os programas governamentais de prevenção à violência tendem a constituir-se simplesmente pela aglutinação de políticas setoriais pré-definidas e a negligenciar a importância do envolvimento da população local** (essencial para o objetivo de fortalecimento dos vínculos associativos e dos espaços de controle social informal na região enfocada) **e da adequação do conjunto de ações a desenvolver segundo o contexto específico de cada área, erodindo assim o potencial de impacto e sustentabilidade das políticas adotadas.** [...] (ZACCHI, 2002, p. 40-41) (Grifou-se).

Neste mesmo sentido manifesta-se Oliveira (2013, p. 49) ao destacar que as políticas de segurança após a promulgação da atual Constituição voltaram-se para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ressalta que esta diferenciação das funções da polícia e do exército está bem evidenciada nos art. 141 e 144 da Carta Magna e que “essa partilha empoderou os gestores atribuindo-lhes autonomia para o planejamento e execução de políticas locais”. Destacou que esta adequação das ações às demandas é a grande vantagem do atual modelo.

Apontar perspectivas promissoras de renovação no campo da segurança pública, além da observação das experiências positivas, sempre é útil no delineamento das políticas públicas de segurança, pois ajudam a revelar os obstáculos práticos nos quais os esforços da sua implantação recorrentemente esbarram. Esses entraves constituem, hoje, as principais ameaças ao sucesso e à

afirmação definitiva desses avanços, como referência para a execução de novas políticas públicas de segurança em escala mais ampla.

Dias Neto (2005) traz a ideia de seu orientador Alessandro Baratta (1999) para chamar a atenção dos riscos que envolvem o conceito de prevenção:

A ampliação do conceito de prevenção envolve o risco de colonização das políticas públicas pelas políticas criminais, com a prestação estatal de direitos, cada vez mais vinculada à finalidade de prevenção social do delito. **Contaminadas pelo vocabulário da prevenção, as intervenções públicas das mais diversas áreas deixam de se apresentar como prestação de segurança aos cidadãos marginalizados em seus direitos fundamentais, para se apresentar como um dever de proteção da sociedade contra delinquentes potenciais.** (DIAS NETO, 2005, p. 101) (Grifou-se).

Para que se possa falar em implementação de políticas públicas de segurança, é necessário que se deixe de ver os aparatos de segurança como essenciais ao Estado-providência, que as políticas de segurança não englobem somente o aparato repressivo, mas que se transformem em políticas sociais, das quais se espera efeitos saneadores e preventivos.

Neste mesmo sentido, Xavier (2012, p. 530-531) diz que “não há política de segurança pública sem a articulação com a doutrina das políticas públicas de segurança. Ou seja, com participação e transparência, repartição de responsabilidades, confiança popular nas polícias”. É importante, neste sentido, que as polícias abandonem as práticas isoladas e a identificação do cidadão como potencial inimigo, passando a operar de forma articulada com as comunidades organizadas em conselhos participativos, nos moldes como estão procedendo os municípios que estão implantando políticas de prevenção à violência.

Também sobre o tema políticas de segurança e políticas públicas, a importância da esfera municipal é destacada por Soares (2003), ao dizer que no Brasil só se poderia enfrentar a violência criminal com políticas preventivas de natureza não policial, contando sempre com a colaboração das polícias estaduais (militar e civil). O autor acredita que no plano municipal há muito por fazer, mesmo sem as polícias, investindo nos jovens, através de uma intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade, com novas políticas públicas, voltadas para a disputa com o tráfico e para a sedução da juventude, combinando políticas de emprego e de renda, capacitação e complementação educacional,

valorizando-os, restituindo-lhes a visibilidade e a autoestima, aplicando políticas públicas que criem oportunidades de exercício de suas virtudes e potencialidades.

4.1.1 O papel do governo federal na sua implantação

O papel da união na implantação de políticas públicas de prevenção à violência nunca ficou claramente delineado, ficando a mercê de cada governo, sendo que poucos deram a importância que o tema merece e(ou) não cumpriram na integralidade o que havia sido estabelecido em seus programas de governo.

Ressaltando a importância dessa esfera na efetivação dessas políticas públicas, Tavares dos Santos (2006), ao escrever o programa de governo do candidato Lula sobre Segurança Pública, destacou que este tema seria prioritário na agenda política nacional e que “o atual governo, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública, iniciou processo com vistas a encaminhar e resolver problemas históricos do Sistema de Segurança e de Justiça”, salientando que o marco teórico e estrutural para sua implantação seria o SUSP.

Dentre as três diretrizes políticas básicas descritas neste programa de governo estavam: 1) democratização e participação da sociedade e do Estado; 2) integração das instituições de segurança pública; e 3) definição de políticas públicas de segurança com base em sistemas de informação e pesquisas científicas. A segunda vê como necessário focar o município como articulador local das políticas de prevenção à violência e ao crime, política implantada através dos GGI-M.

Na conclusão do plano está delineada a necessária união dos entes federados e poderes constituídos na melhoria da prestação de segurança pública com cidadania no Brasil, nos seguintes termos:

Investir na área de segurança implica reconhecer a importância do aprimoramento das práticas do Estado brasileiro e, sobretudo, que o tema é de responsabilidade, em maior ou menor grau, das várias esferas de Governo (União, Estados e Municípios) e de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). [...] A segurança dos cidadãos se configura como obrigação primeira do Estado. Reafirmamos o direito à segurança pública cidadã como direito fundamental: somente construiremos plenamente o respeito à dignidade humana se as autoridades públicas garantirem a vida e a liberdade dos cidadãos e cidadãs. (TAVARES DOS SANTOS, 2006) (Grifou-se).

Azevedo (2014), ao escrever artigo no jornal Sul21 sobre o papel do governo federal na segurança pública, entre a omissão e a condução das reformas necessárias, também destacou o programa de governo da primeira eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, que apontava a segurança pública como uma das prioridades, e defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência, tendência que não se confirmou, cumprindo-se apenas em parte, pois se tratava de:

[...] por um lado estimular políticas sociais, que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social, e de outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública [...] Partindo do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e capacidade de gestão, pela fragmentação da ação dos estados na área, o modelo proposto envolvia o aumento da capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime, para alimentar ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal, assim como a necessária reforma das instituições policiais. A implementação da proposta, no entanto, ocorreu apenas em parte, e o tema das reformas estruturais das organizações policiais foi logo retirado da pauta [...] (AZEVEDO, 2014).

O autor destaca, que mesmo o programa não se cumprindo na integralidade, houve avanços importantes, como nas políticas de prevenção, com a celebração dos primeiros convênios entre a união e municípios, para a implementação de programas de prevenção à violência e à criminalidade.

Na véspera da reeleição, em 2006, repensaram-se as propostas do primeiro governo Lula, sendo salientado na campanha que problemas importantes deveriam ser enfrentados, dentre estes, Azevedo (2014) destaca “a ausência do poder público local no tratamento do tema; e a baixa interação e participação da sociedade na discussão, elaboração e avaliação das políticas públicas na área”. Destaca, ainda, que foi neste período que se deu o avanço da participação do governo federal na implantação de políticas públicas locais voltadas à prevenção da violência ao escrever que:

Em 2007, seguindo a tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, ensejada pela criação da SENASP e, posteriormente, da proposta do SUSP, o Ministério da Justiça, dirigido à época por Tarso Genro, lança o PRONASCI, reconhecendo os avanços dos planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior, desta feita, às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das

violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura. **Em que pese os avanços na concepção do plano e na vinculação das propostas e programas aos recursos para sua implementação, os resultados foram bastante fragmentados e dispersos, levando à identificação, pelos balanços realizados, de problemas relacionados com o pouco espaço para o questionamento das soluções apresentadas, com a pura e simples adesão dos municípios parceiros, a falta de mecanismos adequados de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública.** (AZEVEDO, 2014) (Grifou-se).

Nos governos seguintes, o tema segurança pública foi secundarizado e, mesmo se reconhecendo a necessidade da participação efetiva da união na gestão da segurança, não há como não perceber que os avanços neste âmbito são poucos, ficando de fora pautas importantes, dentre elas a necessária ampliação da competência dos municípios. Azevedo (2014) destaca que com isso “também não há mais referência à necessidade de incorporar a participação popular na gestão da segurança, que havia avançado via GGI-M, ações disseminadas a partir do PRONASCI”.

Outro autor que escreveu sobre o tema é Zaverucha (2011, p. 108-109), chamando a atenção para o ponto onde, segundo ele, se iniciam os problemas das forças de segurança no Brasil, que ele denomina como “Instituições coercitivas armadas” e de como o mandamento da Carta Magna influenciou para a “semidemocracia brasileira” nesta área. Diz ainda que:

[...] o artigo 22, XXI, juntamente com o artigo 144, IV, § 6º, não contribui para a democratização das instituições coercitivas. O primeiro estipula que o governo federal é responsável pela organização das PMs, suas tropas e armamentos, bem como pela convocação e mobilização destas forças. Já o segundo artigo, além de determinar que as PMs estão subordinadas aos governadores de estado (que é quem paga os salários e nomeia seus comandantes), afirma que as PMs devem ser consideradas tanto uma força auxiliar como reserva do exército. Ambos os artigos, terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. Os governadores ficam com o ônus de pagar os salários sem, todavia, poder decidir qual tipo de armamento deve ser comprado, como as tropas devem ser alinhadas, ou onde devem ser construídos novos quartéis. Para tudo isso, necessitam de consentimento da Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão vinculado ao ministro do exército. A IGPM foi criada no auge da repressão política, por meio do Dec. nº 61.245, de 28/08/1967, e almejava coordenar as ações das PMs nos diversos estados, bem como ressaltar o controle militar federal sobre estas. [...] A Constituição de 1988 cometeu o erro de reunir em um mesmo Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições) três capítulos: o Capítulo I (Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio), o Capítulo II (Das Forças Armadas) e o Capítulo III. Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário

recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia. (Da Segurança Pública). [...] (ZAVERUCHA, 2011, p. 108-111).

Como se percebe há necessidade de um envolvimento efetivo do governo federal, através dos órgãos afins, na solidificação da implementação dessas políticas públicas municipais de prevenção à violência no Brasil, dando a estes entes e seus gestores locais o protagonismo que merecem e precisam para que essas políticas públicas alcancem às comunidades e surtam os efeitos esperados.

4.1.2 O que dizem os gestores do Ministério da Justiça e da SENASP

Na pesquisa de campo realizada junto aos gestores nacionais que foram titulares da pasta, na resposta ao questionamento: **“Qual, na sua opinião, é o papel do(a) MJ/SENASP na implantação de políticas públicas municipais de segurança no Brasil?”** Os pesquisados Tarso Genro, Luiz Eduardo Soares, Luis Fernando Corrêa, Ricardo Balestreri e Regina Miki, ressaltaram a importância do papel do governo federal neste campo, a obrigatoriedade da união em se envolver na questão e das dificuldades enfrentadas, conforme descrito a seguir.

O ex-ministro da Justiça Tarso Genro, como responsável pela pasta quanto o PRONASCI foi implantado, entende que a união tem papel fundamental no aporte técnico e financeiro destes programas junto aos municípios:

Cabe o papel de programação, indução negociada, segundo os objetivos da união para a segurança pública nacional, e o financiamento destes programas, projetos e ações, como foi feito no PRONASCI. (TARSO GENRO, Ministro da Justiça de 2007 a 2010).

A prioridade da segurança pública na agenda política nacional descrita no programa de governo do presidente Lula, em 2006, foi confirmada na resposta do Ministro da Justiça à época, quando pesquisado sobre o tema. Considerando que esteve à frente do PRONASCI no seu auge, a intenção por bons resultados restou clara no depoimento do ex-ministro a Ferreira e Brito (2010, p. 29), ao dizer que “a ambição do PRONASCI era de que, em cinco ou dez anos, quem sabe, se possa ter, nas regiões mais importantes, uma queda nos índices de homicídios”.

A posição do ex-secretário Luiz Eduardo Soares confirma a opinião que ele, enquanto pesquisador, já havia referido em artigos e publicações (Soares

2012, 2013), quanto ao problema na arquitetura institucional da segurança pública brasileira e, também, no texto da PEC 51/2013, (conforme análise no nº. 4 do Apêndice “D”), que está em tramitação e prevê profundas modificações no sistema de segurança pública do Brasil:

À SENASP foi concedida uma responsabilidade que não corresponde aos seus instrumentos reais de ação, sua autoridade e poder. Têm o dever de formular políticas públicas de segurança pública, mas não dispõe de nenhum meio para produzir esse resultado. Há um problema grave na arquitetura institucional da segurança pública em geral e do Ministério da Justiça em particular. No formato em que se encontra o município no campo da segurança está condenado ao limbo ao contrário do que ocorre nas áreas social, de educação e saúde desde 1988, no que tange ao empoderamento dos municípios estas áreas tiveram sua situação demarcada, sua relevância e participação com outros entes federados, na segurança pública com o art. 144 isso não existe, deixando-as como meras guardas patrimoniais, contraditando o processo histórico nacional pós-democratização. Há uma impotência relativa da união neste campo no repasse de recursos, as polícias não dão conta da magnitude dos desafios e só intervêm em momentos de crise. Há concentração da responsabilidade dos estados e inexistência do município como ator relevante. Para que estes sejam fonte de políticas públicas de segurança efetivas via SENASP é preciso ter outro quadro constitucional. As boas políticas públicas já foram testadas no Brasil e envolvem basicamente três elementos e a SENASP necessariamente dever(ia) contribuir: 1) intersectorialidade da política preventiva, 2) presença do executivo municipal na condução do processo; 3) articulação com todas as entidades, principalmente através de fóruns como os GGI-M. [...] (LUIZ EDUARDO SOARES, Secretário Nacional Segurança Pública em 2003).

Esta “inércia” da união e a falta de amarras constitucionais para inserir os municípios como deveriam e conseqüentemente a participação popular, como diz Soares, deixam a sensação de que a segurança pública não foi atualizada e inserida na Constituição como deveria. Pensamento que é compartilhado por Peralva (2000) de que nosso processo de redemocratização foi marcado pela continuidade arbitrária e por ações violentas, mantidas no seio das instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública e nos mais diversos setores da sociedade civil, que também passaram a usá-las com fins de autodefesa. Sobre a dificuldade de alterações no modelo e na estrutura deste sistema de segurança Peralva (2000, p. 74) diz que “o quadro legal herdado do regime militar constitui obstáculo quase intransponível a qualquer tentativa de reforma da polícia”.

O ex-secretário Luiz Fernando Corrêa sucedeu Luiz Eduardo Soares (2003) e antecedeu Ricardo Balestreri (2008-2010), em uma longa gestão de mais de quatro anos frente à SENASP, fato que por si só já é atípico nesta função.

Porém, o fato de ser um policial federal de carreira foi um risco, mas também uma escolha acertada, pela postura e perfil do profissional escolhido, com fácil trânsito em todas as forças de segurança e pela manutenção dos projetos em andamento visando à modificação e a implantação de novas ações no campo da segurança pública, que mais tarde se efetivaram através do PRONASCI:

Minha trajetória “não política e de técnico de polícia” me permitiu dialogar com todos os Estados e forças de segurança sem as resistências do meu antecessor. Segui na linha dos projetos do que haviam sido traçados no Plano Nacional de Segurança Pública do 2º governo Fernando Henrique, sob a coordenação do então Ministro Márcio Thomaz Bastos. Meu desafio era fazer acontecer uma política pública cujo trabalho havia iniciado por meu antecessor. O maior papel na minha gestão na SENASP foi estabelecer um canal de diálogo federativo com os Estados na criação de políticas públicas de prevenção e combate à violência, sem imposição, mas auxiliando. A função da SENASP não é operacional, nem executora, é formuladora e indutora dessas políticas públicas e isso precisa ser feito independente de cores partidárias e dialogando com todos os Estados. Se uma política pública não for bem implantada ela perde o foco e se retrocede em avanços importantes. Na criação do SUSP tentamos plagiar, sem sucesso, o alcance social e a cobertura do SUS, integrando os três níveis de governo e aos municípios caberia a prevenção através da segurança cidadã. Um dos avanços foi à difusão da ideia da resolução pacífica dos conflitos e com isso aperfeiçoou-se a formação criando a Matriz Curricular Nacional e o aperfeiçoamento dos agentes através dos cursos e especializações da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). É importante o tema da segurança pública ser discutido no meio acadêmico pois lá as questões corporativas perdem importância frente às demandas da sociedade. Como gestor nacional senti uma certa frustração por não ter conseguido avançar até onde queria no campo da implantação mais efetivas das políticas públicas de segurança. O PRONASCI estava sendo gestado no ano em que deixei a SENASP e assumi a direção nacional da Polícia Federal, mas vinha sendo pensado com muita seriedade para que os municípios tivessem aporte financeiro para implantar políticas públicas de prevenção à violência. [...]. (LUIZ FERNANDO CORRÊA, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2003 a 2007).

Destacou a importância de o meio acadêmico discutir e pesquisar o tema da segurança pública, porque isso reflete uma necessidade na sociedade e os estudos técnicos e as pesquisas acadêmicas são fundamentais para que se descubra em que ponto estamos, o que precisa ser mudado ou adaptado para que se tenha uma segurança pública com cidadania. Neste sentido, a iniciativa da RENAESP em aperfeiçoar e levar os agentes de segurança ao meio acadêmico foi um passo importante de aproximação polícia-universidade e de grande melhoria no preparo técnico-profissional.

O ex-secretário Ricardo Balestreri ratificou a posição do ex-ministro Tarso Genro e da atual secretária da SENASP, Regina Miki, quanto ao papel indutor de políticas públicas de redução da violência, nos moldes pensados e implantados com o PRONASCI, ratificando a necessidade de discutir sobre as reformas na estrutura e no funcionamento dos órgãos de segurança pública:

A SENASP é um órgão indutor de políticas públicas nos mais diversos segmentos de poder, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal, e o PRONASCI foi um bom exemplo disto, portanto a SENASP deve propor políticas públicas se quiser ter um processo de liderança sobre o conjunto dos municípios, até para que estes entes municipais percebam que se a segurança pública quiser ser eficiente e eficaz ela precisa crescer nesta direção do processo de municipalização. [...] Precisamos discutir sobre a reforma no sentido de que os municípios possam constituir suas polícias, não para competir com as PM e PC, mas para assumir uma faixa de delitos específica ligados às contravenções e aos códigos posturais municipais, se nós soubéssemos distribuir isso como no mundo inteiro se faz, teríamos a faixa das polícias municipais atuando nestes delitos típicos da municipalidade [...]. (RICARDO BALESTRERI, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2008 a 2010).

Xavier (2012, p. 130) também já destacava que independentemente das críticas ao atual sistema, “percebe-se a importância da política nacional de segurança para a nova concepção de segurança pública a ser implantada por autoridades e policiais em conjunto com os entes federados”.

A atual secretária da SENASP, Regina Miki, vê como fundamental as ações integradas entre as forças de segurança e as guardas e confirma o papel de indutor destas políticas públicas da união aos municípios:

Da forma como a segurança está configurada na Constituição Federal o nosso papel é de indução, com apoio aos estados e municípios, inclusive com a Força Nacional se necessário. Vejo como fundamental nas ações integradas, fazendo a articulação entre as diversas forças de segurança, inclusive às guardas municipais e órgãos e agentes de fiscalização. (REGINA MIKI, Secretária Nacional de Segurança Pública desde 2011).

Depreende-se da opinião dos gestores nacionais que, embora sua importância tenha sido reconhecida de forma unânime, sua efetivação frente à Constituição Federal em vigor e ao atual momento que se vive na área da segurança pública, além do fato de ter cessado o aporte financeiro do PRONASCI à implantação de políticas públicas de segurança pública, eles ratificam posições de pesquisadores(as) que já se manifestaram sobre este tema. Uma destas é Godinho (2014, p. 547) ao dizer que “segundo uma tendência já incorporada em

outros âmbitos das políticas públicas, esses novos formatos institucionais vêm adquirindo relevância na segurança pública, principalmente a partir dos anos 2000”; Mesquita Neto (2011, p. 47-48) dizia que “o progresso nessa área dependerá do apoio à continuação e a intensificação desse esforço por parte do governo federal. Dependerá principalmente de uma inversão de prioridades nas políticas de segurança pública [...]”.

A seguir serão analisados os principais avanços e os desafios da implantação de políticas públicas municipais de segurança pública e da importância do investimento no poder local.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS *VERSUS* GOVERNOS LOCAIS *VERSUS* SEGURANÇA PÚBLICA: AVANÇOS E DESAFIOS

As experiências municipais em curso pelo país no campo das políticas públicas de segurança, aliadas à participação política e cidadã da comunidade, assim como explicitam limites, mostram, por outro lado, um leque de possibilidades de consolidação da democracia e do fortalecimento do poder local, apontando caminhos e reformas necessárias à sua efetiva implantação no combate à criminalidade e foco nas atividades de prevenção.

Sobre este tema, Pazinato (2009) assim se manifestou:

As novas entidades municipais de segurança, são organizadas em torno de unidades, agências ou organismos centrais e devem abordar preferencialmente ações preventivas, articuladas com as demais secretarias e órgãos da administração pública municipal, tais como: educação, saúde, desenvolvimento social, econômico, urbano, transporte e mobilidade urbana, comunicação, esporte, lazer, cultura; políticas específicas de segurança preocupadas com a proteção integral de direitos, incluindo, ainda, de forma mais ampla, plural e participativa possível, a cidadania e a comunidade. (PAZINTATO, 2009, p. 81-81).

As políticas de segurança devem privilegiar ações preventivas destinadas a atender todas as dimensões exercidas pelas práticas desviantes, como o tráfico de drogas por exemplo, que atinge nossos jovens em uma faixa etária em que se encontram os maiores vitimados do sistema penal e para os quais políticas próprias, locais e pontuais devem ser concebidas, desenvolvidas, aplicadas e constantemente avaliadas.

Esta tendência de municipalização da segurança pública restou evidente na medida em que avançou no Brasil o processo de redemocratização, reavivando-se, segundo Misse e Bretas (2010, p. 9-14), o tema da descentralização, reforçando cada vez mais a possibilidade de ação concreta de instituições promotoras de segurança mais próximas ao cidadão e mais distantes do Estado centralizado. Ressaltam os autores, que grande parte deste processo de transição tem sido induzido pelo Ministério da Justiça, por meio da SENASP, sendo que esta tendência deverá se ampliar nos próximos anos e décadas com a criação de mais secretarias municipais de segurança pública, GM, GGI-M, observatórios, *etc*, criando novas políticas públicas locais de prevenção à violência.

Cravo (2009) destaca que com a implantação do Plano Nacional de Segurança, o governo federal criou o SUSP visando à gestão integrada dos órgãos que compõem a malha constitucional da segurança pública, sendo que os municípios foram incluídos neste sistema, para desenvolvimento de um novo paradigma de atuação das GM no Brasil, visando reestruturar o poder local neste campo com a implantação de políticas públicas de prevenção à violência.

Na pesquisa de campo realizada houve questionamento específico sobre **“a importância do poder local (municípios) na implantação de políticas de prevenção à violência e seus desafios”**, sendo que as respostas dos cinco gestores nacionais se deram conforme descrito abaixo.

Tarso Genro apresentou as dificuldades técnicas enfrentadas quando da implantação do PRONASCI, sendo um dos fatores que motivou o Sistema RENAESP para aperfeiçoar e qualificar os policiais e agentes na gestão desses projetos e convênios, ponto também ressaltado na fala do ex-secretário Luiz Fernando Corrêa.

É do poder local a iniciativa de apresentar projetos de implantação de políticas públicas viáveis à União, de acordo com as regras estabelecidas quanto aos objetivos, prazos e metas. A dificuldade está na falta de quadros técnicos para apresentar e gerenciar os programas e também despreparo dos policiais. (TARSO GENRO, Ministro da Justiça de 2007 a 2010).

A iniciativa ressaltada pelo ex-ministro quanto ao encaminhamento dos projetos ficou bastante clara na análise das ações desenvolvidas na implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência em Diadema/SP e Canoas/RS (descritas no capítulo 5), onde dezenas de projetos foram

encaminhados à união, implantados inicialmente com aporte financeiro do PRONASCI, tornando-se ações efetivas ainda em funcionamento nessas duas cidades pesquisadas.

Para Luiz Eduardo Soares a grande necessidade de implantação dessas políticas de prevenção, aliada à dificuldade de se avançar nesta área e aprovar as PEC em andamento, acabam gerando os mencionados “puxadinhos legais”, como o estatuto das GM, cuja constitucionalidade está sendo questionada junto ao STF.

São fundamentais, assim como valem para saúde e educação, o município precisa assumir sua cota de responsabilidade porque as coisas acontecem muito mais próximas ao cidadão, além disso a segurança é muito territorializada, na esquina, na praça, no bairro e se dá de forma diferente de um lugar para outro e o poder local é decisivo nisso. Há uma emergência destas novas agências de segurança municipal, que não possuem a devida cobertura legal para agirem com plenitude e acabam criando “puxadinhos legais” como é o caso do recém aprovado estatuto geral das guardas, alvo de ADI [...]. (LUIZ EDUARDO SOARES, Secretário Nacional de Segurança Pública em 2003).

Assim como os municípios avançaram no campo de atuação na área da educação e saúde, Misse e Bretas (2010, p. 9) previram este mesmo rumo para a segurança pública, ao dizerem que “na medida em que foi ficando evidente que os avanços no processo de redemocratização não produziam impacto direto sobre a área da segurança pública, reavivou-se a possibilidade de reforçarem-se instituições promotoras de segurança mais próximas ao cidadão”.

A opinião do ex-secretário Luiz Fernando Corrêa sobre a necessidade de enfrentar o tema, ratifica a posição de Cravo (2009), salientando que com a integração delineada no plano nacional de segurança houve a exigência aos municípios para que passassem a reconhecer publicamente às GM o papel de instituições permanentes e essenciais à política municipal de segurança, atribuindo-lhes perfil e identidade institucional própria, competências, metas e padrões mínimos de organização.

Um dos nossos receios e esforços em relação à implantação das políticas públicas de prevenção à violência nos municípios era que muitas vezes as GM existentes replicavam modelos da PM, ignorando o papel da prevenção e não queríamos isso. Um dos principais problemas nesta área é a falta de gestão, de um conceito claro, da forma correta de fazê-la e isso se refletiu nos três níveis da federação e tudo isso sempre colaborou para afastar ainda mais os municípios da segurança pública. O município precisa ganhar maior papel em tudo e ser fortalecido, sempre com o foco

na prevenção, na aproximação e participação. É preciso pensar seriamente na municipalização da segurança pública, é um tema que precisa(rá) ser enfrentado cedo ou tarde. (LUIZ FERNANDO CORRÊA, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2003 a 2007).

Quanto ao futuro papel das GM, destaca, ainda, o ex-secretário, que estas deverão constituir-se, quando da sua normatização legal, em “polícias municipais” eminentemente preventivas e comunitárias, em um perfil não existente no modelo atual de segurança pública. Sendo que um passo importante neste sentido foi dado com a aprovação do Estatuto das GM, através da Lei nº. 13.022/ 2014.

Ricardo Balestreri destaca a necessidade de ampliar a participação dos municípios, posição também defendida por Mello (2012, p. 182) ao refletir sobre políticas públicas no Brasil contemporâneo que apontam para uma descentralização a partir dos anos 90, com a redemocratização no país, ressaltando que no campo da segurança pública, já de forma reconhecida pela SENASP, “o município tem um papel fundamental na atuação da prevenção da violência e criminalidade na realização de ações que reduzam fatores de risco e aumentem a proteção” [...].

O município tem uma função muito importante no sentido educativo e preventivo, porque é lá que se tem conhecimento da cultura do cidadão, tem informação de tudo o que ocorre naquela região geográfica em que pese isso não reduz e nem tira a importância das polícias estaduais, mas o município teria que atuar como polícia de proximidade, o município teria a função de trabalhar na segurança pública comunitária. (RICARDO BALESTRERI, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2008 a 2010).

Regina Miki segue o mesmo entendimento do ex-secretário Luiz Eduardo Soares quanto à responsabilidade municipal sobre as políticas sociais, ratificando a importância do poder local e das dificuldades frente ao atual modelo, pelo limitado poder dado aos municípios no campo da segurança pública.

Os municípios têm sob sua responsabilidade a atuação sobre as principais políticas sociais, sendo fundamental o seu envolvimento no macro trabalho de segurança pública, ficando difícil pela lei atual encaixar os municípios no enfrentamento direto ao crime pelo seu papel de polícia apenas administrativa das guardas municipais, mas nas políticas sociais não há o que se falar em trabalho integrado de política de segurança pública sem que tenhamos o ente federado município participando, pois as coisas acontecem no território e este é demarcado por municípios. (REGINA MIKI, Secretária Nacional de Segurança Pública desde 2011).

Neste mesmo sentido dos gestores nacionais, Guindani (2014, p. 564) também já se manifestara de forma semelhante ao dizer que “as políticas sociais, econômicas e urbanas, promovidas pelas administrações municipais, são fundamentais à prevenção do crime e da violência”.

A dupla experiência de Alberto Kopittke de gestor local como ex-Secretário de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/RS, responsável pelo encaminhamento e pela implantação de vários projetos de prevenção à violência na sua gestão e como ex-Assessor do Ministério da Justiça qualificam sua posição, ratificando o posicionamento dos demais pesquisados quanto à importância dos municípios na questão e das dificuldades no seu gerenciamento.

No papel da prevenção é absolutamente central e prioritário. A Constituição só colocou o papel da polícia e as políticas de segurança e prevenção à violência foram ignoradas. Precisaríamos de uma lei do SUSP regulamentando isso. Hoje todas as políticas sociais são municipalizadas, e como estes entes estão sem dinheiro pelo desenho da descentralização federativa deveria ser criado, pela união, um fundo para que os municípios implementassem essas políticas públicas através dos programas de prevenção a partir de tipologia e metodologia estruturada no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Pública, então teríamos a união regulando métodos e ajudando a financiar, o município como executor e o conselho municipal como fiscalizador local. (ALBERTO KOPITTKÉ, Assessor do Ministério da Justiça, de 2007 a 2008 e de 2011 a 2012 e Secretário de Segurança Pública e Cidadania de Canoas/RS de 2009 a 2010).

Os pontos comuns nas posições dos gestores pesquisados, tanto sobre a implantação dessas políticas públicas como nos desafios enfrentados para gerenciá-las, ratificam as posições de pesquisadores que já estudaram o tema, como por exemplo, Mariano (2004, p. 57) ao dizer que a segurança pública “depende muito das ações dos governos locais, pois os municípios estão mais aptos que os estados e o governo federal para atuar permanentemente na prevenção da violência, por meio de políticas públicas sociais e urbanas”.

4.2.1 Mudanças em curso no campo da segurança pública: o crescimento do papel dos municípios

As mudanças que estão em curso no campo da segurança pública referem-se ao avanço dos municípios, campo este que até poucos anos atrás era reduto estadual e federal. Neste sentido, pode-se dizer que as experiências municipais em curso pelo país no campo das políticas públicas de segurança, aliadas à

participação política e cidadã da comunidade, assim como explicitam limites, mostram, por outro lado, um leque de possibilidades de consolidação da democracia, apontando caminhos e reformas necessárias à sua efetiva implantação no combate à criminalidade e nas atividades de controle e prevenção.

Para Miraglia (2008, p. 89), embora em nossa Carta Constitucional a segurança pública apareça como uma tarefa a ser compartilhada; historicamente, essas políticas públicas sempre foram objeto de ação dos governos estaduais. Ressalta que eleger o município como mais um ator neste panorama é perceber as potencialidades da ação do poder local neste campo de atuação, pois as prefeituras são o braço do poder público mais próximo à população, é onde se dá a prestação cotidiana dos serviços.

Não é de hoje que vozes se levantam em favor da ampliação do papel dos municípios na prevenção da violência, tendência que Soares (2012), assim como outros autores, chama de “municipalização da segurança pública”. Em artigo intitulado “Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: Três propostas de Reforma Constitucional”, o autor cita os seguintes argumentos favoráveis a esta tendência:

Os municípios se tornariam responsáveis pela segurança pública em seu território, dispondo de uma polícia municipal de ciclo completo. A transição deve ocorrer, inicialmente, nos municípios com mais de um milhão de habitantes e, aos poucos, naqueles com mais de 500 mil habitantes, e assim sucessivamente, de acordo com o sucesso alcançado pelas mudanças promovidas nas cidades maiores. **Os municípios, com sua capacidade de intervenção capilar e sua permeabilidade à participação social, constituem a unidade de gestão mais adequada ao tratamento das questões mais complexas, que afetam o dia a dia da sociedade, a partir de dinâmicas sempre específicas e processos locais.** A gradual municipalização da segurança pública – devidamente acompanhada da correspondente transferência de recursos, o que envolveria uma renegociação do pacto federativo- seria extremamente positiva, desde que algumas condições fossem atendidas: basicamente, que as polícias municipais se organizassem como polícias de ciclo completo (responsáveis, portanto, pelo trabalho preventivo-ostensivo e pelas funções investigativas-judiciárias) e desde que respeitassem normas nacionais, previstas no Sistema Único de Segurança Pública, quanto a formação e capacitação, gestão do conhecimento, estrutura funcional, perícia, controle interno, prevenção e controle externo. [...] (SOARES, 2012, p. 17) (Grifou-se).

Além de apresentar os pontos positivos Soares (2012) apresenta também alguns riscos na sua efetivação e os cuidados necessários para evitá-los, sobretudo nos municípios menores, se estas condições não fossem cumpridas, o

que nos levaria de volta ao passado, condenando o país a repetir os próprios erros, reproduzindo nas novas instituições municipais as deficiências que caracterizam, hoje e tradicionalmente, as polícias estaduais brasileiras. Destaca que:

[...] Por isso, a municipalização da segurança é uma faca de dois gumes: um avanço histórico extraordinário, exprimindo princípios republicanos e democráticos essenciais, expressão de uma necessidade incontestável, oportunidade de transformações profundas em nosso modelo de polícia e de segurança pública; mas, ao mesmo tempo, risco de reprodução dos velhos vícios, que já se tornaram atávicos, no Brasil, por sua tradição centralizadora e autoritária, pouco afeta à transparência e à participação popular, marcada pela lamentável noção segundo a qual as polícias existem para proteger o Estado e não para servir a cidadania, defendendo seus direitos e suas liberdades. Para evitar esses riscos, o processo dar-se-ia, na primeira década, apenas nas cidades maiores e cada nova etapa seria antecedida por um exame sobre as condições, ou não, de avanço. (SOARES, 2012, p. 17).

O tema da descentralização das políticas públicas está ganhando a cada ano mais terreno e também, cada vez mais, sendo relacionado ao tema da municipalização e da inclusão de novos atores sociais, partindo para um conceito de governança local. Sobre este assunto Dias Neto (2005), 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 geradoras 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. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de base e de legitimação do sistema político-estatal como um todo. (DIAS NETO, 2005, p. 55).

A mudança do papel dos municípios e o seu protagonismo na gestão pública municipal na área da segurança visa colaborar para a conformação de uma cultura política e de gestão pública democrática, voltada à efetivação deste direito social. Há que se avançar para a concepção de uma política de segurança capaz de garantir a segurança dos indivíduos em todos os seus direitos ao exercício pleno da cidadania, incluindo uma prestação positiva por parte do Estado, ou seja, um controle em que não haja excessos, garantindo as condições materiais para que se possa usufruir efetivamente desses direitos.

Nos últimos anos várias propostas de mudanças de dispositivos constitucionais que tratam da segurança pública foram apresentadas e estão em

tramitação, ou foram apensadas a outras de temática semelhante, ou não foram aprovadas e/ou nem sequer votadas pela Câmara dos Deputados ou Senado Federal. Recentemente foram encaminhadas algumas propostas que visam modificar o art. 144 da Constituição, propondo alterações das atribuições ou ampliando o papel dos municípios, para que as GM possam assumir efetivamente o seu papel de instituição genuinamente policial para atividades de prevenção e policiamento comunitário.

Algumas das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) em curso são: a PEC nº 534/2002, apresentada pelo então Senador paulista Romeu Tuma (por ser abrangente, teve apensadas dezenas de outras PECs que tratavam do mesmo assunto); a PEC nº 430/2009, de autoria do Deputado Federal por São Paulo Celso Russomano (defende o nascimento de uma nova polícia do Estado); a PEC nº 102/2011, proposta pelo Senador matogrossense Blairo Maggi (não impõe a unificação das polícias, mas outorga este intento aos Estados, conforme requeira a realidade regional); a PEC nº 51/2013, de autoria do Senador carioca Lindbergh Farias (trata-se da mais profunda e radical alteração já proposta do sistema de segurança pública brasileiro); a PEC nº 423/2014, apresentada pelo Deputado Federal catarinense Jorginho Melo (põe-se como uma alternativa às PECs anteriormente apresentadas em tramitação ou não aprovadas) e, mais recentemente, a PEC nº 33/2014, protocolada pelo Senador do Espírito Santo Ricardo Ferraço (prevê a inserção da área da segurança pública entre as obrigações de competência das três esferas de poder). A análise detalhada de todas as alterações propostas nessas PECs que visam alterar a estrutura da segurança pública em relação à questão municipal encontram-se no Apêndice “D” da presente tese.

4.2.2 Fundamentos teórico-práticos da atuação municipal no campo das políticas públicas de prevenção à violência

A descentralização e o fortalecimento do poder dos entes municipais e a criação de outros mecanismos e instrumentos de participação no gerenciamento de políticas públicas passaram a representar uma grande conquista das gestões democráticas, por um lado, mas também um grande desafio para as administrações públicas do Brasil, por outro, especialmente quando se trata de segurança pública, considerando que a Carta Magna não atribuiu responsabilidade

aos municípios neste campo, dificultando a implantação de políticas públicas de prevenção à violência, fazendo com que as experiências sejam apenas pontuais e de iniciativa meritória de alguns gestores.

Se por um lado é uma conquista, por outro é um grande desafio, pois trabalhar em segurança pública, no âmbito municipal, além de requerer avanços em terreno quase desconhecido, tem como condição básica, segundo Miki (2008, p. 72) “ [...] assumir a complexidade que envolve o tema, conhecer o território a ser trabalhado e realizar o planejamento”. Destaca que se faz necessário um diagnóstico prévio sustentado com informações oriundas de registros criminais e sociais, para que se contextualize melhor o ambiente a ser trabalhado.

Pazinato, Dal Santo, Kerber e Canal (2011) assim se manifestaram sobre a atuação municipal no campo da segurança pública, por ocasião do XV Congresso Brasileiro de Sociologia, ocorrido em Curitiba, no Paraná, em julho de 2011.

[...] O que está em curso é a construção de um sistema político-institucional de gestão pública compartilhada que combine elementos dos modelos de democracia representativa e participativa, envolvendo diversos outros atores e/ou setores sociais (movimentos sociais, organizações não governamentais, entidades privadas, universidades, órgãos estatais, populares, entre outros). [...] 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 capazes de oferecer diagnósticos cada vez mais técnicos e científicos dos programas, projetos e ações a serem formulados, implementados e, de forma permanente e continuada, avaliados (*accountability*³), incorporando

³ *Accountability*: termo em inglês cujo conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas. [...] Traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. [...] A *accountability* encerra a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei. [...] Relaciona-se com democracia visto que é maior o interesse por ela em sociedades que apresentam avançado estágio democrático. [...] mesmo que todas as instituições democráticas clássicas estejam funcionando bem, elas não são suficientes para garantir a *accountability* e capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com o seu dever, pois estes sempre terão informações privadas sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Sugere que sejam criadas instituições independentes de outros órgãos do governo e que ofereçam aos cidadãos as informações necessárias para que estes aperfeiçoem sua avaliação *a posteriori* dos atos do governo e não apenas dos resultados. [...] O advento da CF/88 assegurou o direito à impetração de ação popular, instrumento fundamental para o exercício da *accountability*, uma vez que, além de viabilizar a defesa dos interesses públicos, destaca a possibilidade do cidadão agir em defesa do interesse coletivo. [...] A descentralização é uma tendência nos governos democráticos e a aproximação do cidadão das instâncias decisórias contribui para que as políticas públicas sejam realizadas de forma mais eficiente e eficaz, afinal de contas, *a priori*, a visibilidade do representante torna-se maior no âmbito das municipalidades. PINHO, José Antonio Gomes de Pinho, SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *In* Revista de Administração Pública, Vol. 43, nº. 6, Rio de Janeiro, Nov./Dec. 2009, p. 1-26.

não somente os especialistas, como também a cidadania, na sua administração. (PAZINATO, DAL SANTO, KERBER e CANAL, 2011, p. 3).

Kahn e Zanetic (2005) salientam que a atuação dos municípios no campo da segurança pública pode ser explicada pelo aumento “objetivo” dos índices de violência e criminalidade e pela percepção social de insegurança e do sentimento de medo social, entre outros fatores, ressaltando que:

Não é difícil compreender porque simultaneamente empresas privadas, governo federal e municipais começaram a intervir de forma mais intensa na segurança pública:

- 1) A criminalidade cresceu rapidamente em todo país nos anos 80, em especial os homicídios, cuja taxa passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil habitantes entre 1980 e 2000;
- 2) Em paralelo, houve um crescimento da sensação de insegurança, que colocou o crime entre as principais preocupações da população, ao lado do desemprego;
- 3) Junte-se a isso o fato de que a população culpa a todos os níveis de governo pelo problema e não apenas ao governo estadual, detentor das polícias civis e militares. (KAHN e ZANETIC, 2005, p. 5).

Pazinato, Dal Santo, Kerber e Canal (2011, p. 4) ressaltam que é em face desse redimensionamento da extensão do controle social punitivo operado pelo sistema penal (formal/institucional, como também pelo informal/não institucional) nas diversas esferas da vida (pública ou privada), que a gestão do conhecimento na área da segurança pública, através, por exemplo, da institucionalização dos observatórios locais de segurança pública, adquire relevância, tanto do ponto de vista político-institucional quanto sociocultural.

A atual política nacional de segurança estabeleceu as bases para a construção deste “novo paradigma de segurança com cidadania”, centrado na construção de alternativas democráticas e dialógicas para a mediação dos conflitos, buscando superar a lógica tradicionalmente repressiva e reativa do funcionamento e da atuação das instituições e órgãos que compõem o controle social formal. Dentro deste contexto foi criado e institucionalizado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)⁴, concebido pela SENASP, em 2003, através do

⁴ O **Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)** foi criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não vai ferir a autonomia dos Estados ou da Polícia Civil ou Militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que farão parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. Servem de modelo para o SUSP as experiências de missões especiais e forças-tarefa, em que órgãos diferentes trabalham integrados, com pessoal qualificado, objetivos, metas e metodologia bem

PRONASCI, consolidando a participação dos municípios na gestão de políticas públicas de segurança, visando à redução das violências e o fomento de ações preventivas, com foco na garantia e promoção de direitos, sendo o GGI sua instância deliberativa. O PRONASCI⁵ acabou extinto em 2013, porém é inegável que representou um avanço importante no trato da segurança pública no país.

Ao destacar a importância dos municípios no plano de segurança pública municipal, Cravo (2009) escreve que:

[...] para que o município possa ingressar e assumir um papel ativo e dinâmico no campo da administração da justiça, segurança pública e direitos humanos, **torna-se imprescindível que a administração municipal viabilize a implementação de todas as medidas necessárias à construção de uma nova identidade institucional às atuais guardas municipais**, dentro de um contexto de política de segurança urbana no município, construir a compreensão do papel da segurança urbana municipal e da própria guarda municipal, não apenas por parte de seus profissionais, como também, por parte da própria administração municipal e da comunidade, **inaugura uma nova concepção de segurança pública, qual seja, de promover segurança preventiva e comunitária, tendo a atual guarda municipal como órgão executor dessa nova política**, para tanto, é necessário à administração municipal, conhecer e identificar de forma precisa a dinâmica da violência no município. O diagnóstico é imprescindível (e esse é seu objetivo) para a elaboração de um planejamento estratégico a partir de dados concretos, que viabilize a implementação de ações eficazes de segurança pública municipal e de prevenção da violência, em última análise, viabilizando um verdadeiro plano municipal de segurança e prevenção da violência. (CRAVO, 2009, p. 2) (Grifou-se).

Este pensamento também é ratificado por Pazinato (2012) ao dizer que o debate público sobre as questões afetas à segurança e o papel dos municípios recolocou o enfrentamento deste tema em outro patamar, destacando que:

definidos. O novo estilo de conduzir a segurança pretende evitar que as ações sejam pautadas apenas por tragédias, sem planejamento nem tempo para pensar em medidas estratégicas. O objetivo do SUSP é prevenir, criar meios para que seja possível analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias, identificar quais os métodos e mecanismos que serão usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também serão introduzidos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança. **O que é o SUSP?** Disponível em http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/susp_oqe.htm, acesso em 13/06/2015.

⁵ **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)** destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre união, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Foi lançado em julho de 2007, pelo Ministério da Justiça e é composto por 94 ações, envolvendo as três esferas de poder e a própria comunidade. O **PRONASCI** possui entre os seus eixos: 1. A formação e a valorização dos profissionais de segurança pública; 2. A reestruturação do sistema penitenciário; 3. O combate à corrupção policial; 4. O envolvimento da comunidade na prevenção da violência. **O que é o PRONASCI?** Disponível em <http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/PRONASCI>. Acesso em 13/06/2015.

Esse redimensionamento do conceito de segurança consubstancia e fundamenta, do ponto de vista constitucional, a atual tendência de intervenção das administrações municipais na gestão da segurança pública. Fortalece, ao mesmo tempo, a existência e/ou construção de espaços públicos de proposição e fiscalização de políticas públicas de segurança. Observe-se que, **a despeito de a Constituição Federal prever, em seu art. 144, incisos I a V, que a segurança pública deve ser garantida pelas polícias e, dessa forma, conferir aos municípios responsabilidade, em tese, secundária, adstrita ao papel desempenhado pelas Guardas Municipais na proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais, consoante imposto no art. 144, § 8º, em nenhum momento, desautorizou a atuação municipal no campo da gestão de políticas públicas de segurança, de forma acessória e complementar às competências dos Estados e da União.** As iniciativas mais promissoras nessa área parecem ser aquelas que buscam ampliar os instrumentos da democracia representativa, como também os mecanismos de participação direta da cidadania no planejamento das políticas públicas, horizontalizando o relacionamento entre governo e a sociedade, através do aperfeiçoamento das instâncias decisórias locais e do controle mais direto das agências de segurança que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal pela população. (PAZINATO, 2012, p. 85-86) (Grifou-se).

Segundo Lüchmann (2002), pode-se dizer que o comprometimento político governamental, aliado à tradição associativa local e à dinâmica institucional decorrente das articulações entre o estado e a sociedade, constituem alguns dos aspectos que apontam para o êxito das experiências brasileiras no campo da proposição, implementação e fiscalização de políticas de forma participativa entre as instituições e agências.

4.2.3 A criação e atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal

Os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M) foram criados na esteira dos Gabinetes de Gestão Estaduais (GGI-E) inicialmente, para concretizar o funcionamento do SUSP, previsto pela união, junto aos Estados membros da federação, com o intuito de superar as dificuldades advindas da falta de planejamento, organização, de integração entre as diversas agências que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal, nas mais diversas esferas do país. Assim como nos outros Estados, no Rio Grande do Sul também houve a instalação de GGI-E⁶.

⁶ Na Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul o Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGI-E) foi instituído em 2003, de forma pioneira no país, produzindo iniciativas, como as reuniões para tratar sobre os movimentos sociais e onde havia possibilidade

A implementação dos GGI-M⁷ foi potencializada a partir do ano de 2007, uma vez que se tornou uma exigência para que os municípios acessassem, à época, os recursos do PRONASCI.

Os GGI's surgem no contexto do SUSP, articulados pela SENASP, que é o órgão responsável pela indução de políticas de segurança pública. **Tem como missão integrar sistemicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. Visa, ainda, avançar em torno de um paradigma em segurança pública com enfoque em boas práticas de gestão por resultados.** [...] As instituições precisam de sistemas integrados e inteligentes com foco direto na melhoria dos serviços prestados à sociedade. Não há possibilidade de construir um sistema de segurança pública eficiente sem o compartilhamento de conhecimento e a cooperação entre as instituições. **Os GGIs são espaços que congregam instituições heterogêneas em torno de um mesmo objetivo: o bem da sociedade.** [...] Atualmente, os GGIs constituem uma rede nacional, nos níveis regional, estadual e municipal com dinâmica funcional heterogênea, pois alguns avançaram em termos de resultados, enquanto outros seguem em um processo de ambientação com um modelo de gestão participativa orientada para resolução de problemas. [...] No momento atual, a boa vontade das instituições em manter uma relação dialógica é a primeira vitória rumo à construção de um modelo participativo de gestão focada no cidadão. Também é necessário instigar a **integração dos serviços de base desempenhados pelos operadores de segurança pública nos diversos níveis de gestão, principalmente naqueles perceptíveis pela comunidade.** É vital desenvolver mecanismos capazes de disseminar a filosofia do GGI e suas práticas nos trabalhos de rotina, por meio de cursos, malhas curriculares e outros processos intrainstitucionais e interinstitucionais (BRASIL, MJ/SENASP, GGI, 2009, p. 11-13) (Grifou-se).

Em 2014 houve modificação no formato das diretrizes nacionais orientadoras dos GGI em Segurança Pública, instituídas através da Portaria Federal nº 1, de 16 de janeiro de 2014, destacando no art. 2º sua definição:

Art. 2º - **O GGI é um fórum deliberativo e executivo composto por representantes do poder público das diversas esferas e por**

de conflitos, com ênfase nas questões agrárias e indígenas, bem como sobre o problema das crianças que vivem em situação de risco. Recentemente passaram a integrar o GGI-E representantes das Secretarias Estaduais da Saúde, da Educação, da Justiça e dos Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres e também a Defesa Civil. Também foi proposto que seja redigido um texto para uma nova Portaria, para fixar as normas de utilização do videomonitoramento de vias públicas dos municípios gaúchos. SSP/RS - GGI-E faz balanço de atividades. Disponível em http://www.ssp.rs.gov.br/portal/principal.php?action=imp_noticia=6670. Acesso em 20/08/2015.

⁷ **BRASIL.** Secretaria Nacional de Segurança Pública. Gabinetes de gestão integrada em segurança pública: coletânea 2003 - 2009 / Secretaria Nacional de Segurança Pública; Elaboração: Wilquerson Felizardo Sandes, João Bosco Rodrigues, Eraldo Marques Viegas. – Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. p. 11-13.

representantes das diferentes forças com atuação na área da segurança pública, que opera por consenso, em regime de mútua cooperação e sem hierarquia, não cabendo a nenhum de seus integrantes a função de determinar ou decidir qualquer medida, devendo haver respeito às autonomias de cada uma das instituições que o compõem.

§ 1º - Por se tratar de uma ferramenta de gestão que reúne o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança local, promove ações conjuntas e sistêmicas, tendo como objetivo, discutir, deliberar e executar as políticas públicas com vistas à diminuição da criminalidade, prevenção às violências, à manutenção da paz social e a promoção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas.

§ 2º- Os GGI constituídos tanto em âmbito estadual, distrital, de fronteira e municipal, têm como premissa integrar sistematicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais atuantes na área de segurança pública, justiça criminal e sistema prisional existentes em suas respectivas áreas de atuação. (BRASIL, MJ/SENASP, PORTARIA Nº. 01/2014) (Grifou-se).

Dentre as atribuições dos GGI previstas no art. 4º da nova Portaria, foi acrescida a possibilidade de instituir Câmaras Técnicas e/ou Temáticas e regular o seu funcionamento (Inciso XVII), ressaltando que estas não envolvem estruturas físicas, sendo somente espaços de debate e discussão.

As **Câmaras Técnicas**, descritas no art. 10, são espaços permanentes de discussão acerca de assuntos relevantes na seara da segurança pública abrangidos pelo GGI, enquanto que as **Câmaras Temáticas** (art. 11) se configuram em espaços de escuta popular e de interlocução entre o GGI e a sociedade civil sobre um determinado tema, sendo que estas têm caráter temporário e ficarão adstritas à relevância do tema e ao período de resolução ou amenização da demanda.

Dentro deste objetivo de articulação de políticas integradas de redução da violência e da criminalidade, a criação e a implantação dos GGI, tanto estaduais quanto municipais, se deram visando mudar o paradigma da segurança pública das últimas décadas que se pautou em fazer mais do mesmo, com atuação fragmentada de duas polícias estaduais, ações reativas das instituições, sem o planejamento e a antecipação necessária e com pouca prevenção.

Balestreri, ao prefaciá-lo obra dos GGIs em Segurança Pública (2009, p. 11-12), destaca que estes atualmente constituem uma rede nacional, nos níveis regional, estadual e municipal, com dinâmica funcional heterogênea, em que alguns avançam em termos de resultados, enquanto outros seguem em um processo de ambientação com um modelo de gestão participativa orientada para a

resolução de problemas. Destaca que a boa vontade das instituições envolvidas em manter uma relação dialógica constitui-se na primeira vitória rumo à construção de um modelo participativo de gestão focada no cidadão.

Salienta, ainda, que é fundamental instigar a integração dos serviços de base desempenhados pelos operadores de segurança pública nos diversos níveis de gestão, em especial aqueles percebidos pela comunidade, além do desenvolvimento de mecanismos capazes de disseminar a filosofia dos GGIs, suas finalidades e práticas através de cursos, malhas curriculares e outros processos intrainstitucionais e interinstitucionais.

Também em 2009 foi criado, pelo Ministério da Justiça um guia para criação de GGI-M que prometia inaugurar com o então existente PRONASCI, instituído pela Lei nº. 11.530, de 24 de outubro de 2007, um novo paradigma de segurança pública, pautado em duas grandes inovações:

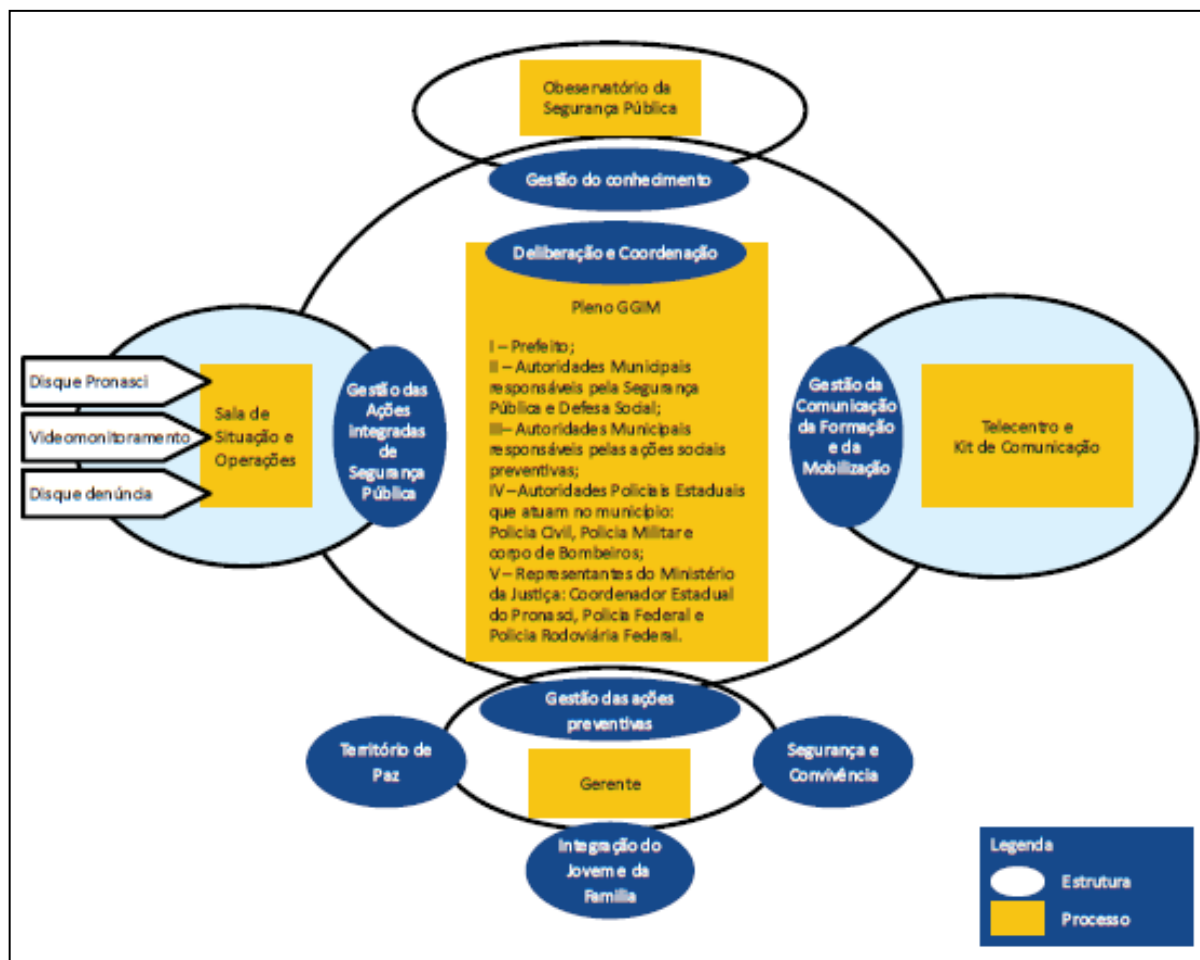
1. Articulação entre ações de segurança e ações de natureza sociais e preventivas, atuando nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada;
2. Fomento de uma agenda federativa compartilhada, com o envolvimento de todos os entes, acrescentando, ao papel basilar dos estados, o governo federal, com indução de políticas e financiamento, e os municípios, com papel ativo nas ações de prevenção. (BRASIL, MJ/SENASP, GUIA GGI-M, 2009, p. 7).

Além destas inovações apresentadas, trazia também um diagrama conceitual da estrutura e do processo que envolve um GGI-M, no modelo apresentado na figura 5. Destaca-se que mesmo com a extinção do PRONASCI e o aporte financeiro a projetos municipais, os GGI-M continuaram suas atividades, mantidos pelas próprias prefeituras, como é o caso de Canoas, no Rio Grande do Sul, por exemplo.

A instalação de GGI-M busca a participação social através da construção de uma sociedade mais justa e menos violenta, sendo que isto depende da participação de todos, assim como preconiza o *caput* do art. 144 da Carta Magna ao falar da responsabilidade coletiva na construção da sua própria segurança. Neste sentido, os fóruns municipais e comunitários de segurança atuam como estes canais de interlocução entre população e policiais e contribuem para a

mobilização social em defesa do direito à segurança, analisando e discutindo estratégias de atuação na região.

Figura 5: Diagrama conceitual da estrutura e processo de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M)



Fonte: Guia GGI-M, Ministério da Justiça/SENASP, 2009, p. 39.

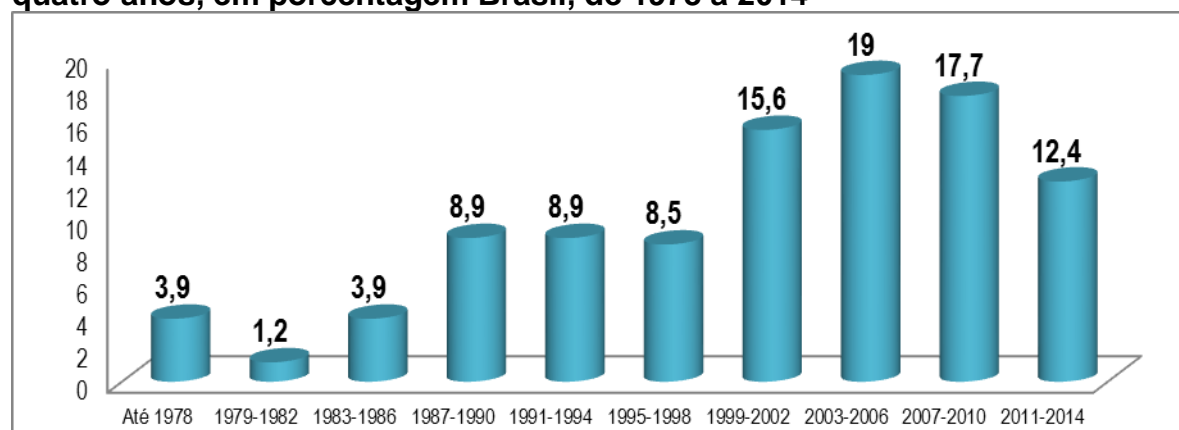
Ciente de que a participação da sociedade é fundamental para o êxito das ações de segurança pública, devendo ser incentivadas e prestigiadas pelo poder público, o GGI-M deve interagir com os fóruns municipais e comunitários de segurança visando constituir uma política municipal preventiva nesta área. Na pauta das discussões, os diversos setores organizados da sociedade abordam temas relativos ao exercício da cidadania, identificando demandas da população, métodos de ações preventivas e resultados pretendidos. Essa ação participativa legitima a tomada de decisão e orienta o GGI a adotar medidas que realmente atendam ao interesse público e garantam uma cultura de paz.

Soares (2006, p. 155-156), ao escrever a obra *Segurança tem saída*, refere que encontrar as soluções necessárias é uma questão de estado e deve estar acima das diferenças políticas. Destacou ser necessária a adoção de alguns instrumentos operacionais, tais como: criar GGI, envolvendo todas as instituições das áreas estaduais, federais e municipais, trabalhando em estreita relação com as políticas sociais preventivas. Destaca que o geoprocessamento para atuar nas áreas e ações de prevenção ao crime de forma integrada é ferramenta fundamental de gestão, assim como a criação de “consórcios que articulem, ao nível local, políticas sociais preventivas da violência e ações policiais, vinculando prefeituras, governo estadual e sociedade civil”.

4.2.4 Mudanças e perspectivas com o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº. 13.022/2014)

Foi aprovado em julho de 2014, no Senado Federal, o projeto que criou o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Projeto de Lei Complementar [PLC] nº 39/2014), transformado na Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, (inserida como anexo único na tese), incluindo mais de setenta mil guardas no sistema nacional de segurança pública garantindo em seu texto o porte de arma e a estruturação em carreira única, com progressão funcional, regulamentando o dispositivo da Constituição (art. 144, § 8º) que prevê a criação dessas corporações civis, ficando a cargo do município a seleção dos seus agentes por concurso público e a capacitação pelas respectivas prefeituras ou por meio de convênios.

Gráfico 8: Evolução da criação das Guardas Municipais por períodos de quatro anos, em porcentagem Brasil, de 1978 a 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015, Ano 9, p. 102. (Pesquisa de informações básicas municipais do IBGE/FBSP).

Pelo gráfico 8 se acompanha a evolução da criação das GM no Brasil e se percebe uma pequena ascensão na porcentagem nos anos 1990, de 3,9 para 8,9, um grande crescimento nos anos 2000 passando dos 15,6 para 19,0 de 2003 a 2006 e, novamente uma queda na criação destes órgãos após 2011. O período que apresentou maior percentual de criação foi justamente aquele onde as políticas de segurança voltaram o foco para as questões municipais, incentivadas pelo PRONASCI a criarem GM e constituírem GGI-M, voltando a cair com sua extinção.

Astolfi (2015, p. 104-105) ao escrever sobre o município como espaço potencial de inovações em segurança pública, ressalta que o estatuto definiu sua função como de “proteção municipal preventiva” e que, embora sejam um fenômeno recente as GM espalharam-se rapidamente e tendem a se estabilizar nas médias e grandes cidades. Diz que “as janelas de oportunidades que se abrem para a inovação e as organizações de controle da ordem no município podem, ao mostrar que é possível adotar estratégias caras ao estado de direito, desencadear o tão esperado processo de mudança na área”.

As GM deverão ainda colaborar com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas e contribuir para a pacificação de conflitos. Mediante parceria com órgãos de trânsito estadual ou municipal, poderão fiscalizar o trânsito e expedir multas. Os agentes poderão auxiliar na segurança de grandes eventos e atuar na proteção de autoridades. Ações preventivas na segurança escolar poderão igualmente ser exercidas pela corporação que também passou a ter previsão do estabelecimento de mecanismos de controle interno (corregedorias) e externo (ouvidorias) das GM, de modo a se fiscalizar e auditar o seu adequado funcionamento.

O estatuto previu igualmente a possibilidade de municípios limítrofes constituírem consórcio público para utilizar, reciprocamente, os serviços da GM de maneira compartilhada, sendo que esse consórcio poderá ficar encarregado também da capacitação obrigatória dos seus integrantes.

Esta lei foi contestada desde logo em alguns dos seus dispositivos, sendo alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5156/2014, no Supremo Tribunal Federal (STF), ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), que questionou a competência da União para legislar sobre guardas criadas no âmbito dos municípios, bem como a atuação

destes agentes locais como policiais, destacando que a lei fere a Constituição ao transformar as guardas em polícias e em bombeiros, com funções de prevenção e repressão imediata, além do atendimento de situações de emergência. Enfatizou, também, que a atuação das GM como polícia gera um risco jurídico no campo penal, caso as autoridades entendam que estas, ao agirem fora do mandamento constitucional, estejam prevaricando de suas funções.

A FENEME afirma que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade apenas das Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal (na União) e das Polícias Cíveis e Militares, nos Estados membros da federação e no Distrito Federal, e que este estatuto é inconstitucional.

O relator desta ADI é o ministro Gilmar Mendes, que, em função da relevância da matéria adotou o rito abreviado (previsto no art. 12 da Lei das ADIs, de nº 9.868/1999), para que a decisão seja tomada em caráter definitivo pelo Plenário do STF, sem análise prévia do pedido de liminar em andamento. O Ministro relator também aceitou que ingressasse neste processo, na qualidade de *amicus curiae* o Sindicato dos Servidores Públicos do Município do Rio de Janeiro.

Durante a tramitação deste PLC (atual estatuto das guardas), foi refutada pela senadora Gleisi Hoffmann, relatora do projeto na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a alegação de conflito de competência, por entender que o texto era "claramente constitucional", por se limitar a estabelecer normas gerais para as GM. Justificou seu voto conforme o art. 144 da Constituição, "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades" (§ 7º), cabendo aos municípios "constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações" (§ 8º).

Segundo Domingos (2014), um dos pontos polêmicos do estatuto das guardas reside na autorização para o porte de arma:

Questão polêmica reside na autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das GM. O art. 16 autoriza o mencionado porte de arma, *conforme previsto em lei*. Deste modo, em sendo a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), o diploma legal regulamentador do porte de arma de fogo no Brasil, a disciplina não sofreu alteração com o advento do Estatuto das Guardas Municipais. Assim, o art. 6º do Estatuto do Desarmamento, em seus incisos III e IV, permite o porte de arma de fogo por guardas municipais, fora de serviço, nos municípios com população com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e, em serviço, naqueles com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil)

habitantes. Ainda, o §7º estende a autorização de porte de arma de fogo em serviço para municípios integrantes de região metropolitana, mesmo aqueles com população inferior a 50.000 mil habitantes. Portanto, se o município não se encaixar nas três hipóteses acima elencadas, fica proibido o porte de arma de fogo pelos integrantes de suas Guardas Municipais, a despeito de eventuais polêmicas que serão instauradas na doutrina. [...] (DOMINGOS, 2014, p. 8-9).

Velasquez (2014, p. 1), por sua vez, trata da inconstitucionalidade material desta lei ao referir que os princípios mínimos do Estatuto Geral das GM, esculpidos no art. 3º, III, da Lei nº 13.022/2014, falam do “patrulhamento preventivo”, missão que vem sendo exercida pelas PM dos Estados, em respeito ao art. 144, § 5º, da Constituição Federal, que atribui às polícias estaduais a responsabilidade pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Acerca da inconstitucionalidade alegada quando da interposição da ADI, este autor destaca, também, que:

Para corroborar a flagrante inconstitucionalidade da Lei 13.022/14, vejamos o que dispõe o art. 5º, III, *in verbis*: “Art. 5º- São competências específicas das GM, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: [...] III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;” A sutileza dessa norma, a qual intenta a municipalização da segurança pública à revelia do que preconiza a CF é flagrante. Com a interpretação conjunta do art. 4º, § único, que estende o conceito de bens dos municípios para efeitos desta lei como aqueles de usos comuns e dominicais, aliados ao dispositivo supracitado. Fica claro que toda a população que utilizar as ruas das cidades (bens de uso comum), poderá estar protegida pelas Guardas. Nesse caso, o considerado princípio mínimo do patrulhamento preventivo, descrito no já citado art. 3º da mesma lei, terá ampla aplicação, tornando a GM como um novo órgão de segurança pública. Trata-se de notória usurpação de função pública, prevista expressamente na CF, que merece ser rechaçada pelo STF e ter alguns de seus dispositivos declarados inconstitucionais. Como alternativa, se assim entender o STF, poderão estes artigos receber uma interpretação conforme a Constituição, referindo que os bens citados nesta norma se resumem aos bens de uso especial dos municípios, em respeito ao que preconiza o § 8º, do art. 144. [...] A ADI nº 5156/2014 sustenta não apenas a inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados, como também em outros ali elencados, o que demonstra que a Lei nº 13.022/2014, oriunda do PL nº 39/2014, não foi amplamente discutida no âmbito da sociedade e suas instituições. Primeiro, por ter tramitado de forma muito rápida em comparação a outros PL no âmbito da segurança pública. Foi proposto em 29 de abril de 2014 e sancionado em agosto do mesmo ano. Segundo, por não ter, em sua tramitação, a participação da sociedade civil, a realização de audiências públicas ou qualquer outro mecanismo de participação popular ou técnico sobre o assunto. É compreensível a ansiedade dos gestores públicos pela prestação de serviços eficientes no âmbito da segurança pública. O investimento logístico, a contratação de pessoal, o uso de tecnologias no combate ao crime são ações que merecem o reconhecimento da

sociedade. Entretanto, não se pode criar um novo órgão de segurança à revelia do que preconiza a Constituição. (VELASQUEZ, 2014, p. 2-3).

Já há outras ADI julgadas acerca deste tema, inclusive com o mesmo relator, que destacaram este rol taxativo de órgãos que compõem o sistema brasileiro de segurança pública, como por exemplo, em algumas decisões do STF, conforme segue:

ADI nº 236-8/RJ – STF-1991: [...] b) os órgãos arrolados em tal dispositivo constituem *numerus clausus*, não comportando a inclusão de outras corporações policiais; [...] d) e essa contrariedade se deu porque o elenco de órgãos federais e estaduais contidos no transcrito art. 144 da Constituição é exaustivo e não exemplificativo. Por isso, a União, Estados e Municípios não podem criar novas organizações nesse setor específico da administração pública. (BRASIL, STF, ADI nº 236-8/RJ, 1991).

ADI nº 2.819/RJ – STF-2005: A gestão da segurança pública, como parte integrante da administração pública, é atribuição privativa do governador de Estado. (ADI 2.819, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-4-2005, Plen., DJ de 2-12-2005.) (BRASIL, STF, ADI nº 2.819/RJ, 2005).

ADI nº 1.182/DF – STF-2006: Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito. (ADI 1.182, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.) (BRASIL, STF, ADI nº 1.182/DF, 2006).

ADI nº 2.287/RS – STF-2010: ADI 2.827, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-9-2010, Plenário, DJ de 6-4-2011. [...] ADI. EC nº 19/97, Constituição Estadual/RGS, expressão “IGP” contida na EC 18/97. Criação do IGP e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. [...] 5. Observância obrigatória do disposto no art. 144/CF. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública. 7. Impossibilidade de criação pelos Estados-Membros de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 [...] (BRASIL, STF, ADI nº 2.287/RS, 2010) (Grifou-se).

É importante destacar alguns aspectos que sustentam a impossibilidade de se atribuir competências a um novo órgão sem a alteração da Constituição, pois se trata de um tema que já foi amplamente debatido na doutrina e na jurisprudência pátria, sendo que o primeiro argumento utilizado é sempre o rol taxativo de órgãos da segurança pública, descritos no art. 144, no qual a GM não está inserida.

4.2.5 O que dizem os gestores nacionais sobre o Estatuto Geral das GM

Os gestores nacionais pesquisados quando questionados sobre “**como avaliam o estatuto geral das guardas municipais e qual o papel das**

mesmas?”, manifestaram-se em unanimidade, favoráveis a ela, destacando o seu crescimento nos últimos anos, sua importância bem como, da necessidade de investimentos no poder local e de se avançar nesta área, conforme segue.

Falando sobre o estatuto geral das guardas, o ex-ministro Tarso Genro sustenta sua importância e necessidade de adequação:

São importantes, mas não se pode generalizar o papel das GM. A participação dos municípios na gestão da segurança deve estar vinculada ao tamanho da cidade, ao seu número de habitantes e sua conexão com as áreas metropolitanas, salientando que é necessária uma modificação constitucional para regular obrigações e vincular recursos a estas políticas municipais de prevenção à violência, assim como já se faz com a área da saúde, por exemplo, distribuindo responsabilidades e obrigando a solidariedade institucional entre as diversas esferas da união. (TARSO GENRO, Ministro da Justiça de março de 2007 a fevereiro de 2010).

Ressalta-se que este posicionamento se coaduna com o que escreveu Soares (2003, 2006, 2009, 2012), em diversos artigos sobre o assunto, relatando suas experiências como gestor local, estadual e nacional e delineando caminhos a serem seguidos e afirmando positiva e taxativamente em uma de suas obras escrita, em 2006, que segurança tem saída sim.

O ex-secretário Luiz Eduardo Soares lamentou em sua fala que o estatuto seja uma solução apenas parcial, salientando a possível inconstitucionalidade de alguns dispositivos, segundo ADI em julgamento:

Acho muito triste o que está acontecendo, ao invés de refletirmos sobre os limites e aproveitarmos a oportunidade para uma reinvenção da segurança pública a partir do que aprendemos com os nossos erros, vamos jogando os problemas para debaixo do tapete e criando “puxadinhos legais”, e improvisos. A meu juízo este estatuto é ilegal, pois define as novas responsabilidades das GM, superpondo as atribuições das PM, gerando uma clara sobreposição, isto me parece absolutamente inconstitucional. Há um improvisado e vai se adaptando aqui e ali, gerando esta sobreposição de atribuições legais ao invés de se pensar sistemicamente como um viés de transformações, assumindo responsabilidades e pensando no futuro, vai se adaptando aqui e ali [...] (LUIZ EDUARDO SOARES, Secretário Nacional de Segurança Pública em 2003).

O fortalecimento do poder local na segurança pública através da ampliação do papel das GM já havia sido expresso nas suas obras e artigos, bem como por meio de sua atuação como redator da PEC 51 que, além de diversas outras mudanças nos dispositivos constitucionais que tratam do tema, amplia sobremaneira a atuação preventiva das guardas contra o crime e a violência. Não

vê o estatuto como uma solução definitiva, mas como um avanço possível no momento, destacando, assim como o ex-ministro Tarso Genro, a necessidade de uma mudança constitucional para solucionar a questão em definitivo.

O ex-secretário Ricardo Balestreri refere-se ao estatuto das guardas como um avanço, mas, destaca, ser apenas um primeiro passo de conquistas e avanços que precisarão ser efetivados se quisermos uma GM mais eficiente na prevenção ao crime e à violência:

Particpei da discussão sobre o estatuto a convite das guardas. Houve um avanço na legislação expandindo o papel da GM para zelar pela integridade física dos cidadãos. A partir do momento em que ela compartilha com as polícias estaduais o zelo por esta integridade das pessoas, já se pode reconhecê-la como polícia municipal. A partir do momento em que ela não é mais meramente zeladora de patrimônio e passa a cuidar também dos cidadãos, já se pode dizer que ela é polícia. O estatuto foi um avanço só que esta legislação é um pouco hipócrita, porque quem a elaborou não teve coragem de dizer claramente que eles são polícia, ou seja, pela lei são, mas formalmente ainda não. Ela foi um dos poucos avanços na área da segurança pública nos últimos anos. [...] Precisa-se mudar com mais radicalidade a legislação das GM assumindo de forma aberta e plena suas atribuições com a integridade física e moral do cidadão, sendo polícia de ciclo completo municipal, encarregadas especificamente das contravenções e dos delitos posturais, como por exemplo, cuidar da poluição sonora urbana que hoje está na responsabilidade das PM, no entanto, estas não estão dando conta, pois têm muitas outras demandas. Dessa maneira se dividem mais os níveis de violência e de delito entre as diversas polícias, sem sobrecarregar nenhuma e se faz o sistema funcionar melhor como acontece nos EUA e nos países democráticos europeus. Nós hoje estamos em um sistema de segurança pública que sobrecarrega as polícias estaduais que não têm mais condições de dar conta do que estão fazendo, em detrimento dos municípios. (RICARDO BALESTRERI, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2008 a 2010).

Ricardo Balestreri define-se como um entusiasta, incentivador da atuação das GM e colaborador na elaboração do estatuto, salientando ser uma categoria funcional em crescimento e com um papel muito importante junto às comunidades onde atua. Este pensamento é ratificado por Mello (2014, p. 164), ao expressar que “o processo social de descentralização da segurança pública no Brasil tem as Guardas Municipais como um protagonista relevante”.

A atual secretária da SENASP, Regina Miki, vê o estatuto das guardas como uma adequação necessária às funções que a GM já vinha desempenhando dentro do papel que lhe cabe e, se necessário, ajustes e adequações serão feitos:

A normatização do § 8º da Constituição saiu de dentro da SENASP e, diferentemente do que foi dito, não foi dado o “poder de policiamento às guardas”, não foi este o objetivo do estatuto, não se atribuiu aquilo que não se tem como atribuição constitucional, ela apenas tem o papel de polícia administrativa e não de policiamento. O que foi feito com o estatuto foi reforçar, colocar em lei às atividades, as atribuições que a guarda já vinha desempenhando. Vejo isso com muito bons olhos na medida em que podemos ter uma responsabilização maior dos atores envolvidos no momento em que essas condutas estão claras e tipificadas na lei. Tínhamos GM que ora podiam fazer tudo e ora nada e hoje temos claro no estatuto o que as GM podem fazer. A lei está perfeita? Está completa? Não, ela pode ter alguma lacuna ou algumas coisas a serem corrigidas e adaptadas às realidades locais, o que será feito, mas hoje podemos dizer que temos algo que regulamenta a atividade das GM. (REGINA MIKI, Secretária Nacional de Segurança Pública desde janeiro de 2011).

Considerando ser a Secretária Nacional em exercício quando da aprovação do estatuto e, também, pelo fato de ter participado ativamente da implantação das políticas públicas de redução à violência em Diadema, onde o papel da Guarda Civil Municipal (GCM) foi ampliado e incentivado, vê na aprovação do estatuto um grande avanço e incentivo para que outros municípios também a criem e adotem medidas neste sentido. Sento-Sé (2005, p. 13) também já tinha esta visão ao dizer que: “[...] iniciativas inovadoras, ainda que tópicas, têm ganhado corpo. Há uma tendência em curso. O processo tem sido lento, muito menos agressivo e corajoso do que a gravidade do problema exige [...]”.

O assessor do Ministério da Justiça na época da realização da CONSEG e da Implantação do PRONASCI, Alberto Kopittke, vê no estatuto das guardas um grande avanço, mesmo que simbólico, para esta mudança de paradigma:

É o maior avanço na segurança dos últimos tempos, tem um valor simbólico que aponta para um novo paradigma, pois rompe com modelos militares no policiamento ostensivo. O estatuto teve vários avanços e dentre eles o de não se continuar criando pequenas PM, apontando para uma nova direção, embora ele tenha vindo tardiamente, pois deveria ter sido aprovado no auge do PRONASCI, quando havia o aporte financeiro federal. É preciso uma mudança cultural para fazer com que o estatuto vingue segundo o que foi pensado originariamente com uma doutrina civil. (ALBERTO KOPITTKKE, Assessor do Ministério da Justiça de 2007 a 2008 e de 2011 a 2012).

A posição do ex-secretário de Canoas é na mesma linha defendida pelo ex-secretário Ricardo Balestreri, de representar um avanço importante e que vai ampliar tanto as funções da GM quanto o número de municípios a adotá-la, ratificando posição de Acero, Miraglia e Pazinato (2012, p. 15), que, ao traçarem estratégias locais de segurança cidadã, posicionaram-se no sentido de que a

gestão municipal é fundamental para melhorar a segurança, nos moldes de como fazem os GGI-M atualmente, ou seja, conhecer os problemas, saber quem tem as responsabilidades e o que cada instituição está fazendo para solucionar a questão ou minimizar o problema.

A maioria das respostas dos pesquisados foi no mesmo sentido, ou seja, amplamente favoráveis ao novo estatuto das GM, pois o vêem como uma grande conquista e uma nova oportunidade dos municípios em colaborarem efetivamente na implantação de políticas públicas de prevenção à violência, podendo participar de forma mais efetiva na segurança pública.

Por outro lado, as ideias divergentes dos pesquisados, podem ser interpretadas pelo momento político em que cada um destes gestores ocupou o cargo e, também, aquele que atualmente ocupam, enquanto que as opiniões dos gestores locais de Diadema/SP e Canoas/RS são todas de expectativa pela ampliação do rol de atividades nas políticas de prevenção à violência pelas GM, cujos posicionamentos estão inseridos no capítulo 5, pontos 5.1 e 5.2 que tratam dessas duas experiências pontuais.

Em relação ao novo estatuto das guardas municipais há que se aguardar a decisão do STF no julgamento da ADI nº 5156/2014, visto que há muitos entendimentos no sentido de que, através de uma legislação complementar, criou-se um novo órgão de segurança pública com novas atribuições, sendo ideal este ingresso como órgão integrante deste sistema via PEC, para evitar futuras arguições de inconstitucionalidade, similares a que está em julgamento, posição também defendida por Tarso Genro, Luiz Eduardo Soares e Ricardo Balestreri.

Concluída a análise das políticas públicas municipais de prevenção à violência, com seus avanços e desafios, a seguir serão apresentadas as experiências pontuais de implantação dessas políticas em Diadema/SP e Canoas/RS que, pelos resultados iniciais apresentados, tornaram-se exemplos e modelos a serem seguidos para muitos outros municípios.

5 EXPERIÊNCIAS PONTUAIS NO CAMPO DA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

“Tire a força e a independência do município e haverá somente governados e nenhum cidadão”. (Alexis de Tocqueville, De la Démocratie en Amérique, 1835).

As experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência pesquisadas nesta tese são muito significativas, pois a de Diadema se deu quando a cidade ocupava o posto pouco meritório de município mais violento do Estado de São Paulo, do ano 1999 para 2000 (conforme gráfico 9), com significativos avanços já nos primeiros anos da implantação de projetos em políticas públicas e segurança cidadã. Já no caso de Canoas, a experiência se deu no auge do PRONASCI, incentivando e auxiliando a ampliação do papel dos municípios na gestão da segurança pública, dando grande visibilidade, tanto aos projetos criados quanto ao município como modelo de gestão participativa local.

5.1 NO MUNICÍPIO DE DIADEMA EM SÃO PAULO

O município de Diadema faz parte da região metropolitana de São Paulo, possuindo grande densidade demográfica (cerca de quatrocentos e doze mil habitantes, segundo estimativa de 2015 do IBGE). A localização geográfica é privilegiada, entre a capital e o porto de Santos e próxima a duas importantes rodovias do país: Anchieta e Imigrantes, o que impulsionou seu processo de industrialização nos anos 1950/1960, o que, por sua vez, gerou um crescimento populacional desordenado e o surgimento de mais de duzentas favelas, com uma sobrecarga na prestação dos serviços municipais, pois, não contava com infraestrutura urbana necessária para a demanda local e nem com políticas sociais suficientes. Durante muitos anos, Diadema serviu de cidade-dormitório, assim como outras cidades de áreas metropolitanas próximas a capitais ou grandes centros urbanos.

Foi no dia 07 de março de 1997 que Diadema tornou-se mundialmente conhecida por um fato trágico, com repercussão internacional muito negativa: a morte do mecânico Mário José Josino por um cabo da PM conhecido como Rambo,

na Favela Naval. As violências rotineiras da polícia contra moradores daquela favela foram gravadas durante vários dias, culminando com a morte de Josino, e as imagens dessas práticas abusivas por parte da polícia correram o mundo e chegaram à ONU.

Segundo Miki (2008, p. 106), esse fato foi o marco para o início de grandes mudanças em Diadema, uma vez que as forças de segurança estavam desacreditadas e sem a confiança da população, o poder público era ausente, as comunidades eram desorganizadas e sem força participativa, ou seja, tudo colaborando para a estigmatização da cidade como a mais violenta de São Paulo, em uma escala anual ascendente a partir de 1994, chegando ao topo e ocupando o primeiro lugar no *ranking* da violência de 1999 para 2000 e o 3º lugar em 2001. No ano de 2003, foi feito levantamento semestral, ocupando o 6º e o 9º lugares respectivamente, melhorando sua posição também nos anos seguintes, chegando à 13ª posição em 2003 e à 18ª em 2004, segundo mapa da violência publicado pela UNESCO, com base nos dados de homicídios da SSP/SP.

Miki (2008, p. 107) salienta que houve posições e interpretações diferentes para esse mesmo período pesquisado, pois em *ranking* paralelo, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), baseado em dados do SIM/DATASUS, “que considerou suicídios, assassinatos e mortes relacionadas a acidentes de trânsito e Diadema caiu de 7º lugar, em 2000 e para 38º em 2004”.

Diante deste quadro, foram pensadas e implantadas várias medidas pontuais visando à redução da violência, dentre elas o 1º Plano Municipal de Segurança. Essas políticas públicas e a experiência pioneira de Diadema serão analisadas a seguir.

5.1.1 A transformação e o pioneirismo da experiência

Uma das primeiras metas da prefeitura e dos agentes de segurança que atuam em Diadema foi a implantação de políticas públicas para reduzir e prevenir a violência, seguindo os preceitos de polícia cidadã, com base em ações que promovem a resolução pacífica dos conflitos e o aumento da sensação de segurança, com foco na prevenção ao crime através do desenvolvimento de políticas sociais que assegurassem a cidadania e o respeito à dignidade, com

inclusão e integração social, seguindo o modelo implantado na cidade de Bogotá, na Colômbia.

Dentre as medidas adotadas, que foram muito além de voltar o foco apenas para a questão de segurança pública, Miki (2008) ressalta que:

Nos últimos anos, Diadema passou a ser considerada uma importante referência, tanto nacional quanto internacional, na implantação de políticas públicas de habitação, inclusão social, educação e saúde. Por exemplo, várias favelas foram urbanizadas e, hoje, são núcleos habitacionais organizados, que contam com serviços de saneamento básico, energia elétrica, pavimentação e coleta de lixo, consolidadas ao longo de sucessivas administrações municipais de esquerda. **A prefeitura assumiu a corresponsabilidade pelo estabelecimento de políticas públicas de prevenção à violência e criminalidade no início do ano de 2001. Em decorrência do contexto que imperava, teve de contar não só com o auxílio dos governos estadual e federal, como também com esforço conjunto das demais autoridades locais, da sociedade civil organizada e de instituições religiosas e policiais.** Essa articulação se mostrou indispensável para elevar a autoestima da população que se encontrava estigmatizada por viver num município reconhecidamente violento, e para traçar o diagnóstico da situação, por meio do mapeamento da criminalidade e das áreas de vulnerabilidade social. [...] com o intuito de demonstrar a prioridade, criou-se a Coordenadoria de Defesa Social, transformada em Secretaria em 2003. (MIKI, 2008, p. 109) (Grifou-se).

Foram implantados três Planos Municipais de Segurança, o primeiro em 2001, o segundo em 2005 e o terceiro em 2011, sendo que os dois últimos foram criados em parceria com o Instituto Sou da Paz.

O 1º plano, em 2001, tinha como lema “Diadema mais segura: a paz fazendo a vida melhor” e foi desenvolvido com a participação da população por meio de audiências públicas, com o objetivo de reduzir os índices de criminalidade com políticas de inclusão social que promovessem a prevenção e a melhoria da qualidade de vida e de contribuir para uma cultura de paz. Era composto de quatro eixos: a) melhoria da eficiência das forças de segurança, com o objetivo de reduzir os índices de violência e criminalidade; b) investimentos em políticas públicas de inclusão social e prevenção, a fim de promover os direitos e deveres humanos; c) incentivo à participação popular, com vista à democratização e à garantia de que os cidadãos manifestassem sua percepção sobre a violência urbana; e d) a fiscalização focada no cumprimento das medidas de prevenção.

Os avanços resultantes das ações do 1º plano foram significativos, com destaque para a redução de 60% na taxa de homicídios, particularmente no grupo etário mais jovem, de 55% na violência de gênero, de 80% no tratamento de

emergências médicas; de 30% em acidentes de trânsito; e de 55% dos incidentes de violência doméstica. Ressalte-se que a participação da polícia estatal nos planos municipais de segurança melhorou a imagem dessas instituições, recuperando a confiança por parte da população, a autoestima de seus habitantes, assim como também o reconhecimento do trabalho desenvolvido em Diadema como modelo de segurança, o que induziu a replicação do sistema adotado para outras cidades brasileiras, inclusive para Canoas.

A queda anual da criminalidade, principalmente em homicídios, é creditada à continuidade das políticas públicas, com trabalho integrado de diferentes instituições e criação de programas de inclusão social para conter a violência. Entre os principais programas criados estão: a) adolescente aprendiz (para jovens de 14 e 15 anos moradores de áreas vulneráveis); b) mediação de conflitos; c) campanhas de desarmamento; d) instalação de uma central de videomonitoramento; e) criação do Conselho Municipal de Segurança (COMUSP) e do GGI-M; e f) mulheres da paz (com moradoras atuando em suas comunidades).

Com os resultados animadores do 1º plano, foi lançado em agosto de 2005 o 2º Plano Municipal de Segurança que tinha como lema “Diadema em paz”, com o apoio do Instituto Sou da Paz. Contou com compromissos, desafios e ações, resultados esperados e os atores envolvidos. Os dezessete compromissos assumidos foram divididos em três eixos norteadores assim delineados:

- a) CRIMINALIDADE E SEUS FATORES POTENCIALIZADORES: 1)** intensificar a redução do número de homicídios; **2)** criar e implementar políticas públicas inovadoras de prevenção da violência, voltadas para a juventude; **3)** combater a violência intrafamiliar; **4)** colaborar nas ações de combate ao tráfico de drogas; **5)** promover a cultura de paz nas escolas; **6)** combater a sensação de insegurança; **7)** desarmamento; **8)** difundir a cultura de paz contra a violência; **9)** garantir a tolerância e a diversidade de identidades nas políticas públicas de segurança.
- b) GESTÃO: 10)** ampliar a articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras secretarias do município; **11)** criar canais alternativos de participação popular na gestão da Secretaria de Defesa Social; **12)** investir na formação e no aperfeiçoamento da Guarda Civil Municipal como órgão comunitário e preventivo; **13)** incrementar o sistema de informações criminais; **14)** avaliação da execução e impacto do plano.
- c) URBANIZAÇÃO: 15)** câmeras de segurança: concluir o programa de instalação e aperfeiçoar o uso do equipamento; **16)** desenvolver novas etapas do processo de fechamento de bares e restrição ao uso do álcool; **17)** investimento na criação, revitalização e melhoria de espaços públicos. (DIADEMA, 2º PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA, 2005) (Grifou-se).

Esse segundo plano teve como objetivo ampliar e aprimorar as ações já implantadas no primeiro plano e, também, elaborar novas ações à luz dos diagnósticos disponíveis, resultando novamente de um processo de participação popular, com a realização de audiências públicas para ouvir as lideranças comunitárias visando à construção coletiva de uma cidade mais pacífica e segura.

Com as transformações sociais e econômicas e mudanças significativas na dinâmica do crime e da violência impondo novos desafios para as políticas públicas de segurança, surgiu o 3º Plano Municipal de Segurança, elaborado em agosto de 2011, em parceria da Prefeitura Municipal de Diadema através da Secretaria de Defesa Social e o Instituto Sou da Paz, sendo apresentado nos seguintes termos:

Nos últimos 10 anos o município de Diadema vem construindo uma trajetória bem sucedida no controle da violência e na melhoria da segurança pública. Um conjunto de medidas envolvendo ativamente a sociedade civil, a Prefeitura, a Câmara Municipal, o Governo Estadual (por meio de suas Polícias Civil e Militar, Poder Judiciário e o Centro de Detenção Provisória) e o Governo Federal (por meio do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública) foi implementado e fez com que o município deixasse de ser o mais violento do Estado de São Paulo. No primeiro semestre de 2011, Diadema ficou em 50º lugar no *ranking* paulista das cidades com mais homicídios. (DIADEMA, 3º PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA, 2011).

A elaboração deste terceiro plano demonstra que o poder público assumiu a segurança pública como um dos temas prioritários na agenda municipal, sendo elaborado a partir de um diagnóstico buscando saber qual o contexto e quais as alterações sociais e de outras ordens que podem ter influenciado essa variação. Foi baseado nas estatísticas oficiais, em entrevistas com gestores da área, além de reuniões de planejamento no âmbito do COMUSP e do GGI-M, com a participação do Prefeito, de Secretários Municipais, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e do Centro de Detenção Provisória.

Assim como o segundo plano agregou e evoluiu em relação ao primeiro, este terceiro avaliou os dez anos de atividade em prol das políticas públicas implantadas, incorporando uma tendência de planejar e executar ações integradas de prevenção e combate ao crime no âmbito do consórcio intermunicipal do grande ABCD, para evitar que a criminalidade migrasse e passasse a atuar em cidades próximas, como é o caso das áreas metropolitanas, ampliando e regionalizando o alcance das políticas públicas.

Este 3º plano apresentou oito desafios visando aprimorar e melhorar as ações anteriores, incorporando ações novas, dentre eles: 1) envolvimento de adolescentes e jovens em situações de risco e de violência (“pancadões” e uso abusivo de álcool e outras drogas e aprimorar as medidas socioeducativas em meio aberto); 2) aprimorar a gestão e manutenção dos espaços públicos; 3) prevenir a violência nas escolas; 4) aprimorar o atendimento à violência doméstica; 5) intensificar a redução dos crimes contra a vida; 6) reduzir os crimes contra o patrimônio; 7) melhorar a relação das forças de segurança com a comunidade; e 8) aumentar a capacidade de gestão da política municipal de segurança pública.

Dentro deste oitavo e último desafio foram previstas ações integradas no âmbito do ABCD paulista, dentre elas: a) implantar projeto de comunicação integrada entre as GM; b) implantar sistema integrado de portais eletrônicos e de videomonitoramento; e c) acessar o sistema de Integração Nacional das Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (INFOSEG).

Miki (2008, p. 118) já ressaltava a importância e o pioneirismo da experiência de implantação dessas políticas públicas de prevenção à violência em Diadema, de que este é o caminho certo, que é possível reduzir a violência, mas que muito ainda precisa ser feito. Diz que o papel destacado da participação popular tem garantido a democratização da gestão pública, sustentando a representação da diversidade social no município, sendo descrito como um “passo essencial tanto no diagnóstico dos problemas quanto na elaboração de políticas específicas e eficazes”.

A autora diz também que dentre as dificuldades encontradas a mais relevante foi a necessidade de criar uma cultura de trabalho transversal no próprio governo, o que significa uma mudança de paradigma, pois a implantação dessas políticas mobiliza diversas instâncias da prefeitura, órgãos públicos e outros segmentos sociais, gerando, não raras vezes, conflitos de interesses institucionais, técnicos, políticos ou pessoais.

5.1.2 Principais ações desenvolvidas

As principais ações desenvolvidas pela Secretaria de Defesa Social de Diadema, com a participação do COMUSP, são:

1. Mapeamento da criminalidade - Iniciado em janeiro de 2001, a partir da criação da Coordenadoria de Defesa Social. Em 2002 iniciou-se o processo de georreferenciamento dos dados criminais com a identificação precisa dos locais das ocorrências, áreas de comércio, bancos, igrejas, entidades não governamentais, entre outros. O cruzamento das informações obtidas pelo mapeamento da criminalidade considera os mapas de vulnerabilidade e desigualdade social. Entre 2003 e 2004, foi firmado convênio com o governo do Estado de São Paulo para consultar o Sistema de Informações Criminais (INFOCRIM), permitindo o acesso aos números da violência *on-line*, não só do município, mas também os da região.

2. Projeto “Adolescente aprendiz” – O mapeamento da criminalidade e a análise dos dados apontaram para o diagnóstico da existência de um alto índice de jovens em situação de vulnerabilidade social. A medida de prevenção tomada pela prefeitura municipal foi criar este projeto, em março de 2001. Dirigido para jovens de 14 e 15 anos, moradores em áreas com risco social, o projeto desenvolve o senso de cidadania e pertencimento à comunidade de origem desses jovens, além de orientá-los para o mundo do trabalho. Nos primeiros cinco anos foram atendidos 10.226 adolescentes em 17 núcleos, sendo que a procura continua grande.

3. Lei de fechamento de bares – Em julho de 2002, com a entrada em vigor da Lei Municipal nº 2.107/02 os moradores de Diadema começaram a conviver com uma transformação na cidade promovida pela implantação dessa lei que restringiu a abertura dos estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas nos 4,8 mil bares e similares, das 6 às 23 horas, todos os dias. Tal medida foi justificada porque no ano de 2001, dos 238 homicídios ocorridos, cerca de 60% aconteceram entre as 23 e as 06 horas, nas proximidades de locais que vendiam bebida alcoólica para consumo imediato ou em seu interior, o que motivou a criação da lei. Até sua aprovação e entrada em vigor, foram realizadas 105 audiências públicas em todos os bairros, durante 10 meses. Além disso, a prefeitura de Diadema distribuiu panfletos informativos, veiculou informações por meio de carro de som e reportagens nos jornais e rádios, com grande repercussão. No entanto esta lei teve sua eficácia contestada em parte, conforme item 5.1.3.

4. Programa “Diadema legal e fiscalização” – Este programa é o responsável pela fiscalização do cumprimento da lei de fechamento de bares e está vinculado à Secretaria de Defesa Social. É composto por um coordenador e doze fiscais, que se revezam todas as noites desde 15 de julho de 2002 e conta com o

trabalho integrado das Polícias Civil e Militar e Guarda Civil Municipal (GCM) para garantir a segurança da equipe que todas as noites percorre, em média, 60 km pelos bairros da cidade. O roteiro é aleatório e são, pelo menos, 10 pessoas envolvidas em cada abordagem para evitar corrupção e favorecimentos.

5. Integração das polícias civil e militar e GCM – Considerada fundamental para a redução dos índices de violência, essa integração é pontual em operações de policiamento ostensivo. Um exemplo é a “Operação centopeia” da PM, iniciada em março de 2003, que realiza a fiscalização da documentação de motos. A ação é preventiva, uma vez que a participação deste tipo de veículo nos delitos praticados foi frequentemente identificada. Outra ação é a fiscalização de desmanches, o que inibe a ocorrência de roubos e furtos de veículos.

6. Campanha do desarmamento infantil - Aproximadamente 62 mil crianças de Diadema participaram das cinco edições dessa campanha, trocando armas de brinquedo por revistas infantis. Em sua quinta edição, a campanha teve um resultado inesperado: as crianças já não tinham mais armas de brinquedo para trocar, aí começaram a desenhá-las. Foram arrecadadas 16 mil arminhas e mais de 26 mil desenhos temáticos, como resultado deste trabalho de conscientização.

7. Clubinho da GCM - Programa criado em julho de 2002, com o objetivo de proporcionar diferentes atividades de recreação, cidadania, cultura, civismo, entre outras. Monitorado pela GCM, o programa é levado a todas as regiões da cidade e livre para todas as idades. Em nove edições efetuadas, 46 mil crianças já participaram do clubinho.

8. Campanha de desarmamento adulto - Lançada em Diadema com a presença do então ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, no dia 2 de agosto de 2004, a campanha tirou 1.600 armas dos mais diversos calibres de circulação, até o seu encerramento em dezembro do mesmo ano. A cidade foi a primeira a aderir e na região do ABCD e foi o município que mais recolheu armas. Todo o trabalho desenvolvido desde 2001 estimulou a construção da cultura de paz na cidade. O exemplo marcante deste processo foi o resultado de Diadema no referendo de 2005, quanto à comercialização ou não de armas e munições onde foi o único município a dizer “sim à proibição”, das cidades com mais de 200 mil habitantes do Estado de São Paulo.

9. Programa “Anjos do quarteirão” – As GCM de Diadema trouxeram a experiência francesa de polícia de proximidade, de Montreuil, através de um

estágio naquele país e a adaptaram a realidade local. As ações são desenvolvidas por meio de rondas preventivas a pé, de bicicleta, moto e com o apoio de bases móveis nos bairros da cidade. Esse programa fortalece o vínculo da GCM com a população, aumentando a sensação de segurança nas comunidades onde atua.

10. Aperfeiçoamento da GCM - A atuação dos 230 GCM é diversificada e colabora significativamente para a prevenção da criminalidade em Diadema. Além destes, 240 guardas civis patrimoniais estão nos órgãos públicos municipais com função exclusiva de vigilância e segurança. Em Diadema, 80% dos integrantes da GCM têm curso superior, alguns com pós-graduação e dominando mais de um idioma. O município conta com guarda armada que tem realizado flagrantes de ocorrências de roubo, sequestro-relâmpago e tráfico de drogas. Outro destaque da GCM de Diadema é o seu currículo de formação, cujos cursos e treinamentos abordam questões como mediação de conflitos, violência de gênero, cultura de paz, medicina legal, direito penal, direitos humanos, entre outras.

11. Monitoramento de alarmes: Há 190 pontos de alarmes instalados em próprios municipais (EMEI, creches, UBS, *etc*) com monitoramento efetuado pela GCM, o que possibilita atuação rápida e eficiente quando o alarme é acionado.

12. Ouvidoria da GCM - Criada em janeiro de 2005, tem por objetivo ouvir denúncias, críticas e reclamações relativas ao serviço da GCM, fazendo um papel investigativo interno dos fatos e dando transparência às ações para a população. As críticas ou reclamações são feitas na sede da GCM diretamente para o ouvidor e as informações prestadas têm o sigilo quanto à identificação do reclamante.

13. Corregedoria da GCM - Apura transgressões disciplinares dos guardas, cujas denúncias podem chegar por intermédio dos superiores hierárquicos. Punições disciplinares são baseadas no Regulamento disciplinar da GCM e podem variar entre advertência, suspensão ou demissão.

14. Centro integrado de videomonitoramento – Inaugurado em maio de 2006, nele trabalham servidores da GCM, do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), do Departamento de Trânsito e da Defesa Civil, que potencializam seu atendimento com equipamentos e recursos avançados, que possibilitam imagens de alta definição e o uso de sistema de rádio para o contato com as equipes externas. O objetivo é reforçar ainda mais a integração das forças policiais da cidade e os serviços de saúde, defesa civil e trânsito, otimizando as operações de prevenção e socorro. O centro utiliza imagens transmitidas por 30

câmeras de segurança, fixas e móveis com *zoom* de dois quilômetros, instaladas em locais apontados como preocupantes pelo mapeamento da criminalidade.

15. Telecentro – Inaugurado em julho de 2006, é ligado ao Programa Segurança e Educação ao Alcance de Todos (SEAT) que foi criado para permitir a qualificação dos profissionais da área de segurança pública do país, via internet, em cursos disponibilizados pela SENASP, Ministério da Justiça e Academia Nacional de Polícia. O local conta com uma telessala, com quatro canais corporativos exclusivos da SENASP e cada um desses canais permite o complemento dos cursos a distância. Além disso, há uma *websala* com 15 computadores, sala de tutoria e outra de conexão.

16. Mediação de conflitos - Busca reduzir ainda mais a violência no município e difundir a cultura de paz como alternativa para resolução de atritos familiares, comunitários e sociais. Os mediadores têm o papel de facilitar o diálogo entre pessoas em conflito, principalmente os moradores em núcleos habitacionais, que tenham manifestado uma eventual intenção de acordo, de forma que as relações pessoais possam ser restauradas e mantidas ao longo do tempo, em um ambiente mais saudável e construtivo. Foram capacitados 88 facilitadores, que identificam as situações de conflito nas comunidades e as encaminham para o Núcleo de Mediação. Outros 20 mediadores promovem o diálogo entre as partes em litígio para que cheguem a um acordo satisfatório para ambas.

5.1.3 O mito da lei seca na redução da criminalidade em Diadema

As leis e portarias municipais restringindo o horário de funcionamento dos bares vêm ganhando espaço e têm contribuído para colocar a segurança pública e o problema da criminalidade na pauta dos debates em todo o país, com o propósito de diminuir a violência urbana e tentando seguir o exemplo de Diadema que antecipou, de forma meritória, a tendência de redução de homicídios, pois foi um dos primeiros a adotar esta lei. Embora a cidade tenha conseguido reduzir as taxas desde 1999 e adotado a lei somente em julho de 2002, muitos creditam a lei seca a redução dos homicídios. Sobre esta questão, Oliveira (2006, p. 4) salienta que a situação da cidade de Diadema é peculiar e que “pelos méritos de sua comunidade, lideranças e policiais, reverteu o quadro de violência desde muito antes da lei seca e prosseguiu muito depois desta”, ou seja, houve um conjunto de

ações implantadas e também mudanças na estrutura da segurança bem antes da entrada em vigor desta lei de fechamento dos bares.

Pesquisadores do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial foram estudar os reais efeitos dessa lei na redução da violência em Diadema, destacando que a chegada de novas chefias de polícia tanto para a Civil quanto para a Militar, em 1999, representou um fator significativo para a reversão do quadro de violência naquele município, onde o novo delegado montou uma equipe técnica e qualificada e o novo comandante da PM disciplinou a tropa após o escândalo da Favela Naval, de 1997, voltando o foco das ações para a prevenção dos delitos.

A proposição de fechamento dos estabelecimentos que serviam bebidas alcoólicas surgiu durante encontro do Fórum Municipal, baseando-se na experiência de Barueri, que, por sua vez, seguiu o modelo de Bogotá, na Colômbia, sendo aprovada em 13 de março de 2002 a Lei nº 2.107, estabelecendo o horário entre 06 e 23 horas para funcionamento dos bares ou similares, porém, só passou a ser fiscalizada a partir do segundo semestre de 2002, quando então se tornou possível captar sua efetividade, ou seja, quase três anos após a implantação de políticas públicas pontuais para redução da violência que já vinham apresentando resultados positivos, principalmente em relação ao delito de homicídio, conforme se depreende da análise dos gráficos e tabelas do item 5.1.4.

Sobre o real impacto da lei seca na diminuição da criminalidade em Diadema, Oliveira (2006), assim conclui o estudo para o Instituto Fernand Braudel:

[...] O peso atribuído à “lei seca” na mídia e nos debates políticos simplifica erroneamente o problema e os fatores geradores dos assassinatos. A fama da lei é maior do que seu real impacto quando consideramos os anos e o conjunto de ações que a precederam e sucederam. A “lei seca” possui dois enormes méritos. Por seu grau de controvérsia e efeito imediato na vida social das cidades, tem conseguido concentrar inédita atenção da população na discussão de políticas de redução da violência. O outro mérito é fazer com que, nos municípios em que a lei ou portaria já está em vigor, agrupamentos com guardas civis, policiais e fiscais públicos circulem e demonstrem forte presença do Estado em regiões problemáticas das cidades, em geral esquecidas pelas autoridades e à mercê de uma minoria incômoda de bandidos. Para a autora da lei em Diadema, Maridite Oliveira, a adoção da medida também ajudou a evidenciar a importância do papel normatizador do Estado. Ainda assim não é possível apontar o quanto tal queda deve-se ao fato desta presença do Estado e quanto se deve aos bares fecharem às 23 horas. Esse trabalho mostrou, com dados oficiais dos assassinatos, que no máximo pode ser creditado à “lei seca” 6% de queda dos homicídios. [...] No caso de Diadema, a notoriedade da lei alcançou o mundo. Seu prefeito e a secretária de Defesa Social têm sido convidados a apresentar a experiência em congressos até mesmo na Ásia. Para eles, o problema

agora é admitir que a lei, da maneira como está citada, é tratada como panaceia e não explica o conjunto de medidas por trás da redução da criminalidade da cidade. O risco da verdade não aparecer é que outras cidades – e agora Estados – embarquem na ideia da solução miraculosa para depois frustrarem mais uma vez seus cidadãos, o que, como efeito, pode reforçar nos criminosos o sentimento de impunidade que tanto impulso dá ao crime. Cabe às lideranças políticas, jornalistas e líderes comunitários manter em pauta a prioridade do problema da segurança pública – e em especial do homicídio – para que o instrumental e as experiências de verdadeiro sucesso sejam colocados em prática. (OLIVEIRA, 2006, p. 24-25) (Grifou-se).

O estudo destaca, também, que merecem atenção as ações concretas pós-1999 e que derrubaram as estatísticas dos homicídios à metade, dentre elas: o incremento e o treinamento dos guardas civis; o aumento e a melhoria da gestão e a distribuição dos efetivos das polícias; a criação do disque-denúncia; a melhor e maior presença do Estado para a manutenção da ordem em especial nos ambientes de concentração de crimes; a integração das ações entre as polícias estaduais e a GCM no âmbito do município; o intercâmbio frequente e sistemático de informações sobre as ocorrências; e a instalação de câmeras de segurança através do videomonitoramento. Com a ressalva de que houve participação de lideranças locais em todas as medidas adotadas desde então, além de análise pontual das peculiaridades daquele município, o que muito contribuiu na eficiência destas ações.

5.1.4 O que dizem os números

O diagnóstico dos principais crimes em Diadema sempre aponta para os homicídios, furtos e roubos em geral e para o furto e roubo de veículos, sendo que a linha temporal desses delitos nos remete à metade dos anos 1990, quando essas incidências incluíram a cidade no pior *rankig* da sua história, como a mais violenta de São Paulo, até os dias atuais quando Diadema começou a dar a volta por cima e passou a viver um processo de queda nas taxas dos crimes mais graves.

Tabela nº 11: Dados de criminalidade em Diadema de 1995 a 2002

Ano	Homicídio doloso	Furtos	Roubos	Furto e roubo de veículo
1995	238	961	813	1051
1996	297	978	999	1634
1997	284	1028	1391	1824
1998	355	1605	2059	2939

1999	360	1992	2577	3398
2000	271	1865	2389	3474
2001	238	2391	2549	2930
2002	199	2743	2401	2475

Fonte: Fundação SEADE. Dados repassados pela SSP/SP.

A forma de apresentação e análise dos indicadores criminais de São Paulo mudou a partir de 2002, quando a Secretaria de Segurança daquele Estado assumiu o gerenciamento das estatísticas, mudando a base de dados e a metodologia de análise, sendo que, até aquele ano, o levantamento e as estatísticas da criminalidade eram feitas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), sendo repassados pela SSP/SP apenas com dados brutos, por municípios, conforme tabela 11, sem a socialização da análise das taxas por 100 mil habitantes, como passou a ser elaborado posteriormente, conforme tabela 12.

Tabela nº 12: Indicadores criminais de Diadema – SP, de 1999 a 2015

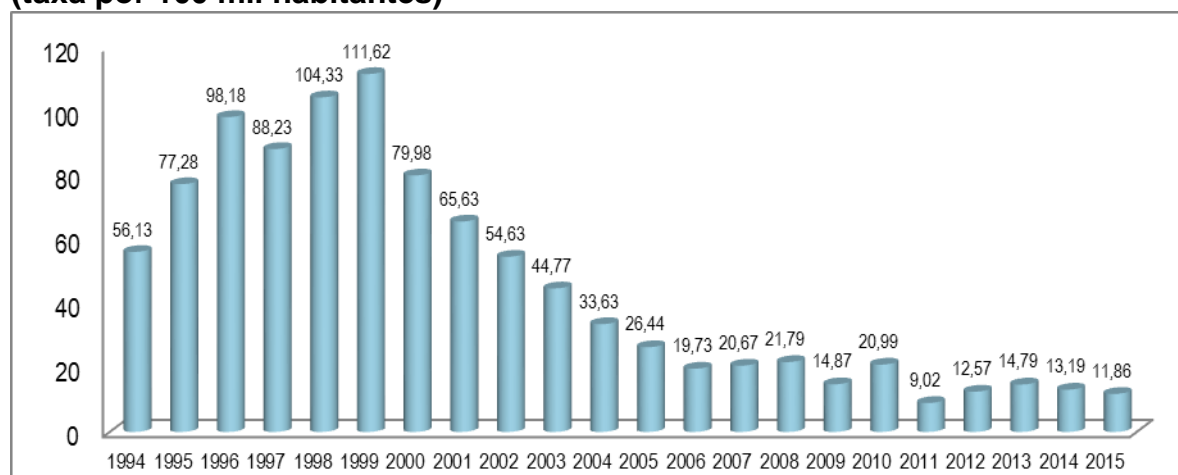
Ano	Homicídio doloso por 100mil habitantes	Furto por 100mil habitantes	Roubo por 100 mil habitantes	Furto e roubo de veículo por 100 mil habitantes	Furto por 100 mil veículos	Roubo por 100mil veículos	Furto e roubo de veículo por 100mil veículos
1999	102,82	568,96	736,05	970,54	-	-	-
2000	76,15	524,07	671,32	976,21	-	-	-
2001	65,76	663,44	707,29	813,00	1.695,66	3.257,76	4.953,42
2002	51,13	754,30	658,64	680,35	1.625,05	2.201,78	3.826,83
2003	43,06	801,48	813,75	678,03	1.772,63	1.775,48	3.548,10
2004	35,95	658,97	582,20	553,82	1.379,88	1.289,97	2.669,85
2005	27,95	753,45	726,56	634,97	1.217,72	1.564,14	2.781,86
2006	20,92	824,98	770,54	659,24	1.179,08	1.450,84	2.629,92
2007	21,15	864,76	862,65	651,94	1.011,16	1.347,90	2.359,06
2008	21,79	800,83	1.010,10	639,88	789,90	1.309,33	2.099,23
2009	14,87	753,99	1.150,15	866,39	900,46	1.725,81	2.626,27
2010	20,99	716,88	911,00	832,47	720,54	1.580,03	2.300,56
2011	9,02	772,12	1.083,03	812,59	634,68	1.410,83	2.045,51
2012	12,57	963,17	980,61	1.057,54	826,15	1.624,96	2.451,12
2013	14,79	915,72	1.214,41	1.311,08	633,16	2.219,10	2.852,26
2014	13,19	924,57	1.606,57	1.143,53	657,71	1.808,44	2.466,16
2015	11,86	859,59	1.705,56	943,63	553,91	1.378,06	1.931,97

Fonte: Até 2000: Dados da Res SSP 150/95 fornecidos pela Fundação SEADE. A partir de 2001: Dados da Res SSP 160/01. Disponíveis em: <http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Pesquisa.aspx>. Acesso em: 22/01/2016.

O pico da violência em Diadema ocorreu no ano de 1999, com 374 homicídios/ano, equivalendo à taxa de 111,62 por 100 mil habitantes, lembrando

que para a OMS, locais com índices iguais ou superiores a 10 são tidos como zonas endêmicas de violência. Esse índice, conforme se depreende da tabela 12 e do gráfico 9, caiu para 20,67, em 2007, correspondendo a uma redução de 81,48% em relação a 1999 e, em escala decrescente voltou a diminuir nos anos seguintes, chegando a uma taxa de 11,86 por 100 mil habitantes em 2015, ou seja, diminuição de 89,53% em relação a 1999. Vale lembrar que, embora esse índice venha reduzindo sensivelmente, ele ficou abaixo da taxa de 10 homicídios por 100 mil habitantes, limítrofes para a OMS considerar como área conflituosa em um ano apenas, ou seja, em 2011 essa taxa foi de 9,02.

Gráfico 9: Evolução da taxa de homicídios em Diadema entre 1994 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes)



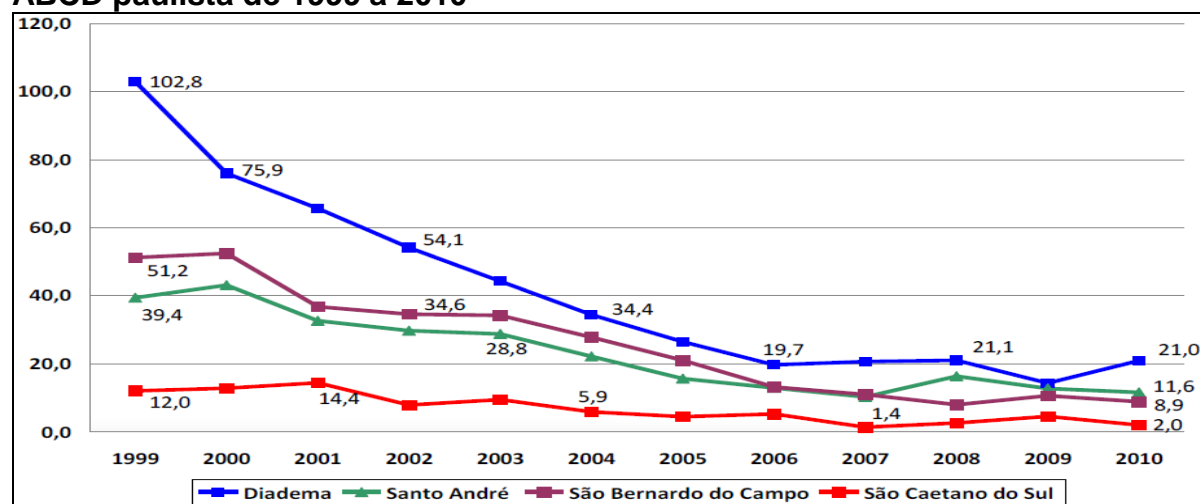
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados: de 1994 a 2007 (Miki, 2008, p. 107); de 2008 a 2015 extraídos da tabela 12, com dados SSP/SP, Fundação SEADE.

O gráfico 9 dá uma clara ideia da necessidade de mudança de foco nas políticas de prevenção à violência e na forma como elas vinham sendo gerenciadas pelo poder público, pois embora o ápice tenha sido no ano de 1999, havia uma clara tendência anual da situação que se agravava.

Após a mudança na forma de gestão, como visto no ponto 5.1.1, essas incidências caíram em todos os anos de 2000 a 2006, saltando de 79,08 para 19,73 homicídios por taxa de 100 mil habitantes. Nos anos subsequentes, mesmo com uma redução menor, os índices continuaram em escala decrescente. Saliente-se que as taxas publicadas em artigo pela então Secretária de Defesa Social de Diadema tem uma pequena variação de 1999 a 2007, em comparação aos constantes na tabela 12, embora os dados sejam originários da mesma fonte, a SSP/SP.

A análise das taxas de homicídio em Diadema nos faz pensar se este fenômeno aconteceu somente neste município ou se essa redução tão significativa não ocorreu em cidades próximas, como as que compõem o ABCD paulista, por exemplo. Da análise do gráfico 10 percebe-se que se trata de um caso único, embora os outros municípios também apontem altas taxas de homicídio, com queda ou estabilização na década pesquisada. A experiência de Diadema em um único ano, em 2009, apresentou taxas aproximadas, nos demais sempre foi bem superior e a queda bem mais acentuada que os outros municípios de 1999 a 2006, quando se estabilizaram na faixa próxima de 20 mortes por taxa de 100 mil habitantes

Gráfico 10: Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010



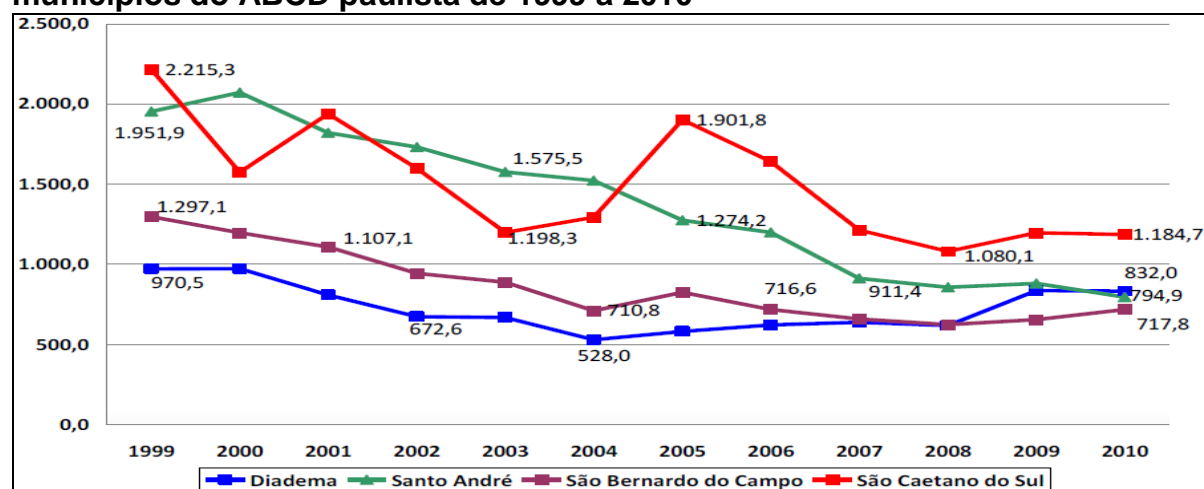
Fonte: 3º Plano Municipal de Segurança de Diadema, Instituto Sou da Paz, 2011, com dados da SSP/SP, Resolução 160, Projeção populacional: Fundação SEADE.

Na análise do 3º Plano Municipal a posição de Diadema dentro do ABCD paulista foi assim interpretada:

Depois de um significativo crescimento nas taxas de homicídios durante a década de 90, quase 50% entre os anos de 1995 e 1998, houve uma importante queda nos homicídios na cidade. Entre 1999 e 2010 essa queda foi de 79%. Ao compararmos com os outros municípios do ABCD, é possível perceber que as taxas da cidade são mais altas, mas que, no entanto, a queda em Diadema foi bem maior. Ainda assim, esse é um crime que requer atenção. Não só por sua gravidade, mas porque é possível observar um pequeno aumento na taxa entre 2009 e 2010. **A redução nas taxas de homicídios gerou impactos muito positivos para Diadema. Houve uma significativa melhora na imagem da cidade, aumentando a autoestima da população e contribuindo para um significativo crescimento econômico.** (DIADEMA, 3º PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA, 2011, p. 3) (Grifou-se).

Já dentro desta tendência inserida no 3º Plano de Segurança de Diadema, de planejar e executar ações integradas de prevenção e combate ao crime no âmbito do consórcio intermunicipal do grande ABCD, com o objetivo de evitar que a criminalidade migre e passe a atuar em cidades próximas, como é o caso das cidades metropolitanas, regionalizando o alcance das políticas públicas, se levantaram as principais incidências criminais e de que maneira as políticas implantadas em Diadema poderiam beneficiar os municípios limítrofes, considerando que nos últimos anos foram criados novos postos de trabalho no município e que as empresas costumam fazer estudo de imagem das cidades, com os principais indicadores, para subsidiar a escolha de novos locais para investimento. Se as taxas de homicídios e de outros crimes sobem, isso se torna um fator negativo para futuros empreendimentos.

Gráfico 11: Taxa de roubo/furto de veículos por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010



Fonte: 3º Plano Municipal de Segurança de Diadema, Instituto Sou da Paz, 2011, com dados da SSP/SP, Resolução 160, Projeção populacional: Fundação SEADE.

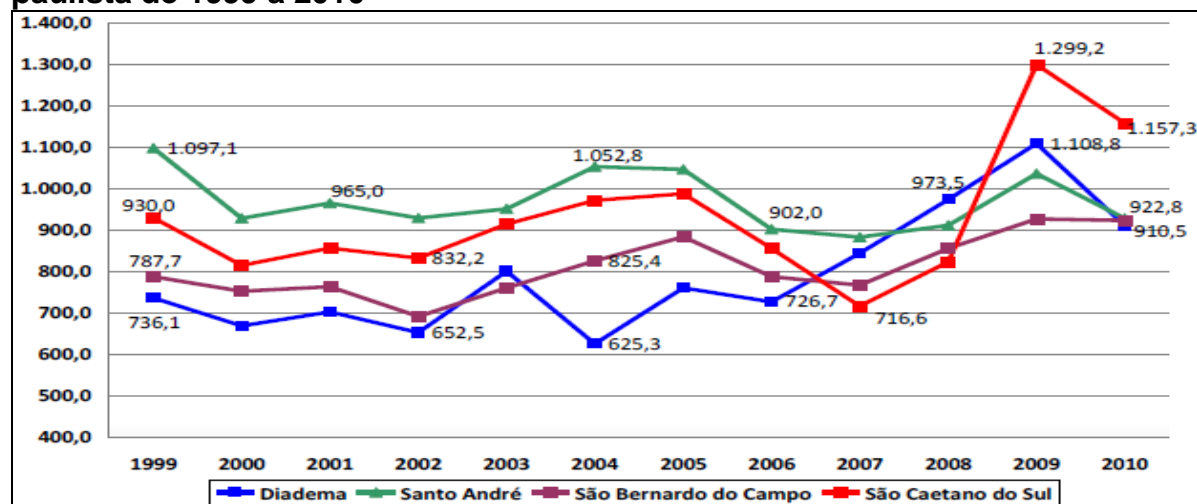
Diferentemente da taxa de homicídios em que sempre esteve acima dos demais da região do ABCD, na análise das taxas de roubo/furto de veículo por 100 mil habitantes, o município de Diadema sempre teve os menores percentuais, salvo em dois momentos da década pesquisada, pois em relação aos quatro municípios esteve acima de São Bernardo do Campo em 2009 e 2010, nos demais anos pesquisados sempre teve incidências menores. Bem abaixo de Santo Caetano do

Sul e Santo André que apresentaram índices maiores que o dobro em todos os anos pesquisados.

Embora, em uma análise geral, os 4 municípios tenham diminuído a incidência deste delito, em Diadema esse decréscimo foi menor (14%), enquanto em todos os outros o decréscimo foi acima de (44%).

Em função da escala ascendente apresentada na taxa por 100 mil habitantes de roubos de 2006 a 2009, saltando de 726,7 para 1.108,8, o Instituto Diadema de Estudos Municipais (IDEM), demonstrou sua preocupação com um possível descaso ou retrocesso nos avanços das políticas públicas de prevenção implantadas, pois entendiam que a violência em Diadema voltara a crescer, como já tinha acontecido com a taxa de homicídios (de 21,00 em 2010) em uma demonstração de descaso das autoridades locais com os avanços e a visibilidade positiva alcançada, pelo pioneirismo da experiência e pela forma participativa de gestão do poder local.

Gráfico 12: Taxa de roubo por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010



Fonte: 3º Plano Municipal de Segurança de Diadema, Instituto Sou da Paz, 2011, com dados da SSP/SP, Resolução 160, Projeção populacional: Fundação SEADE.

Com relação aos roubos, o cenário no ABCD foi composto por fases, pois de 1999 a 2006/2007 foi um crescimento gradativo de 2007 a 2009, foi abrupto e houve queda no período de 2009 a 2010. Novamente Diadema apresentou os resultados menos satisfatórios entre os quatro municípios (crescimento de 23,7%). No último ano Diadema apresentou a maior queda em relação ao ano anterior, de 17,9%.

Essa ideia de se criar consórcios intermunicipais, como o exemplo implantado na região do ABCD paulista, surgiu como uma alternativa, um caminho interessante a ser percorrido, sendo que vários autores já se manifestaram favoravelmente a essa tendência, Soares (2006, p. 156) destacou a necessidade de articulação “ao nível local, de políticas sociais preventivas da violência, vinculando prefeituras, governo estadual e sociedade civil”, pensamento ratificado por Ricardo e Caruso (2007, p. 107) que sugeriram “consórcios intermunicipais que levem em conta protocolos de cooperação como alternativa para pensar a questão da segurança pública nas metrópoles brasileiras”, sugestão também colocada por Guindani (2014, p. 564), ao dizer que essas experiências revelam ainda haver condições para o êxito das ações preventivas da violência “como a corresponsabilidade e o consórcio de políticas intersetoriais de prevenção à violência nas três esferas de poder (união, estados e municípios), especialmente no âmbito municipal”.

Tabela nº 13: Comparativo por tipo criminal em Diadema de 2013 a 2015

Crimes – Diadema	2013	2014	2015	Percentuais 2014/2015	Percentuais 2013/2015
Homicídio Doloso	58	52	47	-9,62	-18,97
Homicídio Culposo Acidente Trânsito	18	964	21	-97,82	16,67
Lesão Corporal Acidente de Trânsito	964	918	839	-8,61	-12,97
Tentativa de Homicídio	83	52	37	-28,85	-55,42
Roubo	4761	6332	6758	6,73	41,94
Furto	3590	3644	3406	-6,53	-5,13
Roubo de Veículo	3999	3305	2667	-19,30	-33,31
Furto de Veículo	1141	1202	1072	-10,82	-6,05
Veículos Recuperados	2209	1968	1517	-22,92	-31,33
Total	16823	18437	16364	-11,24	-2,73

Fonte: Observatório de Segurança de Diadema com dados da Delegacia Seccional de Polícia

O mapeamento das incidências criminais além daquelas levantadas pela SSP/SP também é feito pelo Observatório de Segurança que fica junto à Secretaria de Defesa Social de Diadema através dos dados fornecidos pela Seccional da Polícia Civil local, servindo como ferramenta de gestão nas reuniões do GGI-M com os dados georreferenciados e mapeados por regiões para saber onde mais acontecem, onde diminuíram, onde estão aumentando, etc.

5.1.5 O que dizem os gestores locais e estaduais com atuação em Diadema

Os gestores locais pesquisados foram: o Secretário de Defesa Social do Município de Diadema nos últimos três anos e coronel da Reserva Remunerada (RR) da PM/SP Eduardo José Félix de Oliveira, o Comandante da GCM de Diadema de 2013 a 2015 e Coronel RR da PM/SP Ricardo Andrioli e o Guarda Municipal Valdinar Siliro da Hora, atual Comandante da GCM. A seguir está um extrato das principais manifestações conforme questionamentos do Apêndice “B”.

O atual Secretário de Defesa Social, Cel Félix, vê como positiva a trajetória de Diadema contra a violência, mas ressalta a necessidade de ajustar a legislação para dar mais voz ao município na implantação destas políticas públicas:

A importância dos municípios na implantação de políticas de prevenção à violência é total, pois as autoridades municipais estão muito próximas das comunidades, portanto conhecem seus problemas e anseios. As principais dificuldades para a implantação destas políticas públicas municipais são: primeiro é o fato de não ter responsabilidade constitucional direta pelo tema, falta de recursos financeiros e vontade política. A principal mudança necessária para uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública é dar esta responsabilidade constitucional ao executivo municipal para adequar essas políticas às cidades e suas necessidades. Do jeito como está hoje fica difícil. O estatuto das guardas municipais do jeito como foi aprovado não contempla as necessidades dos municípios na questão das políticas públicas de prevenção à violência. Dentre os programas implementados em Diadema estão: GCM nas escolas, Projetos Mulheres da Paz, Protejo, Clubinho da GCM, Cursos para GCM de formação de condutores, mediação de conflitos, Projeto GCM cidadã e a lei do silêncio e fechamento dos bares à noite. Diadema teve esta experiência na implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência por absoluta necessidade, pois chegou ao fundo do poço nos anos 1990 e foi considerada a cidade mais violenta de SP. A principal dificuldade encontrada na gestão local frente à segurança municipal de Diadema é de ter pouca influência e não ser ouvido sobre a política de segurança pública em andamento na cidade. Este é um tema muito importante e requer envolvimento das esferas municipais, estaduais e federal. (CORONEL RR FÉLIX, Secretário de Defesa Social de Diadema).

A tendência de Diadema na escolha dos gestores locais, tanto na Secretaria quanto da GCM, segue uma inclinação nacional por escolher oficiais das PM para o exercício dessas funções, fato que se repete em dezenas de outros municípios, inclusive em Canoas/RS, o que de certa forma é um risco, por haver possibilidade de replicar exemplos repressivos apreendidos na sua formação e atuação, porém pelas manifestações dos PM pesquisados, percebe-se um alinhamento das suas ações com o foco na prevenção e de polícia cidadã, como efetivamente se espera das guardas municipais.

O ex-comandante e atual Corregedor da GCM, Cel Andrioli, destaca a importância das operações conjuntas e a integração das forças de segurança em Diadema para a diminuição das principais incidências criminais após 2000:

A implantação de políticas de prevenção à violência nos municípios é muito importante e são necessárias. A atuação do município contra a violência no trânsito é fundamental e em Diadema se faz muitas operações conjuntas com a PC e PM. A GCM de Diadema também realiza trabalhos como a campanha do desarmamento, apresentações teatrais nas escolas exaltando a família, a educação e a necessidade de inserção social dos jovens, promovendo a prática de esportes, centros culturais, etc. As mudanças necessárias para uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública devem passar por uma maior integração de todos os órgãos policiais, tanto na troca de informações como na agilidade para o atendimento das ocorrências. Diadema possui quatro Conselhos de Segurança Pública para uma população de quase 400 mil habitantes. É pouco e a população não participa como deveria. Minha experiência como Cmt da GCM foi muito enriquecedora porque a população realmente não quer saber se o profissional é PM, PC ou GM, ela quer ver seus problemas resolvidos, ainda mais em Diadema que era uma das cidades mais violentas do Brasil. A implantação dessas políticas públicas mudaram as coisas, por exemplo, os bares passaram a fechar às 23h com rigorosa fiscalização, combate ao comércio ilegal, etc. As principais dificuldades encontradas na gestão local frente à segurança municipal de Diadema é o efetivo pequeno de 250 guardas quando deveria ser de 600. O apoio incondicional dos prefeitos têm sido fundamental. (CORONEL RR ANDRIOLI, ex-Cmt da GCM de Diadema)

Ressaltou na sua fala a diferença em trabalhar para uma força estadual, já constituída, e em outra onde todas as conquistas são lentas e gradativas, destacando como principais dificuldades na implantação de políticas públicas municipais voltadas à prevenção da violência, o fato de que muitos não vêem o município como responsável por questões de segurança pública e os que a implementam têm dificuldades para manter suas guardas municipais, tanto no efetivo quanto os materiais e equipamentos adequados, por seu alto custo, além do fato da SENASP nem sempre apoiar os projetos de instalação de novas políticas públicas de prevenção, ficando todos os encargos por conta dos municípios.

Profissional experiente, o atual Cmt da GCM, Valdinar Siliro, conta com mais de 15 anos de atuação junto à guarda de Diadema. Também destaca a importância da união das forças de segurança, além da participação da comunidade para o sucesso da implantação destas políticas públicas no município:

A importância dos municípios na implantação de políticas públicas de prevenção à violência destaca-se pela proximidade e contato direto, com a população e condições de conhecer a fundo os problemas a serem trabalhados, os quais devem ser complementados por planejamento

qualificado e por avaliações sistemáticas, que propiciem permanente monitoramento de todo o processo de intervenção pública, mesmo quando se dá em parceria com iniciativas da sociedade civil. As dificuldades e desafios encontrados na implantação de políticas públicas ocorrem quando não são planejadas e executadas de forma sistemática, principalmente na construção de estratégias dentro de uma diversidade de interesses individuais e coletivos. É difícil criar uma dinâmica social quando as instituições destinadas a cumprir esse papel passam por restrições a informações. Nesse contexto as GCM, mesmo com a entrada em vigor do Estatuto das Guardas e da Lei Estadual nº 16.111, de 14 de janeiro de 2016, que possibilita ao Estado destinar verbas para que os municípios possam investir em suas GM, ainda devem enfrentar e reconhecer as particularidades culturais, econômicas e sociais e assim direcionar as atenções às prioridades. Apesar dos avanços ainda é notória a falta de reconhecimento e incentivos financeiros como isenção de impostos para aquisição de veículos e equipamentos, incentivos operacionais como acesso a banco de dados criminais e pessoais que possibilitariam aos municípios planejar e efetivar políticas públicas de segurança mais eficazes, por meio de suas GM. Investimentos estes que poderiam criar uma solidez necessária à prevenção da violência e, por consequência, à preservação da vida. Cabe à GCM a função de aproximar-se dos munícipes, assumindo cada vez mais a competência de policiamento comunitário, humanitário e preventivo de apoio às polícias, conforme dispõe o estatuto, com o apoio da população local, uma polícia mais próxima das pessoas e mais amiga, fazendo um trabalho mais preventivo. Em Diadema continuamos desenvolvendo antigos programas e estudando outros que vão desde ouvir as demandas da população, palestras aos condutores, pedestres, passageiros, qualificação dos GCM no atendimento ao público, e intensificação da equipe de combate às festas de ruas não autorizadas, os ditos "pancadões", etc. A redução da criminalidade associada a uma ampla rede de políticas sociais fez com que o município de Diadema conseguisse virar a página da violência, graças a políticas públicas pontuais de prevenção à violência. (GUARDA MUNICIPAL VALDINAR SILIRO, Cmt da GCM de Diadema)

O estatuto geral das guardas de 2014 inseriu entre suas prerrogativas do art. 15 que os cargos de direção sejam providos por membros efetivos do quadro de carreira. Por essa razão, nas GM mais antigas, como no caso de Diadema e Canoas, por exemplo, as chefias das guardas já estão sendo ocupadas por efetivo próprio, substituindo nos dois casos oficiais das respectivas PM dos Estados.

Na pesquisa fica claro o anseio por mudanças nesta área e uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública é fundamental. Assim como houve a ressalva do Secretário de Diadema, há também do Cmt da GCM, no sentido de ter mais acesso e participação nas discussões voltadas a questões relacionadas à segurança pública. Todos os gestores locais destacaram a necessidade de uma criação de fundos voltados para investimentos nas GM visando a aquisição de equipamentos, a formação inicial e continuada do efetivo, na estrutura de trabalho, sem que os municípios tenham que arcar sozinhos com estes altos custos e sem o devido repasse ou apoio do governo federal.

Foram várias as dificuldades apontadas pelos gestores locais frente à segurança municipal de Diadema, porém como se pode depreender no ponto referente às principais ações desenvolvidas e da análise estatística das principais incidências criminais, há um diferencial que busca novas políticas públicas, sem deixar cair no esquecimento as que estão funcionando e sempre avaliando e reavaliando sua eficácia, como também na adequação das ações adotadas segundo as características pontuais de cada local e a evolução destas ao longo do tempo nas comunidades onde foram implantadas.

Outro ponto comum e de muito orgulho junto aos pesquisados é o da redução das incidências criminais no fim dos anos 1990 e da sua manutenção até o presente momento, sempre trabalhando para que diminuam ainda mais.

Os gestores estaduais pesquisados, com atuação junto à Segurança Pública de Diadema, foram: o Subcomandante do 24º Batalhão de Polícia Militar (BPM) de Diadema nos últimos três anos, Major da PM/SP Márcio Antônio Ranulfi e o Delegado de Polícia Seccional de Diadema, no último ano. Oswaldo Arcas Filho, ambos integrantes do GGI-M, sendo que o extrato das suas principais manifestações segue abaixo.

O representante da PM/SP, Maj Ranulfi, ressaltou a harmonia na realização das operações conjuntas no município e a importância da “lei seca”:

A implantação de políticas de combate à violência em âmbito municipal é de suma importância para sua diminuição. Tais políticas visam não somente o combate à violência diretamente instalada, mas atuar de forma primária evitando assim o aumento generalizado da violência, portanto, os municípios devem investir em políticas sociais e econômicas. A principal dificuldade para sua implantação é a falta ou pouco investimento na área social. Os municípios deveriam trabalhar em conjunto com os órgãos estaduais responsáveis pela segurança compartilhando as informações. Em Diadema o que levou a diminuição da violência foi a Lei Municipal que determina o fechamento de bares a partir das 23 horas, onde a fiscalização continua sendo muito efetiva e fica a cargo da GM. A relação entre a PM e GCM em Diadema ocorre de forma harmoniosa e em sintonia, não há dificuldades. As GM existem para proteger o patrimônio municipal, mas por deficiência, por vezes do Estado, assumem o papel de polícia preventiva ampliada pelo novo estatuto. (MAJOR RANULFI, Subcomandante do 24º BPM de Diadema).

A posição do representante da PM no município reflete o clima de cooperação criado no fim dos anos 1990 para a mudança nas estatísticas alarmantes, principalmente em relação aos homicídios, destacando o papel da lei

do fechamento dos bares como um dos fatores principais para que se alcançasse essa redução e se retirasse o “rótulo negativo” do município de Diadema.

O representante da Polícia Civil chamou a atenção para a convergência de vontades políticas que fez Diadema se tornar exemplo a ser seguido:

É de suma importância a participação dos Municípios na implantação dessas políticas de prevenção à violência e para que isto ocorra basta haver vontade política, como houve no caso de Diadema. Para uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública precisa de maior apoio para todas as Polícias Cíveis e Militares e maior dimensionamento às Guardas Municipais. A estrutura das polícias deveria ser calculada pelo aumento populacional para uma melhor relação com os municípios. O melhor programa voltado à prevenção da violência foi o fechamento dos bares às 23 horas. As maiores dificuldades encontradas na sua gestão local frente à segurança pública de Diadema são tanto a questão financeira quanto falta de pessoal. As políticas públicas implantadas são eficientes, pois estamos vivenciando uma queda dos números em relação aos anos anteriores. (DELEGADO ARCAS, Seccional da Polícia Civil em Diadema)

A manifestação do representante da PC no município reflete posição semelhante à da PM, tanto no sentido de ressaltar a importância da lei de fechamento dos bares para a redução dos homicídios, quanto para apontar as carências financeiras e de pessoal de todas as forças de segurança.

Diadema hoje é uma referência no campo da prestação da segurança pública com cidadania, tanto que suas experiências têm sido tomadas como exemplo e replicadas dentro e fora do Brasil. Salienta-se, porém, que precisam ser levadas em conta as peculiaridades locais e ser feitos diagnósticos prévios, durante e posteriores à implantação dessas políticas públicas de prevenção à violência, para que possam surtir os efeitos que dela se espera.

5.2 NO MUNICÍPIO DE CANOAS NO RIO GRANDE DO SUL

As experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência de Diadema serviram de inspiração para os projetos apresentados no município de Canoas no Rio Grande do Sul, sendo que, neste caso em particular, o prefeito e um secretário tinham experiência de gestão e assessoramento técnico junto ao Ministério da Justiça, portanto conhecedores dos meandros da criação do PRONASCI e do encaminhamento de projetos, o que foi fundamental para o sucesso da experiência.

5.2.1 A importância do PRONASCI na implantação

O PRONASCI, desenvolvido pelo Ministério da Justiça, com a entrada em vigor da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, marcou uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país, como um projeto que articulou políticas de segurança com ações sociais; priorizando a prevenção, buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Pode-se dizer que poucos municípios contaram com aporte técnico e financeiro nas diversas áreas e ações do PRONASCI tão grande quanto Canoas, tanto no encaminhamento de projetos, convênios, na reestruturação técnica e funcional da sua GM, quanto na implantação dos territórios de paz e todas as ações decorrentes nos dois bairros selecionados: Guajuviras e Mathias Velho.

A importância desta parceria do governo federal através do PRONASCI em Canoas, foi ratificada em estudo coordenado por Azevedo (2013, p. 370), para a coleção “Pensando a Segurança Pública” intitulada “As políticas públicas no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE, reconhecendo-a como essencial para a implantação das políticas de segurança no município. Ressaltaram os pesquisadores que os responsáveis por este processo buscaram realizar uma intervenção qualificada que ultrapassasse a lógica tradicional de utilização de dinâmicas policiais na prevenção da violência.

Na obra *Segurança e Cidadania: Memórias do Pronasci*, o Ministro da Justiça na época da sua criação, Tarso Genro, ao ser entrevistado por Ferreira e Britto (2010), destacou o desafio estratégico do PRONASCI que:

[...] pelas características, pela ambição que ele tem de mudar o paradigma de segurança pública no país e, pela enorme articulação federativa que ele produz entre união, estados e municípios, com uma distribuição de responsabilidades inédita até agora. O Presidente destacou vultosos recursos para isso, comparativamente ao que havia antes. [...] **O PRONASCI começou com um exame que fez da política de segurança pública que vinha sendo adotada no país até então.** [...] Montei uma equipe que me respondesse às seguintes questões: **como ter uma nova polícia, uma polícia que estabeleça uma relação de proximidade com a comunidade? Como integrar os municípios como sujeitos ativos de políticas preventivas? Como renovar a cultura da segurança pública do país?** Dei para essa equipe alguns exemplos conhecidos

internacionalmente. O que tinha ocorrido na Colômbia, à experiência de Nova Iorque, a experiência de Chicago, alguns programas preventivos que alguns municípios do país – como Diadema, por exemplo – já desenvolviam. Dessa discussão resultou o entendimento de que **a questão da segurança pública é uma questão policial, mas, se for tratada exclusivamente como questão policial, não será uma boa política de segurança pública. Para isso é necessário renovar o conceito de relacionamento entre polícia e comunidade, mudar a cultura do aparato policial, e dotar as prefeituras de meios para produzir políticas preventivas.** A partir desse conceito foi que nasceram os projetos. Nenhum projeto que está ali é novo. Todos eles foram garimpados no Brasil ou no mundo e foram elencados de maneira harmônica. **A partir daí, nasceu a concepção PRONASCI. [...].** (Depoimento TARSO GENRO *In*: FERREIRA e BRITO, 2010, p. 28-29) (Grifou-se).

Outro pesquisado que se posicionou acerca da importância do PRONASCI na implantação de políticas municipais de prevenção à violência foi Alberto Kopittke, ex-assessor do Ministério da Justiça e ex-Secretário de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, responsável pela implantação de vários projetos PRONASCI no município, nos seguintes termos:

A experiência de criação do PRONASCI já veio numa sequência de conquistas do primeiro governo Lula de 2003 que já tinha uma identidade com o programa de segurança do governo Fernando Henrique. As sementes do GGI, da RENAESP foram plantadas ali. O PRONASCI foi criado em um modelo fechado de execução baseado em projetos, em metodologias rígidas que deixava tudo muito amarrado dentro dos prazos estipulados, mas creio que tenha sido necessário. Para Canoas este aporte financeiro foi fundamental, onde, principalmente nos territórios de paz se provou que reduzem a violência e inserem toda a comunidade nos seus projetos. Porém, quando estes não se mantêm, tudo volta a ser como antes, a criminalidade, a violência, as ações policiais meramente reativas, como está acontecendo. Como o governo federal parou de bancar os projetos a própria prefeitura está mantendo as principais ações, mas não há como negar que a retirada do apoio financeiro do PRONASCI teve um impacto nestas políticas públicas já implantadas. (ALBERTO KOPITKE, Ex-Secretário de Segurança de Canoas/RS e Ex-Assessor do MJ).

A legislação que instituiu o PRONASCI já previu sua execução de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios que a ele se vincularem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa, impondo como condição para aderir ao programa a criação de GGI, condição preenchida por Canoas, com a aprovação da Lei nº 5.386, dia 19 de maio de 2009, que criou o GGI-M. É incentivada também, como ação local, a criação de Conselhos Comunitários de Segurança, visando ampla participação de toda a comunidade, alcance que em Canoas é muito grande.

5.2.2 Principais ações desenvolvidas

Dentre as principais ações desenvolvidas pela prefeitura de Canoas e pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, neste período, estão:

1. Reuniões do GGI-M: São presididas pelo Prefeito municipal e na sua ausência pelo Secretário de Segurança Pública e Cidadania. As reuniões ordinárias acontecem a cada 15 dias e tem na sua composição: Secretarias fiscalizadoras e afins, GP, PGM, SMSPC/DGGM, das polícias: PC, BM, PF, PRF, Corpo de Bombeiros, Força Aérea - V Comar, Defesa Civil Estadual, Conselhos Tutelares, MP estadual, OAB subseção Canoas, SUSEPE, IGP, IPC, SENASP, dentre outros.

2. Plantões integrados de fiscalização e os Grupos de Trabalhos (GT): Atuam nas demandas de fiscalização e eventuais intervenções de ordem judicial, buscando nos sistemas de participação atender às solicitações da comunidade.

2.1. Balada Segura: Atividade que atua diretamente no combate a alcoolemia com foco na fiscalização de veículos em pontos diferentes do município. Participam a GM, BM, DT e DETRAN com apoio da Coordenadoria da Juventude.

2.2. GT Eventos: Têm como objetivo tratar das medidas preventivas de segurança e fiscalização dos eventos do município.

2.3. GT Policial: Objetiva a organização e a troca das informações visando as operações direcionadas e específicas da área policial.

2.4. GT Tecnologias Aplicadas: Tem por objetivo acompanhar as tecnologias implantadas no município no âmbito da segurança, buscando a melhor utilização e o acompanhamento das ferramentas em uso.

2.5 GT Territórios de Paz: Objetiva dar retorno das ações e do andamento das políticas públicas implantadas nos dois territórios de paz de Canoas.

3. Casa das juventudes: Objetiva a inclusão social de adolescentes e jovens na faixa dos 15 aos 24 anos, respeitando a identidade e a diferença com o fortalecimento da cidadania, da autonomia responsável e da construção da segurança pública e cidadã.

4. Núcleo de justiça comunitária: Visa contribuir para a democratização do acesso à justiça, por meio de mobilização e capacitação de agentes comunitários em mediação de conflitos.

5. Agência da boa notícia: Tem como objetivo a construção de um observatório de comunicação cidadã nos Territórios de Paz, com o desenvolvimento de oficinas de comunicação direcionadas a jovens, pretende atuar na prevenção das violências por meio de ações de comunicação social direcionadas inicialmente à cerca de 240 adolescentes.

6. Mulheres da paz: Visa à seleção e a capacitação de mulheres que constituem área conflagrada. Elas atuam como mediadoras sociais divulgando e implementando ações locais.

7. Geração consciente: O projeto teve a primeira edição, através de convênio com o Ministério da Justiça, com objetivo de capacitação de jovens moradores do Bairro Guajuviras em “Educadores populares em direitos do consumidor”, efetuando ações de multiplicação dos conhecimentos. No ano de 2012 o projeto foi incorporado como política pública do município através das conquistas que contaram com o apoio do PROCON de Canoas.

8. Praça das juventudes: Um projeto que ainda está sendo desenvolvido, em parceria com o Governo Federal, com o objetivo de contribuir para a redução da exclusão e do risco social dos jovens que vivem em áreas menos favorecidas e mais espaços públicos de convivência pacífica.

9. Centro de referência das juventudes: Implementação de um centro de referência, com foco no oferecimento de cursos e oficinas para jovens de 12 a 24 anos, moradores dos bairros Mathias Velho e Harmonia (conhecidos como Grande Mathias), bem como na qualificação da atuação do GGI-M, na perspectiva do desenvolvimento de ações de prevenção às violências e à criminalidade e de promoção dos direitos humanos.

10. Núcleo de promotoria dos direitos das mulheres: Seleção e capacitação de mulheres para atuação em áreas conflagradas, com vistas à construção e ao fortalecimento das redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência de gênero.

11. Projeto Canoas mais segura: Composto por profissionais da Fundação da BM, GM e Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, com espelhamento desta Sala Integrada de Monitoramento no 15º BPM. Agrega 192 centrais de alarmes, instaladas em prédios públicos, 204 câmeras de vídeo, das quais 120 em vias públicas, audiomonitoramento com 44 sensores instalados nos territórios de paz. Tem na GM o principal gerenciador dessas ferramentas, tanto no

atendimento aos alarmes, quanto no apoio as diversas solicitações advindas das tecnologias implantadas sempre em apoio às demais integrantes da rede. A criação do telefone 153 disponibiliza ao munícipe um número de fácil assimilação para contatar a sala de monitoramento, gera a continuidade do trabalho e potencializa a integração do projeto estratégico para o aprimoramento dos serviços prestados à comunidade canoense.

12. Valorização da GM: Teve suas funções atualizadas em 2009, ocupando atualmente um papel de protagonista na cidade, estando mais próxima à comunidade e atuando na prevenção à violência nas escolas, sendo parte das ações centralizada na ronda escolar, que age na mediação de conflitos com ajuda de alunos, pais e professores. O teatro de fantoches, músicas, brincadeiras e palestras preventivas, promovidas pela GM, visam disseminar a cultura de paz e a valorização da vida. O projeto “Recreio Musical” estreita os laços entre a GM e os jovens das escolas em um ambiente sadio e falando a linguagem do *hip hop* para construção da cultura de paz. Outra ação importante é a formação das Comissões Internas de Violências nas Escolas (CIPAVES), implantadas nas 42 escolas da rede municipal, com a missão de identificar situações de risco e violência nestes ambientes. Além dessas ações, a guarda também atua em parceria com os projetos sociais dos territórios de paz (Mathias Velho e Guajuviras).

5.2.3. O papel do Observatório de Segurança Pública de Canoas

O Plano Nacional de Segurança Pública incluiu expressamente no seu texto de criação a possibilidade de adoção de medidas, propondo mudanças de paradigmas e incentivando iniciativas como as criações de observatórios de segurança, visando obter estatísticas confiáveis e comparáveis, diagnosticadas com metodologias de coleta de informações, dados unificados e sistematizados, bem como, políticas públicas de segurança planejadas e orientadas por informações de desempenho. Previu expressamente o seguinte:

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
[...] **Capítulo IV - Medidas de Natureza Institucional**
Compromisso N.º 15 - Sistema Nacional de Segurança Pública
As propostas apresentadas neste capítulo destinam-se à construção de uma base de dados mais sólida, por meio da criação de um sistema nacional de segurança pública que aprimore o cadastro criminal unificado – INFOSEG, **e da criação do Observatório Nacional de Segurança**

Pública, dedicado à identificação e disseminação de experiências bem sucedidas na prevenção e no combate da violência. [...]

Ação nº 120. Observatório Nacional de Segurança Pública: Criar o Observatório Nacional de Segurança Pública, dedicado à avaliação de programas desenvolvidos em todo o País na área de segurança pública, identificação de experiências inovadoras e bem sucedidas para estímulo a sua reprodução em outros locais, com a sua divulgação e assistência aos órgãos interessados em adotá-las. (BRASIL, MJ/SENASP, 2000) (Grifou-se).

Considerando esta previsão na esfera federal e o papel destacado que os municípios podem desempenhar na redução das taxas criminais e de violências, de maneira geral, e das taxas de homicídio, em particular, a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas propôs-se a constituir o Observatório de Segurança Pública, inicialmente com o apoio técnico e financeiro do PRONASCI, do Ministério da Justiça.

O observatório constituiu-se em um centro de pesquisa social aplicada à segurança pública de Canoas e foi implantado com recursos advindos do PRONASCI e da Prefeitura Municipal. Posteriormente, tornou-se política pública mediante sua institucionalização, através da Lei Municipal nº 5.386, de 19 de maio de 2009, que criou o COMUSP com o objetivo de reestruturar, qualificar e aperfeiçoar as atividades realizadas pelo GGI-M.

O observatório, ao ser criado, propôs-se a organizar, produzir e analisar dados relativos à caracterização da natureza, incidência e distribuição espacial das violências e crimes perpetrados na cidade, assim como favorecer a integração e o tratamento técnico-científico de diversas outras informações produzidas em âmbito local pelas Secretarias de Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Econômico, Cultura, Esporte e Lazer, Defesa Civil, entre outros órgãos da administração pública municipal, agências de segurança estaduais (Polícias Militar e Civil) e federais (Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal), COMUSP de Canoas (Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários) e GGI-M, de forma a potencializar uma atuação territorial, em consonância com as diretrizes da SENASP, no que pertine aos territórios de paz nos bairros Guajuviras e Mathias Velho.

O observatório de segurança pública de Canoas foi estruturado para dar condições objetivas à formulação, à implementação e ao acompanhamento das políticas públicas de segurança, tendo como foco as áreas de maior risco e vulnerabilidade social do município, a exemplo dos bairros Guajuviras e Mathias

Velho, onde os altos índices de homicídios motivaram a instalação dos territórios de paz.

A produção e a análise de mapas temáticos e setoriais visam apontar os territórios de risco, a natureza, a dinâmica e os fatores geradores da violência e criminalidade praticadas na cidade, assim como os grupos sociais mais vulneráveis, permitindo, por consequência, intervenções mais inteligentes, transversais, intersetoriais e interagenciais, orientadas à solução de problemas, nos seus múltiplos aspectos, conhecidos e difundidos como territórios de paz.

A fim de garantir a sustentabilidade do projeto do observatório, a prefeitura de Canoas firmou parceria com uma instituição local – a Fundação *La Salle* – e uma Universidade do município, o Unilasalle, constituindo, além disso, um grupo de pesquisa acadêmico. Em razão do destacado papel desempenhado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no I Colóquio sobre Gestão do Conhecimento da Segurança Pública de Canoas, foi firmada uma parceria, de cooperação técnica, entre este e o Observatório de Segurança Pública de Canoas.

Atualmente, sistematiza e coordena os indicadores para avaliar processualmente a política de segurança pública levada a efeito na cidade de Canoas a partir de três programas estratégicos, que são: Guarda comunitária, Canoas mais segura e Territórios de paz. O observatório mantém um vínculo estreito com o GGI-M, o que lhe garante um acompanhamento no processo de gestão da segurança pública do município, dá suporte técnico às suas decisões e facilita o *feedback* para os gestores.

5.2.4 O que dizem os números

O fato de Canoas compor a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e ser uma das cidades com maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e também uma das mais populosas e próximas à capital, sempre a colocou entre aquelas com as maiores incidências criminais, principalmente nos delitos mais violentos, tanto que foi a primeira do Estado a ter território de paz, cuja condição básica para instalação é o alto índice de homicídios.

Tabela nº 14: Indicadores criminais de Canoas – RS, de 2002 a 2015

	Homicídio doloso	Furtos	Furto de veículo	Roubos	Latrocínio	Roubo de veículo	Extorsão	Extorsão mediante sequestro	Delitos relacionados à armas e munições	Entorpecentes (posse)	Entorpecentes (tráfico)
2002	61	6.481	1.094	3.272	5	562	9	0	0	182	39
2003	68	8.105	979	4.376	7	643	9	1	3	148	31
2004	42	7.983	1.102	4.306	4	1.270	6	1	230	158	35
2005	67	7.241	876	3.995	10	1.138	8	2	180	140	47
2006	62	6.946	869	3.887	7	1.222	19	1	216	149	85
2007	70	7.396	747	3.566	6	1.046	13	2	210	131	114
2008	82	6.872	794	3.554	1	1.110	11	1	221	153	164
2009	105	5.537	837	3.527	0	1.138	24	0	213	227	276
2010	81	5.642	606	2.597	2	792	13	0	165	1.039	334
2011	86	5.596	717	2.057	2	915	10	0	172	1.072	302
2012	112	5.636	692	2.349	1	979	11	2	183	929	349
2013	103	5.707	559	2.596	6	658	16	1	225	1.395	341
2014	107	6.143	759	3.249	5	935	23	2	220	765	395
2015	133	5.299	1.102	4.108	4	1.082	14	3	245	403	450

Fonte: SSP-RS - Departamento de Gestão Estratégica Operacional/ Divisão de Estatística Criminal (DGEO/DEC). Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br/>. Extração em: 01/02/2016.

O período demonstrado na tabela 14 é muito significativo, pois demonstra o quantitativo geral das principais incidências criminais do município de Canoas antes, durante e após a instalação de políticas públicas de prevenção à violência, incentivadas pelo aporte financeiro dos projetos sociais do PRONASCI, implantadas basicamente entre os anos 2008 e 2012. Salientando-se que esses dados são públicos e extraídos da maneira como são apresentados, sendo que a análise dos dados por taxa de 100 mil habitantes encontra-se a seguir, com a opção pelo levantamento dos crimes de homicídio, roubo e roubo de veículos por representarem atos de violência que causam muito medo, temor e insegurança.

Tabela nº 15: Indicadores de homicídio, roubo e roubo de veículos de Canoas, de 2002 a 2015, por taxa de 100 mil habitantes e 100 mil veículos

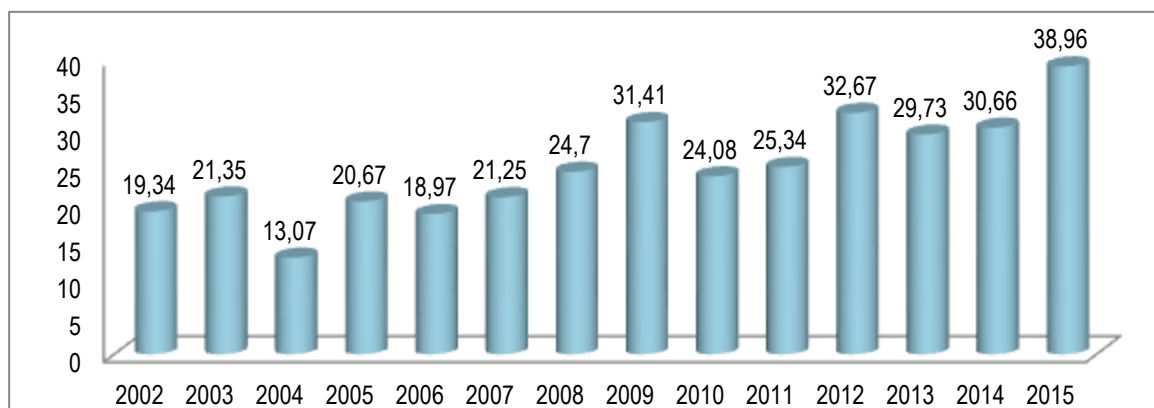
Período	População	Homicídio doloso	Taxa 100 mil hab	Roubos	Taxa 100 mil hab.	Roubo de veículo	Frota de veículos	Taxa 100 mil veic.
2002	315.364	61	19,34	3.272	1.037,53	562	99.072	567,26
2003	318.442	68	21,35	4.376	1.374,19	643	105.543	609,23
2004	321.387	42	13,07	4.306	1.339,82	1.270	95.126	1.335,07
2005	324.120	67	20,67	3.995	1.232,57	1.138	101.256	1.123,88
2006	326.840	62	18,97	3.887	1.189,27	1.222	106.658	1.145,72
2007	329.407	70	21,25	3.566	1.082,55	1.046	114.158	916,27
2008	331.935	82	24,70	3.554	1.070,69	1.110	122.909	903,11
2009	334.288	105	31,41	3.527	1.055,08	1.138	131.934	862,55
2010	336.405	81	24,08	2.597	771,99	792	141.649	559,13
2011	339.370	86	25,34	2.057	606,12	915	151.920	602,29
2012	342.858	112	32,67	2.349	685,12	979	161.992	604,35
2013	346.413	103	29,73	2.596	749,39	658	171.302	384,12
2014	349.023	107	30,66	3.249	930,88	935	179.267	521,57
2015	341.343	133	38,96	4.108	1.203,48	1.082	184.612	586,09

Fonte: SSP-RS (extração em 01/02/16) - IBGE e FEE (estimativa população 2015)

O período levantado na tabela 15 coaduna-se com aquele em que a SSP/RS começou a mapear os dados e torná-los públicos, de forma geral e por

municípios, inclusive antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), cuja análise por ano e por delito é apresentada separadamente nos gráficos 13 a 15.

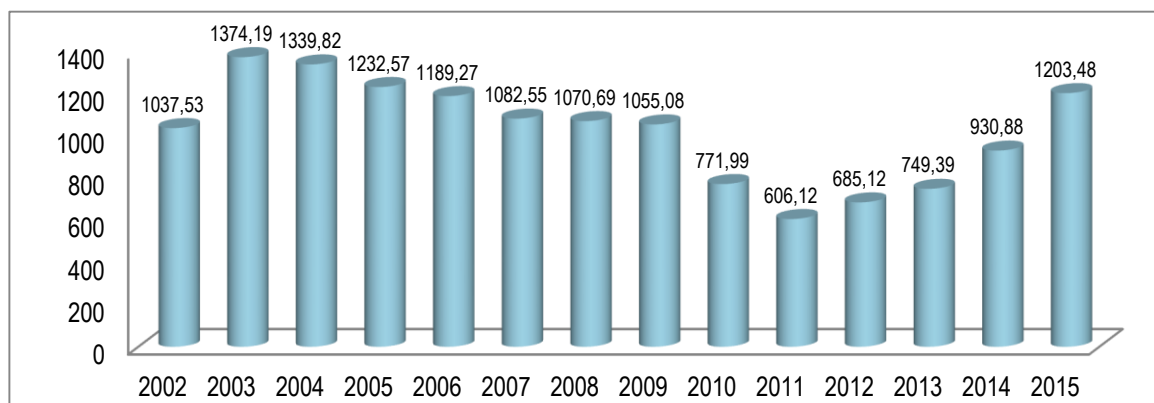
Gráfico 13: Evolução da taxa de homicídios em Canoas entre 2002 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SSP/RS, FEE, IBGE em 01/02/2016, extraídos da tabela 15.

Diferentemente das taxas de homicídios por 100 mil habitantes detectadas em Diadema nos anos pesquisados (tabela 12 e gráfico 9), as taxas de Canoas, conforme gráfico 13, são menores e mais uniformes no período em análise, 2002 a 2015, não se podendo perceber grandes avanços das políticas públicas de enfrentamento à violência no quesito de diminuição do número de homicídios, embora no auge dos projetos PRONASCI tenha havido uma pequena queda nas taxas de 24,08 e 25,35 em 2010 e 2011, respectivamente.

Gráfico 14: Evolução da taxa de roubos em Canoas entre 2002 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes)

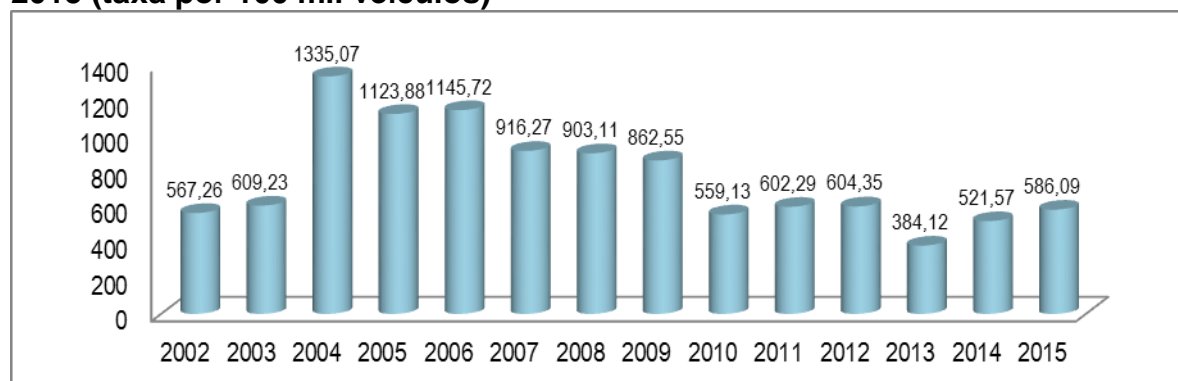


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SSP/RS, FEE, IBGE em 01/02/2016, extraídos da tabela 15.

Cabe ressaltar que estes dados do gráfico 13 expressam percentuais muito acima da taxa de 10 homicídios por 100 mil habitantes limítrofes para a OMS considerar como área conflituosa, sendo que o índice mais aproximado desta taxa se deu em Canoas apenas no ano de 2004, com 13,07 homicídios por 100 mil habitantes. Diferentemente de Diadema onde este delito se apresentou em escala descendente, em Canoas ele cresceu quase todos os anos, tendo em 2015 atingido a taxa mais elevada de 38,96.

A análise das taxas do delito de roubo no município de Canoas, por 100 mil habitantes, nos revela que houve uma clara queda de 2010 a 2013, período em que estiveram em evidência os projetos PRONASCI, incidência que voltou a crescer em 2014 e, em 2015, com índices alarmantes como apresentava no início dos anos 2000, quando se passou a planejar a adoção das políticas públicas locais anteriormente descritas.

Gráfico 15: Evolução da taxa de roubos de veículo em Canoas entre 2002 e 2015 (taxa por 100 mil veículos)



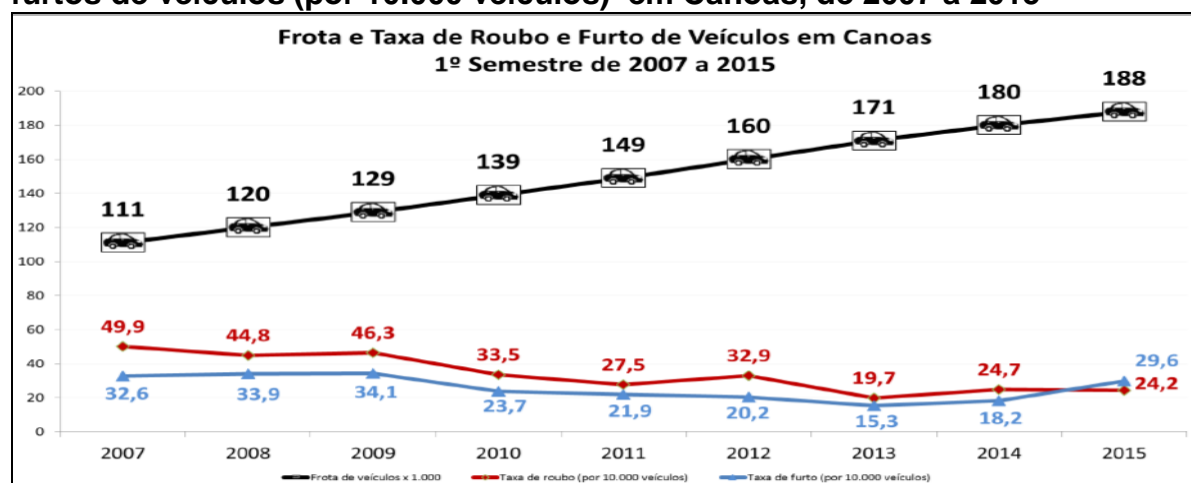
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SSP/RS, FEE, IBGE em 01/02/2016, extraídos da tabela 15.

A análise das taxas do delito de roubo de veículo no município de Canoas, por taxa de 100 mil habitantes, nos revela que de 2004 a 2006 houve um grande aumento nesta prática delituosa, tanto que foi uma das primeiras a ser pesquisada, após os homicídios, pela equipe transdisciplinar do Observatório de Segurança de Canoas. Nos anos subsequentes houve redução desse delito, mantendo os índices praticamente uniformes até o ano de 2015, diferentemente dos delitos de furto de veículos que cresceram, conforme comparativo do gráfico 16.

Depreende-se do gráfico 16 que, quanto aos furtos de veículos houve uma escala ascendente de 2007 até 2009, quando caíram quatro anos seguidos, sendo

que em 2013 atingiu-se o menor percentual dos anos pesquisados, e em 2014 houve um novo acréscimo e que se elevou sobremaneira em 2015, considerando ser este o levantamento apenas do 1º semestre, já tendo superado todas as médias dos nove anos pesquisados e com um acréscimo de 69% em relação ao ano de 2014.

Gráfico 16: Comparativo da frota por 1.000 habitantes e taxa de roubos e furtos de veículos (por 10.000 veículos) em Canoas, de 2007 a 2015



Fonte: Observatório de Segurança Pública de Canoas com dados da SSP/RS e DENATRAN

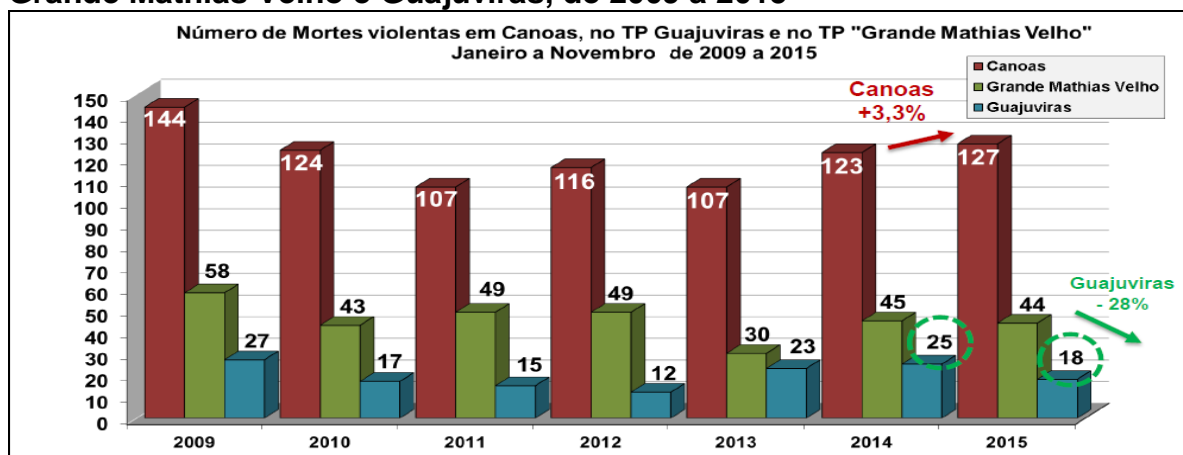
Já quanto ao delito de roubo de veículos, estes sempre ocorreram em números superiores aos de furto de veículos, com a única exceção no ano de 2015, quando foram ultrapassados, já no 1º semestre, conforme se pode comparar na sequência anual do gráfico 16 e, também, diminuíram quase pela metade no período pesquisado, baixando de 49,9 para 24,2 veículos roubados por taxa de 10 mil veículos de 2007 a 2015.

Neste mesmo gráfico os técnicos do observatório de Canoas levantaram também o aumento anual da frota de veículos por 1.000 habitantes na cidade, em um salto de 111 para 188 por mil habitantes de 2007 para 2015, representando um aumento de 40,95%.

Em Canoas são registradas como mortes violentas os homicídios, os latrocínios e os encontros de cadáver, sendo que, para as reuniões mensais do GGI-M e o fornecimento dos dados georreferenciados, os integrantes do observatório de segurança fazem o levantamento desses dados junto à polícia civil local e suas análises comparativas por área onde estão em funcionamento as políticas públicas de prevenção à violência, como no caso os dois territórios de paz

instalados e em funcionamento em Canoas, onde há uma série de atividades desenvolvidas com este intento.

Gráfico 17: Mortes violentas em Canoas e nos Territórios de Paz dos Bairros: Grande Mathias Velho e Guajuviras, de 2009 a 2015



Fonte: Observatório de Segurança Pública de Canoas. Dados: SIPAC/2ªDPRM, SMS/SIM.

Da análise do gráfico 17 se vê que em 2009, 59,02% do total de mortes violentas de Canoas aconteceram nos territórios de paz, percentual que caiu para 48,48% em 2010, voltou a subir para 59,81% em 2011, foi de 52,58 em 2012, de 49,53% em 2013, aumentando para 56,91% em 2014 e representando 48,81% em novembro de 2015, quando foi feita a análise, ou seja, em quase todos os anos pesquisados, mesmo com as ações de prevenção do PRONASCI, as mortes violentas dos territórios de paz representam quase 50% desses registros na cidade

Gráfico 18: Ranking dos homicídios dolosos em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em 2014 e 2015

Ranking Taxa 2015	Municípios	Número Absoluto		Variação 2014/2015		População ¹	Taxa Homicídios Dolosos	
		2015	2014				Jan. a Set. 2015 ²	Jan. a Set. 2014 ³
1º	ALVORADA	91	105	↓	- 13,3%	206.561	44,1	51,0
2º	GUAIBA	35	17	↑	+ 105,9%	99.029	35,3	17,2
3º	SAO LEOPOLDO	76	84	↓	-9,5%	228.370	33,3	37,0
4º	PORTO ALEGRE	444	406	↑	+9,4%	1.476.867	30,1	27,6
5º	CANOAS	97	76	↑	+27,6%	341.343	28,4	22,4
6º	VIAMAO	71	75	↓	- 5,3%	251.978	28,2	29,9
7º	NOVA SANTA RITA	7	2	↑	+ 5 casos	25.700	27,2	7,9
8º	PORTAO	9	6	↑	+ 3 casos	33.994	26,5	17,8
9º	NOVO HAMBURGO	60	69	↑	- 13%	248.694	24,1	27,8
10º	CACHOEIRINHA	29	28	↑	+ 1 caso	125.975	23,0	22,4
	RMPA	1.106	1.082	↑	+ 2,2%	4.258.926	26,0	25,5
	RS	1.779	1.718	↑	+ 3,6%	11.247.972	15,8	15,3

Fonte: Elaborado pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas com dados da SSP/RS. Extração em 25/10/2015.

1. Estimativa populacional segundo IBGE 2015.

2. Cálculo da taxa por 100 mil habitantes em relação à estimativa populacional IBGE 2015.

3. Cálculo da taxa por 100 mil habitantes em relação à estimativa populacional IBGE 2014.

Seguindo uma tendência já implantada da região do grande ABCD paulista, no Estado do Rio Grande do Sul os gestores locais também cogitam formas de atuação integrada com outros municípios nos moldes do consórcio intermunicipal, apresentado em 2011 no 3º Plano de Segurança de Diadema, e, embora em Canoas a questão não tenha sido formalizada, o levantamento das principais incidências delituosas e da forma como a criminalidade migra já é objeto de trabalho dos pesquisadores do Observatório de Segurança Pública.

Por esta razão, já vem sendo feito o estudo do *ranking* de algumas incidências criminais, como no caso dos homicídios dolosos no gráfico 18, em uma análise comparativa de dez municípios nos anos 2014 e 2015, de onde se depreende que os homicídios cresceram em 2015 em seis das dez cidades pesquisadas, sendo que em Canoas o aumento de 76 para 97 significou uma variação percentual de 27,6% a mais de homicídios dolosos em 2015 com relação a 2014, fazendo a taxa por 100 mil habitantes subir de 22,4 para 28,4 e o município cair da 10ª posição no ranking em 2014 para a 5ª com mais homicídios em 2015.

Gráfico 19: *Ranking* do Roubo de Veículos em Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em 2014 e 2015

Ranking Taxa 2015	Municípios	Número Absoluto		Variação 2014/2015		Frota ¹	Taxa Roubo de Veículos	
		2015	2014				Jan. a Set. 2015 ²	Jan. a Set. 2014 ³
1º	PORTO ALEGRE	6958	5048	↑	+ 37,8%	845.481	82,3	61,3
2º	ALVORADA	398	251	↑	+ 58,6%	76.598	52,0	34,7
3º	SÃO LEOPOLDO	570	376	↑	+ 51,6%	112.062	50,9	34,8
4	NOVO HAMBURGO	774	598	↑	+ 29,4%	157.551	49,1	39,3
5º	CANOAS	842	697	↑	+ 20,8%	190.041	44,3	38,1
6º	CACHOEIRINHA	313	239	↑	+ 31%	71.973	43,5	34,6
7º	VIAMÃO	424	267	↑	+ 58,8%	113.343	37,4	25,0
8º	CAMPO BOM	143	153	↓	- 6,5%	40.013	35,7	40,0
9º	GRAVATAI	477	452	↑	+ 5,5%	144.517	33,0	33,0
10º	ESTÂNCIA VELHA	74	70	↑	4 casos	28.646	25,8	25,6
	RMPA	11.609	8.707	↑	+ 33,3%	2.322.617	50,0	38,9
	RS	13.368	10.247	↑	+ 30,5%	6.396.163	20,9	16,7

Fonte: Elaborado pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas com dados da SSP/RS. Extração em 25/10/2015.

1) Frota de Veículos DENATRAN de Setembro de 2015.

2) Cálculo da taxa por 10 mil veículos em relação à frota do DENATRAN/setembro de 2015.

3) Cálculo da taxa por 10 mil veículos em relação à frota do DENATRAN/setembro de 2014.

No *ranking* do delito de roubo de veículos do gráfico 19 percebemos um quadro ainda mais preocupante do que os dados apresentados no gráfico 16, pois neste, à exceção de um único município, todos os demais tiveram considerável aumento em seus percentuais de 2014 para 2015, sendo que o de Canoas foi de

697 para 842, em uma variação percentual de 20,8% e fazendo a taxa de roubo de veículos subir de 38,1 para 44,3 por 10 mil veículos em 2015.

5.2.5 O que dizem os gestores locais e estaduais com atuação em Canoas

Os gestores locais pesquisados foram: o Secretário de Segurança Pública e Cidadania em 2009/2010 Alberto Kopittke, o Secretário nos últimos dois anos Tenente Coronel da PM/RS Carlos Adriano Klafke dos Santos, o atual Secretário Adjunto e ex-Cmt da GM de Canoas de 2011 a 2014, Tenente Coronel da reserva da PM/RS Luiz Carlos de Bortoli e a Guarda Municipal Eliége Rodrigues Teixeira, atual Comandante da GM de Canoas, sendo que um extrato das manifestações acerca dos questionamentos constantes no Apêndice “B” segue abaixo.

O Secretário na época da implantação dos principais projetos do PRONASCI, Alberto Kopittke, destacou o papel dos municípios na prevenção e da necessária adequação legislativa no campo da segurança pública:

Na prevenção o papel dos municípios é fundamental, pois as políticas sociais essencialmente são desenvolvidas em âmbito local. Temos hoje uma concepção errônea de que segurança pública é só polícia e repressão. O problema financeiro na implantação das políticas é muito grande e se viu no PRONASCI um caminho para amenizar essa questão. A falta de estudos de impacto do que dá certo ou não também é um problema, um exemplo disso é a falta de diagnóstico do que deu certo ou não no PRONASCI e os números que este projeto alcançou. Não se tem no Brasil a cultura de prevenção. Uma mudança constitucional seria o ideal, mas o *lobby* das instituições trava tudo. Um novo programa nos moldes do PRONASCI só que com mudanças de gestão, para evitar os erros anteriores, poderia ser uma boa solução. Os projetos dos territórios de paz tiveram um conjunto próprio de ações: Proteção, Mulheres da Paz, Justiça comunitária, comunicação cidadã, geração consciente, reformas urbanas como a praça da juventude, o audiomonitoramento e, fora dos territórios, o próprio GGI, o observatório, o aperfeiçoamento das GM, as rondas escolares, plantão integrado de fiscalização (se tentou a lei seca nos moldes de Diadema, mas não foi possível). Não houve quebra com a falta de financiamento do PRONASCI, mas mudou muito. Houve mudança nas incidências criminais, não como se gostaria, mas houve. Hoje com a PM voltando a ser somente reativa (pois mudou o comando local), os índices voltaram a disparar. (ALBERTO KOPITTKKE, Secretário de Segurança e Cidadania de Canoas de 2009 a 2010)

Destaca que foi a melhor experiência que teve de conseguir mobilizar a comunidade e agentes e ver os resultados positivos desta prevenção. Acredita que nesta época se conseguiu criar uma sinergia com todas as forças policiais envolvidas nos projetos e integrantes do GGI-M.

Destaca, ainda, a mudança de ambiente e das concepções na forma de gestão frente à Secretaria de Segurança e Cidadania de Canoas, primeiro com a coordenação de técnicos e acadêmicos, depois de delegado de polícia e hoje coronel da BM. Isto deixa marcas e influencia nas gestões. Ressaltou, também, a importância da formação, treinamento e aperfeiçoamento para formar gestores eficientes na área, aptos a gerenciarem os projetos encaminhados, ratificando posicionamento dos gestores nacionais pesquisados, Soares, Balestreri e Corrêa.

Entende como positiva a criação de um consórcio da segurança pública ou projetos coletivos ou de cooperação entre áreas metropolitanas, como alguns pesquisadores sugerem. No Estado do Rio Grande do Sul isso chegou a ser pensado para a área metropolitana de Porto Alegre e teria sido um grande avanço, mas que não saiu do papel, pois sofreu entraves na SSP/RS, segundo Kopittke.

O atual Secretário, Ten Cel Klafke, destaca que prevenção é papel de todas as esferas de atuação e lamenta a atual falta de integração da PM local:

Prevenção à violência não é assunto só de polícia ou da GM. O município já age na prevenção primária através da educação. Tem havido resistência sistemática da PM local em agir de forma integrada e compartilhada e isto é pontual, pois com o ex-cmt a integração era excelente, já da PC tem havido grande colaboração. Quando acionada a PM só pensa em agir na repressão e não atua nos outros vértices onde está a prevenção. Precisa mudar a mentalidade da segurança pública no Estado para que a integração seja mais efetiva. Algumas GM e tornaram mini PM, fazendo mais do mesmo, ignorando a parte de prevenção e o estatuto não corrige isso como deveria. Alguns projetos do PRONASCI estão sendo remodelados ou ajustados para que tenham maior alcance, decisão tomada após uma avaliação do seu impacto e da sua eficácia. Aqueles que não têm dado resultado são extintos. Esta fase é um grande desafio, pois já assumi as funções com restrição de recursos e extinção do PRONASCI. A redução das incidências criminais tem se mantido somente onde estes projetos continuam ativos, no mais os índices voltaram a subir. Não há como não criticar a postura do governo federal em se omitir num país onde morrem mais de 50 mil pessoas por ano, ainda mais sendo um governo de continuidade. (TENENTE CORONEL KLAFKE, Secretário de Segurança e Cidadania de Canoas desde 2014).

Chama a atenção na fala do secretário atual da falta de colaboração do comando atual da PM no município com as ações integradas (posicionamento contrário do seu antecessor), que optou por agir apenas repressivamente e fazendo retroceder todas as conquistas dos últimos cinco anos, em que a atuação foi de proximidade e de chamar a participação da comunidade, aspecto também destacado como negativo pelos demais pesquisados locais.

Outro fato ressaltado pelos dois secretários pesquisados é a atual omissão do governo federal e a falta de continuidade de um programa que, em pouco tempo, mostrou ser um caminho viável e que deveria ser ampliado e amplamente difundido ao invés de ser extinto.

O ex-Cmt da GM e atual Secretário adjunto, Ten Cel Bortoli, destacou a importância da entrada em vigor do estatuto das guardas, assim como as principais ações implantadas visando à prevenção da violência:

O papel dos governos municipais na implantação dessas políticas de prevenção ao crime é fundamental e necessário hoje em dia, tendo em vista o aumento de insegurança, principalmente nas causas sociais que alimentam a criminalidade, e que grande parte desses problemas é competência dos municípios, como a fiscalização do ordenamento urbano e posturas públicas, problemas graves de drogadição e abandono de menores, planejamento familiar, moradia e oportunidades de trabalho para todos, educação, saúde, etc. O estatuto das guardas chega em hora oportuna, dando maiores atribuições e regulamentando-as nacionalmente. Surge mais uma agência de segurança pública que vai tratar as questões locais específicas relacionadas direta e indiretamente com a violência e a criminalidade, principalmente o nascedouro das causas, e não nos efeitos como até agora é feito pelos órgãos existentes. Os principais programas implantados na gestão municipal de Canoas, voltados à prevenção da violência, assentaram-se e mantém 3 pilares estratégicos na sua política de segurança com cidadania: 1) GM comunitária, com patrulhamento preventivo e protetivo de seus próprios e da integridade da vida dos munícipes; 2) Uso de inteligência e tecnologias de ponta, dando caráter inovador e criativo, através de seus equipamentos e estruturas montadas com áudio e vídeomonitoramento, sistema de alarmes para os próprios municipais. Agregando ainda um novo projeto piloto chamado “Cidadão da Paz” conectado a alarmes comunitários, a serem implantados nos bairros e tendo como parceira principal a própria comunidade; e 3) Projetos sociais em execução desde o início de 2009 até o presente, onde temos as Casas das juventudes, Mulheres da paz, Justiça comunitária e os jovens da Agência da boa notícia, que funcionam nos dois Territórios de Paz do Bairro Guajuviras e Mathias Velho. Dificuldades sempre existirão em se tratando de segurança pública, seja propiciado na união, estado ou município. A esfera menos aquinhoadada de recursos é o município, onde sobra pouco do bolo dividido dos impostos arrecadados, portanto, está aí a grande dificuldade de produzir segurança pública municipal. As guardas terão imensa dificuldade de serem estruturadas e mantidas num bom padrão para atender as novas demandas da lei federal, por exemplo. Houve redução significativa nos índices de violência e da criminalidade, medidos pelo Observatório logo após a implementação dessas políticas públicas, principalmente no Território de Paz do Guajuviras, que é nossa referência maior, pois mudou e continua mudando a vida das pessoas neste bairro, com mais qualidade de vida e diminuição da insegurança que reinava no local antes dos projetos sociais. (TENENTE CORONEL RR BORTOLI, Secretário Adjunto da Segurança e Cidadania e ex-Cmt da GM de Canoas)

A dupla experiência como Cmt da GM por três anos e atualmente como secretário adjunto o fazem um profissional que acompanhou de perto todo o processo de implantação de políticas públicas de prevenção à violência em Canoas.

Destaca, assim como os outros pesquisados, uma dupla dificuldade, primeiro na própria implantação de políticas públicas municipais voltadas à prevenção da violência e, segundo, a manutenção destes projetos e programas por diversos fatores: falta de interesse político dos gestores locais e as dificuldades de obter os recursos que financiarão a instalação e manutenção dessas ações.

A falta de vontade e/ou interesse dos gestores do executivo estadual em enfrentarem essa questão é bastante salientada pelos pesquisados, tanto que não deixam dúvida de que em Canoas essas ações e projetos se desenvolveram porque havia e ainda há um interesse muito grande pelas questões de segurança pública do prefeito municipal, fato que não se percebe na maioria dos municípios. Por esta razão uma das mudanças apontadas como necessária é justamente esta conscientização do executivo municipal em entender que segurança pública não está mais afeta somente aos Estados e à União a quem pertencem os órgãos que integram o sistema nacional de segurança pública e que, atualmente os municípios têm obrigação de investir em segurança pública também, com políticas e ações efetivas que auxiliem na prevenção da violência.

Destacou, ainda, que a experiência como gestor local de segurança pública foi e tem sido muito rica, de aprendizado constante na qual se percebe que o município pode e deve participar mais da segurança pública, atuando na prevenção primária, ou seja, tudo aquilo que pode evitar e prevenir o crime, tendo um leque enorme de iniciativas nessa área.

A nova Cmt da guarda, a GM Eliége, ressaltou a rápida adequação da prefeitura de Canoas às exigências do estatuto, assim como a continuidade das ações iniciadas por seu antecessor e a readequação financeira dos projetos:

A importância das políticas públicas de prevenção à violência é fundamental e a GM atua fortemente nisto e com atuação nas escolas. A principal dificuldade hoje é integração com o Estado, pois não é institucionalizado e quando muda o comando, tem que começar do zero, principalmente em relação à PM. Deveria haver uma regulamentação obrigando todos os órgãos envolvidos a participarem das reuniões do GGI-M. O estatuto das guardas elucidou muitas coisas e delineou melhor as atividades que podem/devem ser desempenhadas pelas GM. Como

medidas já tomadas na gestão frente à GM estão o reforço no serviço de prevenção, do teatro de fantoches, palestras contra o uso de drogas, álcool, trânsito seguro, ronda escolar, etc. Credita o pioneirismo da experiência de Canoas aos gestores que vieram do MJ onde assessoravam os projetos PRONASCI, aliado a força de vontade do prefeito e da equipe em fazer dar certo. A principal dificuldade é a integração total, inclusive de informações. Exemplo, as GM não têm acesso ao sistema a consultas integradas e isto prejudica as abordagens porque se depende do acesso e da boa vontade dos PM e PC da cidade. Todos os projetos PRONASCI estão sendo mantidos pela prefeitura com verba local, apenas se tentou baixar os custos integrando várias ações em um local só. A redução de crimes foi mais percebida no território de paz do Bairro Guajuviras, principalmente nos homicídios e no roubo de veículos. (GUARDA MUNICIPAL ELIÉGE TEIXEIRA, Diretora GM de Canoas desde agosto de 2015).

A posição da atual e primeira Diretora da GM, oriunda dos quadros da instituição, cuja nomeação se deu atendendo a um dos dispositivos do novo estatuto, é bastante válida pois mesmo sendo nova na função acompanha os projetos e ações do PRONASCI no município desde a origem, vendo tanto na experiência das políticas públicas de prevenção à violência quanto na sua gestão frente à GM um grande desafio com resultados gratificantes, pois todos trabalham para que efetivamente dê bons resultados e prospere.

Outro ponto destacado pelos três gestores locais de Canoas pesquisados foi o da necessidade de reestruturação de todos os projetos sociais, visando a diminuição dos custos a partir do momento que o governo federal saiu da parceria, em nova visão da SENASP, ou seja, o fim do aporte financeiro do PRONASCI, que na época optou pela política de fortalecimento da segurança nas fronteiras através das ações da Estratégia Nacional de Fronteira (ENAFRON), em detrimento do investimento nos municípios.

Os gestores estaduais com atuação junto à Segurança Pública de Canoas: Subcomandante do 15º Batalhão de Polícia Militar (BPM) de Canoas, durante cinco anos, Major da PM/RS Daniel Duarte Machado, o Titular da Delegacia de Homicídios e Desaparecidos de Canoas/RS, Delegado Marco Guns, ambos integrantes do GGI-M, manifestaram-se conforme extrato abaixo:

O Major Duarte vê grande importância no GGI-M para discutir as necessidades locais da segurança e as GM como grandes parceiras das PM:

É fundamental entendermos que o crime não tem fronteiras, socialmente não se importa com classe, mas se organiza diante das maiores ou menores pressões exercidas pelo Estado que se esforça para manter a ordem. E para manter esta ordem e conseqüentemente mitigar a violência,

se faz importante uma organização transversal e multidisciplinar, exercida pelo poder público na esfera federal, estadual e municipal. A implementação de políticas públicas pelos municípios deve necessariamente, para obter êxito, estar organizada com o governo federal, estadual e com a sociedade. As mudanças necessárias para uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública passam por leis que estruturam o incentivo financeiro aos municípios que participam de políticas públicas voltadas à prevenção da violência, bem como leis de benefícios fiscais que incentivem o setor privado a participar mais efetivamente destas políticas. A economia se fortalece em locais onde a sociedade se sente segura. A dificuldade está na falta de diálogo e de entendimento da importância do trabalho em conjunto com o poder municipal, federal e privado. A missão constitucional das GM é ampla e muito complexa se exercidas na sua plenitude. As GM são excelentes parceiras, mas não devem sobrepor as missões das polícias militar e civil. A vontade política e pessoal dos gestores que compraram a ideia de uma cidade mais segura foi fundamental para que esta experiência de Canoas prosperasse. Houve diminuição nas incidências criminais já nos primeiros anos. Programas com resultados efetivos, precisam ser mantidos e aperfeiçoados e os que não correspondem devem ser substituídos através de estudos metodológicos, sem “achismos”, devendo ser constantemente avaliados e testados. (MAJOR DUARTE, Scmt do 15º BPM de Canoas).

O representante da BM ressaltou que o gestor de políticas públicas precisa buscar parcerias e manter um diálogo aberto, além da participação de órgãos afins. Neste sentido, Canoas, através da criação do GGI-M, se tornou um exemplo, considerando que sempre houve envolvimento de todos os órgãos afins das três esferas de gestão visando prevenir a violência e tornar a cidade mais segura.

Outro ponto destacado por todos os pesquisados é o alto custo da segurança pública e da necessidade de preparo técnico-profissional, portanto, é uma atividade que exige treinamento contínuo e adequado, investimento em equipamentos e tecnologias de ponta e, neste sentido, Canoas também se tornou uma referência com as tecnologias adotadas e o constante aperfeiçoamento dos GM. E foi com este pensamento que se obteve resultados positivos, encontrando pessoas dispostas a enfrentar os graves problemas de violência.

O Delegado Marco vê o fim do PRONASCI como um retrocesso e a vontade do prefeito, aliada a capacitação dos gestores locais e assessores como fundamentais na experiência de Canoas:

Considero fundamental a implantação de políticas de prevenção à violência nos municípios. A estrutura federativa brasileira faz com que os governos estaduais não tenham condições mínimas de oferecer segurança pública como precisaria. A principal dificuldade para a implantação dessas políticas públicas é o habitual amadorismo político que gerencia a segurança pública com normas políticas, criando obstáculos ao invés de soluções. Em épocas de desalinhamento partidário entre os municípios e o Estado, ocorrem rompimentos de estratégias já

muitas vezes consolidadas. No Brasil nunca se investiu corretamente nessa área, pois os municípios é que sabem das suas realidades e necessidades, devendo oferecer ou completar o serviço de policiamento aos cidadãos do território. As GM devem auxiliar a força policial ostensiva pois sempre foram subutilizadas. O protagonismo do município de Canoas esteve vinculado ao recebimento de verbas do PRONASCI e com a assunção da atual presidente, este projeto terminou. Mais um capítulo do amadorismo que também se percebe na implantação das políticas de segurança e as reduções criminais foram episódicas, hoje todas voltaram a subir. A experiência de Canoas se deu pela visão e postura do atual gestor municipal que percebeu o óbvio: as pessoas alcançam saúde e educação privadas, mas não há como privatizar a segurança. Somou-se a isso a escolha do secretário de segurança da época, 2009, Alberto Kopittke que assessorava o Ministro Tarso Genro na pasta ministerial da Justiça e trouxe a expertise dos projetos do PRONASCI. Este fator facilitou e alavancou Canoas no cenário nacional. As dificuldades se dão por se tratar de cidade fronteiriça a diversas outras da região metropolitana de Porto Alegre, onde a criminalidade migra com facilidade (DELEGADO MARCO, Titular da Delegacia de Homicídios e Desaparecidos de Canoas).

O representante da PC/RS com atuação em Canoas, também integrante do GGI-M, destacou o papel do PRONASCI no protagonismo da implantação das políticas públicas municipais de prevenção à violência, aliado ao conhecimento técnico dos secretários e assessores e à vontade política do prefeito local.

Houve ressalva por parte dos gestores estaduais com atuação em Canoas dos projetos e programas implantados e em funcionamento que contam com o apoio integral das polícias estaduais, como por exemplo, o Plantão integrado de fiscalização, as Patrulhas Maria da Penha, e todos os projetos desenvolvidos nos territórios de paz dos Bairros Guajuviras e Mathias Velho.

Outro destaque unânime dos pesquisados foi o impacto sentido pelo município de Canoas com o fim do PRONASCI e do financiamento dos projetos das políticas públicas de prevenção à violência e do impacto desta ruptura nas incidências criminais. Mesmo que as ações mais importantes tenham sido mantidas, com ônus da prefeitura municipal, elas sofreram adaptações e estão sendo agrupadas em sedes únicas para reduzir custos, porém os efeitos na redução da violência e da criminalidade basicamente restringem-se aos territórios de paz.

Concluída a análise das experiências pontuais de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência de Diadema e Canoas, a seguir serão apresentadas as considerações finais sobre os temas abordados ao longo dos capítulos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir a presente tese, que tratou dos desafios e experiências da implantação de políticas municipais de prevenção à violência, percebe-se que é um tema desafiador, pois como se trata de um campo no qual se precisa avançar, não há uma obrigatoriedade dos prefeitos de investirem na segurança, assim como ocorre em outras áreas, como educação e saúde, por exemplo. Além do desafio de ter que contar com a colaboração, participação e integração das forças policiais estaduais, quer no apoio das operações ou acesso a informações para uma abordagem ou levantamento de dados criminais, suporte que nem sempre se dá a contento ou da forma como deveria, há, também, a necessidade de ajustes legislativos para inserir mais os municípios no campo da segurança pública.

Avançar e ter progressos no campo da segurança pública, além de uma necessidade, é um grande desafio, razão pela qual é fundamental que se aponte os objetivos a alcançar na construção de indicadores para as melhorias necessárias nessa área. Neste sentido ratifica-se posição já defendida por Mesquita Neto (2011) de que progressos na economia, saúde e educação não ocorreram por acaso, ou simplesmente com aumento de investimentos, mas resultaram de processos de longo prazo, com tentativas, erros e acertos, que tiveram como componente importante à definição de objetivos e a construção de indicadores para medir o progresso em cada área.

Uma série de fatores contribuiu para a crescente inserção dos municípios na área da segurança pública, porém os que mais se destacam são: o aumento da criminalidade e da violência urbana e das demandas da população que clama por ações efetivas visando sua prevenção; a limitação dos governos estaduais no atendimento dessas necessidades; e a possibilidade real dos municípios em desenvolver essas ações de prevenção ao crime e a violência de forma integrada, participativa e transparente, como ocorreu nas duas experiências pesquisadas.

A Carta Magna de 1988 mudou substancialmente a Constituição autoritária anterior (1967/69), porém os artigos que versam sobre as forças armadas e a segurança pública foram alterados apenas de forma periférica, sendo mantidos vários enclaves autoritários dentro do Estado. Agora, passados quase trinta anos da sua promulgação, as mudanças estruturais esperadas não se concretizaram e

dezenas de Propostas de Emenda Constitucional, visando modificar aspectos relacionados à segurança pública, encontram-se em tramitação e/ou paradas nas casas legislativas, conforme levantado no Apêndice “D”.

Esta continuidade na segurança pública ou a não democratização necessária nessa área na elaboração do texto da Constituição Federal de 1988, representou a perda de uma oportunidade ímpar até porque havia sido nomeada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (1985-1986) com este objetivo, cujo debate continuou com o Congresso Constituinte (1987-1988), para discutir e decidir qual seria a nova estrutura do sistema de segurança pública na nova Carta Magna brasileira.

Além desses pequenos avanços a questão da participação dos municípios na implantação e no gerenciamento das políticas públicas de prevenção à violência voltadas à segurança pública foi ignorada, mantendo-os apenas com participação coadjuvante e prevendo a possibilidade de constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme previsão no parágrafo 8º do art. 144.

Os municípios brasileiros têm visto, principalmente após a entrada em vigor da nova Constituição, um aumento de suas responsabilidades no sentido de gerir de forma mais próxima, eficiente e local às necessidades dos cidadãos, porém, isto só aconteceu de forma efetiva e constitucionalizada em relação às políticas públicas relacionadas à saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A única e nevrálgica área de atendimento que ficou totalmente na responsabilidade dos Estados membros da federação é a atividade de segurança pública. Por esta razão, muitos titulares de executivos municipais preferem não se envolver por entenderem que essa competência não os alcança e, também, visando evitar mais uma responsabilidade e possíveis atritos com os titulares estaduais e federais dessa área técnica e de grande complexidade, que geralmente traz grandes repercussões e críticas quanto às suas demandas não cumpridas de maneira satisfatória, violências e incidências criminais.

A importância do poder local na prevenção dos delitos e a forma participativa de atuação da comunidade nessas ações precisam ser levadas em consideração, ideia já ratificada por Dias Neto (2005) quando viu na nova forma de prevenir os delitos três importantes modalidades pontuais e locais de intervenção: 1) iniciativas voltadas ao reconhecimento político de uma demanda local por

segurança através da criação de fóruns governamentais, parlamentares e comunitários voltados a diagnosticar a percepção dos cidadãos em relação aos problemas; 2) ações preventivas locais voltadas à produção e à difusão do conhecimento no campo da segurança, servindo como subsídio na formulação de políticas; e 3) planejamento, a partir do diagnóstico, de um plano de intervenções com a participação da sociedade.

García-Pablos e Gomes (2006) compartilharam da mesma ideia ao dizerem que a prevenção deve ser contemplada como mobilização global dos setores comunitários para enfrentar solidariamente o problema “social” que é de todos, assim como Guindani (2014) ao dizer que essas tendências prevencionistas foram identificadas em alguns municípios e regiões metropolitanas na formulação e execução de políticas locais de prevenção ao crime e a violência, justificando que múltiplos fatores contribuíram para que os prefeitos reinterpretassem seus limites e suas concepções sobre prevenção do delito e promoção da segurança municipal.

Sobre a importância e o papel das prefeituras na prevenção e no controle da violência, embora muitos prefeitos optem por não compor GM e nem implantar ações de combate à violência, ratifica-se a posição de Silva Filho (2006) ao defender que as administrações municipais devem sim se envolver, apesar das limitações quanto à sua atuação direta, pelas seguintes razões: 1) a violência é questão que afeta a qualidade de vida de todos os munícipes e, portanto, deve ser assunto do maior interesse dos prefeitos; 2) os municípios maiores administram serviços de emergência que fazem interface com a ação da polícia, bombeiros, ambulância, trânsito e defesa civil; 3) os programas sociais dos municípios têm elevado potencial para interferir em fatores facilitadores e precipitadores de desordens e crimes; 4) na sociedade local, representantes de entidades civis e comunitárias são cada vez mais solicitados a participar da discussão e solução de problemas da violência; e 5) Os prefeitos devem estar informados sobre os problemas de segurança, dos recursos existentes, bem como sobre planos em andamento e resultados obtidos. Esse conhecimento é fundamental para conhecer tipos e locais de problemas, para promover programas sociais de prevenção à violência, bem como para exercer seu poder político junto ao governo do Estado.

Esta falta de proximidade do tema segurança pública *versus* município ocorre porque a segurança no Brasil, sempre foi vista como uma questão associada à repressão, configurando-se em uma área que nunca teve uma agenda

progressista como deveria, ratificando posição de Miraglia (2011), ao escrever sobre “Segurança pública como um direito: a promessa não cumprida das políticas públicas”, ressaltando que os impasses estruturais colocados ao Brasil neste campo se associaram aos obstáculos impostos na implantação de políticas públicas de segurança, impedindo que fosse feita uma reflexão mais aprofundada, como se deveria, sobre o avanço dessas políticas.

Para um período de democracia, como vivemos hoje no Brasil, os números da violência são inaceitáveis e, infelizmente, não param de crescer ano após ano. Se perguntarmos por que as taxas são tão altas e não se consegue enfrentar? A resposta obrigatoriamente passa pelo campo da falta de políticas eficientes de prevenção ao crime. Há praticamente um consenso na sociedade que se refletiu em 100% dos pesquisados de que deveria haver uma intervenção mais direta dos municípios, os quais levariam consigo uma maior participação popular, controle maior sobre as polícias, o planejamento compartilhado das ações em fóruns como os GGI-M, por exemplo, *etc.* Neste sentido, alguns críticos poderiam argumentar que já se tentou fazer e não deu certo ou não surtiu os efeitos esperados. A resposta ao argumento é que deu certo, sim, mesmo que apenas por um tempo, trazendo bons resultados, mas que não foram consolidados como estrutura institucionalizada, por falta de uma legislação clara e direcionada neste sentido.

A inserção dos municípios no campo da segurança pública é ainda incipiente no Brasil, embora caracterize uma das principais inovações produzidas desde a transição democrática. Mesquita Neto (2004) já destacava que este é um processo que se desenvolve em um contexto constitucional adverso e que há resistências a essa entrada dos municípios e, particularmente, das GM de forma mais regulamentada e institucionalizada, apesar das boas experiências. Essas resistências precisam ser enfrentadas, principalmente as das PM, que vêem neste avanço uma “concorrência” e também uma forma de “ter que prestar contas” das suas ações frente à comunidade e também aos outros órgãos e instituições através do GGI-M, pela forma pública e participativa de gestão, transparência a qual essas forças de segurança, que se contrapõem a mudanças, resistem por deter o poder e a responsabilidade legal de atuação, como se depreende das falas dos atuais gestores de Canoas em relação à postura da PM local.

Isto nos mostra que a violência no Brasil continua a ser um capítulo em aberto relacionado aos problemas sociais, tanto pela perda de valores em nossa

sociedade quanto na implantação de políticas públicas adequadas para preveni-la ou combatê-la. Conforme descrito por Adorno (1996), Velho (2000) e Zaluar (2002), a história da sociedade brasileira reflete um passado de violências, questão que sempre esteve presente na raiz da formação social e política do nosso país, razão pela qual ela também sempre se refletiu nas forças de segurança que foram sendo criadas dentro desta realidade, servindo aos interesses do Estado vigente ou da classe dominante, gerando o sistema de segurança pública vigente no Brasil, cujo embrião está exatamente nesta realidade repressiva em que se originou e que, como visto, são estruturas corporativas muito difíceis de alterar.

Essa realidade brasileira no campo da violência alastrou-se de tal maneira que, segundo Tavares dos Santos (2009), a sociedade parece aceitá-la e incorporá-la como prática social coletiva, tornando-se difusa e cada vez mais difícil de ser controlada ou diminuída, dando uma clara ideia de “cidadania dilacerada”, ameaçando qualquer possibilidade de participação social, de se construir uma cultura de paz e de exercício salutar de uma convivência cidadã e harmoniosa.

Zaluar (2002) destaca o paradoxo de que justamente quando experimentamos a redemocratização ocorreu um grande aumento da criminalidade e da violência, acompanhadas de uma inércia das forças de segurança responsáveis por preveni-las. Peralva (2000) esclarece que a volta da democracia no Brasil foi marcada por uma continuidade arbitrária mantida tanto no seio das instituições estatais, que até então exerciam com exclusividade o monopólio da violência, assim como pela sociedade civil que também passou a exercê-la sem controle, mesmo que para a autodefesa, difundindo-se amplamente não só nos grandes centros urbanos como também no campo, culminando com o quadro de crime e violência que enfrentamos atualmente.

Não se pode deixar de reconhecer a influência do tráfico de drogas e de armas que, interligados, conforme Soares (2000) promovem profundos desarranjos em nossa sociedade, e o atual número da criminalidade e violência brasileira têm nesses fatores um alto acréscimo nos percentuais estatísticos, principalmente junto aos nossos jovens do sexo masculino, posição ratificada por Adorno (2006) e nos mapas da violência de Waiselfisz (1998 e 2010).

O levantamento e a análise técnica das principais incidências criminais são recentes no Brasil, pois nos anos 1990 essa análise acabava sendo feita apenas pelo SIM/DATASUS, cuja finalidade dirige-se à área da saúde, ou seja, números

que foram gerados com objetivos diferentes e dentro da lógica da instituição que os produziu. Os dados levantados e mapeados tecnicamente para fins de prevenção da violência e com o foco voltado para a segurança pública só se deram quando o FBSP começou a editar o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a partir de 2007, com o principal objetivo de fornecer subsídios técnicos ao debate público sobre as forças policiais e as políticas de segurança pública, e, também, de criar condições, para que o monitoramento e a avaliação fossem incorporados ao ciclo das políticas públicas afins. Mais tarde, com a consolidação do SINESP, através da Lei nº 12.861/2012, esse acompanhamento também passou a ser feito pelo governo federal através da SENASP.

O exercício da segurança pública em democracia pressupõe uma concepção democrática no exercício dessa atividade que foi identificada no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (1994) como “segurança cidadã” cujo significado implica uma forma igualitária de sociabilidade, passando a ser um marco para reaproximar as forças de segurança da população onde atua, buscando saber das suas necessidades através de uma atuação participativa. Esta forma de agir ficou mais conhecida mundialmente como policiamento comunitário; no Brasil, foi amplamente difundida, porém sua implantação ficou restrita à vontade pontual de alguns gestores e não como uma filosofia obrigatória a ser adotada e/ou implantada por todas as forças de segurança.

A segurança cidadã da forma como se apresentou e foi incorporada nos dois municípios pesquisados atende a várias dimensões descritas no conceito de segurança humana da ONU, dentre elas, a segurança pessoal como garantia contra violências praticadas pelo próprio Estado ou por outros cidadãos (violência urbana, crimes, tráfico de drogas); a segurança comunitária para proteção dos valores, práticas e identidades culturais e étnicas de qualquer grupo; e a segurança política que representa a garantia do exercício da cidadania.

A recomendação de mudança na forma de atuação das forças policiais do “modelo tradicional” para o de “segurança cidadã” abriu espaço para uma participação intensa da comunidade e para o atendimento das necessidades do local de atuação, espaço vislumbrado como ideal para os municípios através das suas GM e amplamente colocado em prática nos municípios pesquisados: em Diadema/SP, desde o final dos anos 1990 e em Canoas/RS, após 2008.

No levantamento da estrutura e do modelo de segurança pública do Uruguai, embora a origem e a formação da Polícia Nacional, única força de segurança daquele país, tenha se dado de forma semelhante ao modelo brasileiro, em batalhas, ameaças de invasão e períodos de ditadura, a realidade atual da estrutura de segurança pública quase não mantém similaridade com a nossa. Por ser um estado unitário e um país pequeno, mesmo não havendo discussão sobre implantação de políticas municipais de prevenção à violência, o azeitameo entre o poder local e a sua polícia é mais fácil, assim como a relação entre o Estado e o cidadão. No Brasil a grande extensão territorial, aliada ao modelo de segurança pública adotado, mais a relação do governo com os cidadãos tornam essa conexão bastante difícil.

Outro ponto de diferenciação em relação à segurança pública nos dois países é que no Uruguai há uma transparência maior sobre as incidências criminais, que são públicas e atualizadas trimestralmente pelo Observatório Nacional de Violência e Criminalidade, além de uma preocupação constante na implantação de políticas de combate à violência e de melhorias e avaliações contínuas das que já existem, através de diagnósticos e estudos técnicos dos cientistas sociais do Ministério do Interior. Lá, também, a concepção de segurança pública é muito clara no sentido de prestação de um serviço aos cidadãos uruguaios, enquanto que no Brasil esta concepção se dá no sentido de manutenção dos poderes corporativos, voltando o foco às próprias instituições e não para uma prestação de serviço com garantia de direitos, tornando difícil qualquer mudança na sua estrutura.

Outro ponto de distanciamento em relação à segurança pública nos dois países é que no Uruguai a (re)democratização dessas atividades é uma realidade verificada através do conjunto de leis adotadas e modificadas após o fim da ditadura, conforme Vila (2006 e 2012) e Paternain (2008 e 2013), visando aproximar a polícia dos cidadãos, dar transparência tanto às suas ações quanto às incidências de violência e criminalidade. No Brasil, essas mudanças deixaram a desejar e se refletem até hoje na falta desta atividade de segurança cidadã e participativa, segundo Mesquita Neto (2011) e Costa e Lima (2014).

Um ponto relevante quando se trata da implantação de políticas municipais de prevenção à violência no Brasil foi a adoção do PRONASCI, em 2007, gestado no âmbito do Ministério da Justiça através da SENASP, cujos efeitos foram

delineados através da Lei nº 11.530/07. Este programa marcou uma iniciativa importante e inédita no enfrentamento à criminalidade no país, como um projeto que articulou políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção, buscando atingir as causas que levam à violência e incentivando ações municipais, dada a proximidade com os problemas a serem enfrentados.

A importância do PRONASCI foi destacada pelos gestores nacionais pesquisados e que tiveram atuação no período pré e pós-instalação desse programa, salientando em suas falas que “cabe à união papel de programação, indução negociada e financiamento desses programas, como feito no PRONASCI” (Tarso Genro, Ministro da Justiça de 2007/2010); “o PRONASCI estava sendo gestado no ano em que deixei a SENASP, mas vinha sendo pensado com muita seriedade para que os municípios tivessem aporte financeiro para implantar políticas públicas de prevenção à violência” (Luiz F. Corrêa, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2003/ 2007), “a SENASP é um órgão indutor de políticas públicas nos mais diversos segmentos de poder, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal, e o PRONASCI foi um bom exemplo disto”. (Ricardo Balestreri, Secretário Nacional de Segurança Pública de 2008/2010).

A efetivação das políticas públicas de segurança nos remetem à ideia de prevenção da violência e sobre os programas governamentais que tratam desse tema, Zacchi (2002) já ressaltara a importância do envolvimento da população local, essencial para o objetivo de fortalecimento dos vínculos associativos e dos espaços de controle social informal na região enfocada e da adequação do conjunto de ações a desenvolver segundo o contexto específico de cada área, trazendo assim o potencial de impacto e sustentabilidade das políticas adotadas. Esta posição também foi ratificada por Miki (2008) ao reconhecer que o ambiente onde as políticas públicas se materializam é no município e que essa proximidade entre o cidadão e quem administra a cidade provoca uma pressão maior por respostas. Em Diadema e Canoas, esses requisitos foram fielmente seguidos, sendo que esta participação e o acompanhamento ajudaram a transformar essas duas experiências exitosas em modelo seguido por dezenas de outros municípios.

As experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção e combate à violência no Brasil são apenas pontuais e voluntaristas, dependendo unicamente da vontade do gestor em enfrentar o tema, pois se não quiser fazê-lo, basta dizer que esta não é uma responsabilidade legal do município.

A experiência de Diadema foi marcada por uma transformação necessária pelas alarmantes taxas de crime e violência, e a então Secretária de Defesa Social do Município, Regina Miki (2008), justificou as ações implantadas como um paradoxo entre não ter competência constitucional para atuar no combate à criminalidade e, ao mesmo tempo, ter que responder diretamente aos munícipes, fazendo com que as autoridades locais buscassem um “arranjo institucional” que pudesse administrar a política de segurança, de acordo com o conceito de segurança cidadã.

Em relação à experiência de Diadema e o real efeito da lei de fechamento dos bares (Lei Municipal nº 2.107/2002), embora estudo técnico do Instituto Fernand Braudel sobre o mito da “lei seca” na redução da criminalidade tenha concluído que o peso a ela atribuído na mídia e nos debates simplificaram erroneamente a análise dos fatores geradores dos homicídios na cidade, Oliveira (2006) salientou que a fama da lei é maior do que o seu real impacto quando se analisa os anos e o conjunto de ações que a precederam e sucederam, considerando que as políticas públicas de redução da violência foram implantadas na cidade a partir de 1999 e a lei só entrou em vigor no segundo semestre de 2002, quando as estatísticas já mostravam as incidências de homicídios bem menores (conforme gráfico 9). Ainda assim, os gestores atuais pesquisados a citam como um dos principais fatores de redução da violência na cidade, além do fato de que também tentou ser implantada em Canoas para ser inserida no contexto do projeto “Plantão integrado de fiscalização”, conforme relato do ex-secretário Kopittke, porém sem sucesso, pois enfrentou forte resistência local.

A análise das estatísticas criminais antes e após a implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência em Diadema é decisiva para entender por que este município do ABCD paulista se tornou uma referência, não apenas no sentido de guinar o aumento, mas diminuindo ano a ano as incidências de criminalidade violenta, principalmente de homicídios, que foi justamente a que colocou Diadema no *ranking* negativo de campeã no Estado de São Paulo. Tanto a pesquisa dos dados quantitativos quanto a pesquisa com os gestores mostram que os programas continuam ativos e que a cidade sente muito orgulho dessa experiência e em servir de exemplo a centenas de outros municípios brasileiros.

Em relação ao município de Canoas, cujos projetos e ações basearam-se no modelo de Diadema, também com o objetivo de reduzir a violência, pode-se

dizer que a iniciativa, o encaminhamento dos projetos, sua implementação e acompanhamento, principalmente nos dois territórios de paz instalados junto aos bairros Guajuviras e Mathias Velho, foram muito efetivos durante o período em que o PRONASCI deu o aporte financeiro; porém, com sua extinção, Canoas sentiu-se órfã desse apoio nas políticas públicas já efetivas, que sofreram um remodelamento e algumas adaptações com o objetivo de diminuir custos para que o município pudesse arcar com esse ônus, conforme se depreendeu das falas dos gestores locais pesquisados. Esta importância do PRONASCI para as ações e projetos de Canoas já havia sido ratificada em estudo de Azevedo (2013).

Um destaque unânime dos pesquisados é que a experiência de Canoas se tornou exitosa pelo pioneirismo dos seus gestores locais, aliando a vontade política do prefeito municipal e os conhecimentos dos gestores e assessores da Secretaria de Segurança e Cidadania dos trâmites técnicos dos convênios do PRONASCI, tanto no seu encaminhamento e prestação de contas, além da experiência dos cientistas sociais em pesquisa de campo, diagnósticos e análise de dados georreferenciados, atuando junto ao Observatório de Segurança Pública e dando suporte técnico às decisões do GGI-M.

Outros fatos também ressaltados pelos pesquisados de Canoas são: a omissão do governo federal e da falta de continuidade de um programa que, em pouco tempo, mostrou ser um caminho viável que deveria ser ampliado e amplamente difundido ao invés de ser extinto, e a atual falta de integração e participação efetiva da PM local nas ações do GGI-M, em uma postura inversa de como se dava com o comando anterior, restando claro que, quando muda a chefia e esse não coaduna com os projetos integrados em andamento, corre-se o risco de retroceder em avanços e conquistas já alcançadas.

Os números das incidências criminais de Canoas pesquisados após 2002 não são tão animadores quanto os de Diadema, pois embora haja uma convicção por parte dos gestores pesquisados de que os índices caíram, mesmo que por um curto espaço de tempo, eles reconhecem que isto se deu no auge nos projetos do PRONASCI e nos territórios de paz instalados nos Bairros Guajuviras e Mathias Velho. Nos últimos anos, porém, todos os delitos voltaram a subir com um acréscimo significativo no ano de 2015, fato que se repetiu em quase todo o Estado do Rio Grande do Sul, conforme dados do 9º Anuário do FBSP (2015).

Embora os dois municípios pesquisados tenham nas funções de coordenação das Secretarias de Defesa Social (em Diadema/SP) e de Segurança e Cidadania (em Canoas/RS) profissionais egressos das respectivas PM, seguindo uma tendência de muitos outros municípios brasileiros, estes não estão replicando o “modo PM de atuar e gerenciar” e mostraram-se incutidos do espírito que se espera de um gestor local de segurança pública, focados na segurança cidadã, comprometidos com a atividade de prevenção ao crime, gerenciando de maneira participativa a implantação das políticas municipais de prevenção à violência através dos respectivos GGI-M. Ressalte-se, ainda, que nos dois municípios a função de comandar as guardas também era exercida por oficiais da PM e só deixaram de ser por força no novo estatuto geral das GM, que exige que o posto seja ocupado por profissional de carreira da instituição, cuja substituição, em ambos, se deu ao longo do ano de 2015.

Esse arranjo institucional para a segurança pública, conforme as duas experiências apresentadas, de Diadema/SP e Canoas/RS, têm como princípio basilar a integração dos órgãos e agentes responsáveis pela prestação dos serviços de segurança, com respeito às instituições e às respectivas competências e com ampla participação da sociedade, com o objetivo de perpetuar as políticas públicas de prevenção à violência como políticas de Estado e não apenas pontuais ou de apenas um governo, ou seja, pode-se dizer que as intervenções lideradas por administrações municipais que priorizam políticas públicas voltadas à segurança, auxiliam na redução da violência e da criminalidade e que os municípios podem e devem avançar nesse campo.

Todas as questões debatidas acerca da dificuldade em mudar a estrutura do sistema de segurança, alterar o modelo policial vigente, inserir definitivamente o município como ente federado de destaque na implantação efetiva de políticas públicas de prevenção à violência, ratificam posição de Mesquita Neto (2011) ao dizer que o debate sobre segurança pública não é apenas político e ideológico, é também técnico, teórico e metodológico e como tal precisa(rá) ser enfrentado.

Ratificam esta premissa Lima e Bueno (2015) e Vasconcelos (2014) quando destacam que o processo de discussão que visa inserir a segurança pública neste contexto de democracia deve-se à ação pontual de vários pesquisadores pioneiros das ciências sociais no Brasil, trabalhando em prol dos diagnósticos para a segurança pública, além de universidades e centros de

pesquisa que estão materializando a premissa de aproximar diferentes segmentos envolvidos na temática da segurança pública, qualificar os profissionais da área e o debate sobre o tema com base em conhecimento e informação, buscando as transformações necessárias para uma sociedade mais pacífica e menos violenta.

As novas formas e espaços para discussão e interlocuções, a exemplo do FBSP, são baseadas em saber científico, na transparência e no diálogo, alimentando o sonho de que é possível lutar por um Brasil sem violência e com mais garantia de direitos. Há, porém, uma contraposição entre esse “saber” acadêmico que está sendo pesquisado e desenvolvido e o “poder” das polícias, pois muitas não querem incorporar e nem reconhecer esse saber científico, ignorando que essas pesquisas se dão sobre a realidade fática e a certeza dos números em análises estatísticas, cujos diagnósticos nem sempre agradam a quem detêm o poder, aumentando as resistências e as dificuldades de mudança.

A segurança pública que se precisa hoje no Brasil está nessa concepção democrática, que busque o saber e o conhecimento técnico, valorize os canais de comunicação com a comunidade, busque a participação e a integração de todos os segmentos com medidas de redução de riscos, com transparência, primando pelos aspectos preventivos das ações delituosas e pautando suas ações pelo respeito e pela promoção dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

Confirma-se, nesta conclusão, posição de Mesquita Neto (2006), que ao pesquisar as análises e propostas de políticas municipais de segurança cidadã, em estudo para a Fundação Friedrich Ebert, já dizia que no Brasil, em momentos de crise da segurança pública, governantes e políticos apresentam soluções visando melhorá-la, cujas propostas não apenas desconsideram o histórico do país nesta área, mas a natureza democrática ou não destas propostas. As políticas de segurança cidadã devem ser democráticas e isto pressupõe que sejam transparentes, subordinadas à lei, respeitosas aos direitos humanos, e direcionadas para atender às expectativas da sociedade. Estas políticas democráticas aumentam as chances de sucesso na redução da violência e no aumento da segurança dos cidadãos, enquanto que a transparência é fundamental para o conhecimento de dados e informações sobre políticas de segurança pública e as organizações policiais. Sem isso é impossível definir objetivos e estratégias de forma clara e precisa para orientar programas e ações, construir indicadores, monitorar avanços e avaliar sucessos na área da segurança pública.

Pode-se dizer que as duas experiências municipais de implantação de políticas públicas de prevenção à violência pesquisadas coadunam-se com a conclusão acima referida e, mesmo que não se tornem definitivas, provam que é possível sim criar alternativas eficientes neste campo tão nevrálgico da segurança pública no Brasil, colocando poder na mão da comunidade, que tem nessas ações transparentes a prestação de contas do que está sendo feito, se esses projetos estão surtindo o efeito que se espera através da análise dos dados e dos diagnósticos apresentados. Ratificando posição de Azevedo (2013), os impasses e os desafios dos exemplos aqui apresentados podem servir de referência para a consolidação destas boas práticas.

Pode-se considerar, também, que as mudanças esperadas não ocorrem porque há um modelo instituído de segurança pública no Brasil que concede todo o poder às estruturas corporativas das polícias estaduais e para elas não há um convencimento de que essa mudança de foco para os municípios seria positiva, logo se opõem politicamente a qualquer alteração. Com isto, a hipótese da pesquisa se confirmou, porque implantar de forma efetiva as políticas públicas municipais de prevenção à violência requer uma mudança legislativa, o que significa mexer no modelo vigente de segurança pública, porém ela se mostrou insuficiente, pois, como delineado, há outros elementos que pesam nessa questão.

Conclui-se que no Brasil, apesar de quase todo um consenso acerca da importância do papel dos municípios e das políticas de prevenção à violência no campo da segurança pública, a consolidação dessas experiências têm se mostrado muito difícil, restringindo-se a exemplos pontuais, voluntaristas e de afinidade dos gestores locais com o tema. Com isto respondeu-se ao problema proposto, pois da forma como os municípios estão inseridos na Constituição, no artigo que trata da segurança pública, esses entes não têm responsabilidade direta nesta área, porém as várias PEC que tratam desse tema, paradas ou em tramitação, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, onde uma tenta neutralizar o anular a outra, nos diagnosticam o quanto é necessário e difícil, ante as resistências corporativas, conseguir alterar qualquer dispositivo que trate do atual sistema nacional de segurança pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

ADAMI, Betina da Silva. **Estado Democrático de Direito, Políticas Públicas e Segurança Pública: em busca de uma leitura constitucionalmente adequada.** Dissertação Mestrado em Direito PUCRS: Porto Alegre, 2009.

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. **Monopólio Estatal da Violência**, In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014, p. 187-197.

ADORNO, Sérgio. **A Violência Brasileira: um retrato sem retoques.** Revista CLIO – Revista do Curso de História da Univ. de Lisboa, nº 14, 2006, p. 241-261.

_____. **Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea.** In: MICELI Sérgio (Org.), **O que ler na Ciência Social Brasileira.** V.4 São Paulo: ANPOCS/Sumaré/CAPES, 2002, p.267-3079. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=428&Itemid=305. Acesso em 09.01.2015.

_____. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea.** Tese do Concurso de Livre Docência do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1996.

AMÁBILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Verbetes “Políticas Públicas”.** In: **Dicionário de Políticas Públicas**, Org: Carmem L. F. Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de N. Amábile, Barbacena: Ed. UEMG, 2012, p. 390-391.

AMARAL, Luiz Otávio O. **Violência e Crime, Sociedade e Estado.** 1997. Disponível em: < <http://www.Jus.uol.com.br>. >. Acesso em: 13/01/2015.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; HOCHMAN, Gilberto Raymond (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil.** 1ª. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

ASTOLFI, Roberta. **Conselhos, planos e guardas: o município como espaço potencial de inovações em segurança pública.** In: **FBSP, Anuário nº 9**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 18.10.2015.

AVELINE, Paulo Vieira. **Segurança Pública como Direito Fundamental.** Dissertação Mestrado em Direito PUCRS: Porto Alegre, 2009.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **O Papel do Governo Federal na Segurança Pública: entre a omissão e a condução das reformas necessárias,** 2014. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/o-papel-do-governo-federal-na->

seguranca-publica-entre-a-omissao-e-a-conducao-das-reformas-necessarias/. Acesso em: 11/01/2016.

_____. (Coordenador). **As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE.** In: **Coleção pensando a segurança pública**, Volume 3, Ministério da Justiça/SENASP, Brasília, DF, 2013, p. 283-376.

_____. **Sociologia e Justiça Penal: teoria e prática da pesquisa sociocriminológica.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

_____. **Violência e Segurança Pública em uma perspectiva sociológica.** In: SANTOS, Hermílio (Org.). **Debates Pertinentes: para entender a sociedade contemporânea.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 25-40.

BALESTRERI, Ricardo, **Prefácio Guia Gabinetes de Gestão Integrada Municipal** Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2009.

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

_____. **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, 2, 1999, p. 89-114.

BAYELY, David H. **Padrões de Policiamento.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. (Polícia e Sociedade; nº 1/Organização: Nancy Cardia).

BAYELY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002. (Polícia e Sociedade; nº 2/Organização: Nancy Cardia).

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Políticas públicas de segurança e a questão policial.** São Paulo em Perspectiva vol.13, nº.4, São Paulo Oct./Dec. 1999. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400003&script=sci_arttext. Acesso em 11/03/2015.

BICUDO, Hélio Pereira. **Violência: o Brasil cruel e sem maquiagem.** São Paulo: Moderna, 1994.

_____. **A unificação das polícias no Brasil.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 14, n. 40, set./dez., 2000, p. 91-106. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a10.pdf>. Acesso em: 09/01/2015.

BISILLIAT, Jeanne. **Lá onde os rios refluem - Diadema: 20 anos de democracia e poder local.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

BITTNER Egon. **The Functions of the Police in Modern Society.** Rockville: Center for the study of Crime and delinquency, 1970.

BLAZECK, Luiz Mauricio Souza, **A gestão da segurança pública e seus paradigmas**. 2007. Disponível em: http://segurancaurbana.blogspot.com.br/2008_07_01_archive.html. Acesso em 12/01/2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

_____. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília. V. 1, 1998.

BONOMI, Eduardo. **Seguridad para el Desarrollo**. 2014. Entrevista Min. Interior, Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/desayuno_su.pdf. Acesso em 30/04/2015.

BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei nº 13.022/14**, de 08 de agosto de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. Acesso em 13/06/2015.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Portaria nº 01/14, de 16 de Janeiro de 2014**. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_25237222_. Acesso em 06/09/2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Segurança Pública e Democracia**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série ação parlamentar; nº. 441). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6124/seguranca_publica_democracia.pdf?sequence=4. Acesso em: 04/01/2016.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública: Coletânea 2003 - 2009 / Secretaria Nacional de Segurança Pública; Elaboração: Wilquerson Felizardo Sandes, João Bosco Rodrigues, Eraldo Marques Viegas – Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasília, 2009.**

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia Gabinetes de Gestão Integrada Municipal**, Brasília, 2009.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**, Brasília, 2000. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm. Acesso em 06/01/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 06/01/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 06/01/2015.

_____. **Código Tributário Nacional**, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em 06/06/2015.

_____. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**, reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm. Acesso em 06/01/2015.

_____. **Lei nº 12.681, de 04 julho de 2012**, institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm. Acesso em 25/01/2015.

_____. **Lei nº 2.033 de 20 de setembro de 1871**, altera disposições da Legislação Judiciária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM2033.htm. Acesso em 06/01/2015.

_____. **Decreto Federal nº. 24.531, de 02 de junho de 1934**, regulamenta os serviços da Polícia Civil do Distrito Federal. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24531-2-julho-1934-498209-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 06/01/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.287/Rio Grande do Sul**. Ministro Gilmar Mendes. DJ 06.04.2011. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 08/09/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2819/Rio de Janeiro**. Ministro Eros Grau. DJ 02.12.2005. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 08/09/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1182/Distrito Federal**. Ministro Eros Grau. DJ 10.03.2006. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 08/09/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 236-8/Rio de Janeiro**. Ministro Octávio Galloti. DJ 17.10.1991. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 08/09/2015.

BREMAEKER, François E. J. de. **A Segurança Pública: mais um encargo para os municípios**. Observatório de Informações Municipais, 2015.

CANO, Ignácio. **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. Organizador Nilson Vieira Oliveira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

CANOAS. Prefeitura Municipal. **Lei nº. 5386, de 19 de maio de 2009**. Cria o Conselho Municipal de Segurança Pública e reestrutura o GGI-M.

_____. Prefeitura Municipal, **Projetos Sociais PRONASCI**. Disponível em: <http://guajuvirasterritoriodepaz.blogspot.com>. Acesso em 10/01/2015.

BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos na polícia militar paulista**. Dissertação de Mestrado da Escola de Administração de Empresas de SP da FGV. São Paulo, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Participando sobre o debate da violência**. *In: Perspectivas antropológicas da violência*. Rio de Janeiro: Sahar, 1985.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. **As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias**. *In: Revista Civitas*, Porto Alegre, V. 8, nº 3, p. 409-427, Set-Dez 2008.

_____. **Estado, Segurança Pública e Governança: uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**. 35º Encontro Anual - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 2011. Disponível em: http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/arquivos/texto/policiacontrolesocialdemocracia_arthurcosta.pdf. Acesso em 11/01/2015.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança Pública**. *In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 482-490.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social**. Salvador: EDUFBA, 2005.

CRAVO, Roldenyr. **A Guarda Municipal e a Constituição de 1988**, 2009. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22419>. Acesso em 06/01/2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**. 4ª ed., VERBETE "Ordem Pública" São Paulo: Forense, 1996.

DAMERT, Lucía; BAILEY, Jhon (eds.). **Public Security and Police Reform in the Americas**. Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press, 2006.

DE PLÁCIDO E SILVA, **Vocabulário Jurídico**, Vol. III e IV, verbetes: "Ordem Pública" e "Segurança", 1ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1990.

DELGADO, José Augusto. **A Ordem Pública como fator de Segurança**. *In Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, v.9, n.32, 1985, p. 21-35.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DOMINGOS, Rafael Faria. **Estatuto Geral das Guardas Municipais: Lei nº 13.022/2014**. Revista *Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4066, 19 ago. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/31004>>. Acesso em: 12/09/2015.

DURKHEIM, Emile. **Da Divisão do Trabalho Social e Outros Textos**. In: Coleção Os Pensadores, V. XXXIII, São Paulo, Abril Cultural, 1973, p. 303-547.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Segurança Pública, **Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGI-E)**. Disponível em http://www.ssp.rs.gov.br/portal/principal.php?_noticia=6670. Acesso em 11/01/2015.

_____. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. **GGI-E faz balanço de atividades**. Disponível em http://www.ssp.rs.gov.br/portal/principal.php?action=imp_noticias&cod_noticia=6670. Acesso em 20/12/2014.

FELDENS, Luciano. **Direitos Fundamentais e Direito Penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERNANDES, Heloísa Rodrigues. **Política e Segurança**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1973.

FERREIRA, Marieta de Moraes, BRITTO, Ângela (Orgs). **Segurança e Cidadania: memórias do PRONASCI**. Depoimentos ao Cpdoc. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 1**, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em 09.01.2015.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 2**, SP, 2008. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em 09.01.2015.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 4**, SP, 2010. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em 09.01.2015.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 6**, SP, 2012. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em 09.01.2015

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 8**, SP, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em 09.01.2015

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 9**, SP, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 18.10.2015.

FREIRE, Moema Dutra. **Acesso à Justiça e Prevenção à violência: reflexões a partir do projeto “Justiça Comunitária”**. 2006. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – Instituto de Ciência Política, UNB, Brasília, 2006. p. 101-102. Disponível em: http://bdtb.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=475. Acesso em: 02/ 06/ 2015.

GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio e GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

_____. **Castigo y Sociedad Moderna: un estudio de teoría social**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1999.

GIDDENS, Anthony. **O Estado - Nação e a Violência**. São Paulo: Edusp, 2001.

_____. **Para Além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: Unesp, 1996.

GODINHO, Letícia. **Participação e Segurança Pública**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 547-558.

GONÇALVES, Lígia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da USP. São Paulo, 2009.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. **Políticas Municipais de Segurança**. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 559-565.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A Segurança na Constituição**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

GUSSO, Rodrigo Bueno. **Segurança Pública como Direito Fundamental Prestacional: análise a luz da política criminal**, Itajaí: UNIVALI, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, 2007.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

KAHN, Túlio. **Obstáculos às políticas de segurança na América Latina**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v. 21, n. 1, p. 92-95, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>. Acesso em 11/01/2016.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O Papel dos Municípios na Segurança Pública** *In: Estudos Criminológicos* 2005. Disponível em: http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf. Acesso em 11/06/2015.

KOPITTKE, Alberto L.; TORELLY, Marcelo Dalmás. **Políticas públicas para segurança com participação: esboço sobre a conferência nacional de segurança pública com cidadania. Violência e Controle Social na Contemporaneidade**. Anais do 3º Ciclo de Estudos e Debates sobre Violência e Controle Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 3, 2008, p. 99-114.

LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça**, *In: Direito Administrativo da Ordem Pública*, Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 2-53.

_____. **Temas de Direito Administrativo**, RT, 2ª ed., 2003.

LIMA, José Almir Feitosa de. **As Políticas Públicas de Segurança no Brasil**. Disponível em <http://www2.forumseguranca.org.br/node>. Acesso em 12/01/2015.

LIMA, Renato Sergio de. **A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil**. Novos Estudos, CEBRAP, 2008, p. 65-69.

_____. **Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de; BEATO, Cláudio; RATTON, José Luiz; SOARES, Luiz Eduardo e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Um pacto pela reforma da segurança pública**. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/1365771-renato-sergio-de-lima-e-claudio-beato-um-pacto-pela-reforma-da-seguranca-publica.shtml>. Acesso em 04/06/2015.

LIMA, Renato Sérgio de, BUENO, Samira (Orgs). **Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças**. São Paulo: Alameda, 2015.

LIMA, Renato Sérgio de, SILVA, Guilherme Amorim Campos da, OLIVEIRA, Priscila Soares de. **Segurança Pública e Ordem Pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrios**. *In: Revista Brasileira de Segurança Pública*, Vol 7, nº 1, Fev/Mar, 2013, p. 58-81.

LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz (Orgs). **As Ciências Sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: FBSP; Urbânia; ANPOCS, 2011.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desempenho institucional**. *Revista de Ciências Sociais UNISINOS*, São Leopoldo, v. 38, nº. 161, Jul-Dez, 2002, p. 43-79.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. **Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública.** In: MACHADO DA SILVA, Luiz A. (Org.) *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro.* RJ: Nova Fronteira/FAPERJ, 2011, p.35-45.

_____. **Violência e Ordem Social.** In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2014, p. 26-34.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de Polícia no Brasil: a inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

MELLO, Kátia Sento Sé. **Notas sobre Guardas Municipais e as experiências de descentralização da Segurança Pública.** In: MIRANDA, Ana Paula M. De; AZEVEDO, Joelma de S.; ROCHA Talitha M. **Políticas Públicas de Segurança Municipal - Guardas Municipais: saberes e práticas.** Rio de Janeiro: Consequência, 2014, p. 155-170.

_____. **Discursos sobre segurança pública e alguns desafios para sua descentralização no Brasil.** In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea M.; GALIZIA, Silvina V. **Estado e Cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 175-200.

_____. **Cidades e Conflito: Guardas Municipais e Camelôs.** Niterói: UFF, 2011.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã.** São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

_____. **Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, NEV/USP, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>. Acesso em: 30/04/ 2015.

_____. **Os Municípios e a Segurança Pública.** In: *Avanços nas Prefeituras: Novos caminhos da democracia.* Cadernos Adenauer, nº. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Junho 2004, p. 51-68.

_____. **Crime, Violência e Incerteza Política no Brasil.** In: *A violência no cotidiano.* Cadernos Adenauer. SP: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 9-41.

MESQUITA NETO, Paulo de; ZACCHI, José Marcelo. **Desafios da reforma policial na América Latina.** São Paulo: FBSP. Manuscrito, 2007.

MIKI, Regina, LIMA, Renato Sérgio de. **Investindo na consolidação do SINESP e na prestação de contas como ferramentas de modernização da segurança pública no Brasil.** In: *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo, ano 8, 2014, p. 32-36.

MIKI, Regina. **A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã.** In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio Guimarães (Orgs). *É*

possível: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: IEPE, Casa das Garças, 2008, p. 105-120.

_____. **Participação do município na segurança pública.** *In:* Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, ano 2, 2008, p. 72-74.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.0000.00.182373-1/000.** Rel. Des. Rubens Xavier. Ferreira. DJMG de 11.05.2001. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 08/09/ 2015.

MIRAGLIA, Paula. **Os Municípios e a Segurança Pública,** *In:* **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** LIMA, Renato Sérgio de e PAULA, Liana de (orgs). 1ª Ed. São Paulo: Ed. Contexto, 2008.

_____. **A promessa não cumprida das políticas públicas** *In:* **Diálogos sobre segurança pública.** Observatório da Cidadania, 2009, p. 22-30. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/node/11297>. Acesso em 21/12/2016.

_____. **Segurança pública como um direito:** a promessa não cumprida das políticas públicas. *In:* **Segurança Pública e Democracia.** – Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, 2011. p. 117-126 (Série ação parlamentar; nº. 441). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6124/seguranca_publica_democracia.pdf?sequence=4. Acesso em: 04/01/2016.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; AZEVEDO, Joelma de Souza; ROCHA, Talitha Mirian do Amaral (Orgs.). **Políticas Públicas de Segurança Municipal – Guardas Municipais: saberes e práticas.** Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. **Informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança.** *In:* A Análise Criminal e o Planejamento Operacional. Vol.2, **Coleção Instituto de Segurança Pública,** Rio de Janeiro, 2008, p. 14-41. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/aanalisecriminalleoplanejamentooperacional.pdf>. Acesso em 28/08/2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** 7ª Ed. Coimbra: Coimbra Ed. 2003.

MICHAUD, Yves. **A violência.** São Paulo: Ática, 1989.

MISSE, Michel. **Dizer a violência.** *In:* Revista Katálisys. Florianópolis, v. 11, nº. 2, p. 165-166, jul/dez 2008.

MISSE, Michel, BRETAS, Marcos Luiz (orgs). **As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso.** Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa.** São Paulo: EDUSP, Universidade de São Paulo, 2002. (Polícia e Sociedade; nº 3).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Segurança Pública na Constituição**. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 28, nº 109, p.137-148, jan/mar 1991.

ODILA, Fernanda. **Uruguai foca em prevenção contra crime**, 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/01/1404276-uruguai-foca-em-prevencao-contra-crime.shtml>. Acesso em 26/04/2015.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática**, *In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança – O Brasil diz não a violência – Gabinete de Segurança Institucional*. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 43-62. Disponível em <http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>, Acesso em 28/08/2015.

OLIVEIRA, Márcia Martins de. **Informação, Poder e Segurança Pública: um estudo da Unidade de Polícia Pacificadora**. Tese de Doutorado em Ciência da Informação do PPGCI/UFRJ, da UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, Nilson Vieira. **O mito da “lei seca” na redução da criminalidade. O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, Junho de 2006.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/>. Acesso em: Acesso em 11/01/2015.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Secretaria de Seguridad Multidimensional. **Informe Nacional Uruguay: estudio de la seguridad pública y privada**. CAFFERATA, Fernando; LENARDUZZI (Org.), Julieta, 2008. Disponível em: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Informe%20Nacional%20-uruguay.pdf>. Acesso em: 10/05/2015.

PACHECO, Ana Paula Reusing, BORNHOFEN, Paulo Roberto. **Gestão Estratégica na Segurança Pública**; Livro Didático. 2ª Edição revista e atualizada. Palhoça: Unisul Virtual, 2007.

PALMIERI, Gustavo. **Políticas democráticas para a segurança cidadã**. *In: Segurança cidadã e polícia na democracia*. Cadernos Adenauer IV, nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 11-26.

PASCHOAL Janaina. **Segurança pública - Poder e Dever de Todos**, *In: Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança – O Brasil diz não a violência – Gabinete de Segurança Institucional*. SP: ILANUD, 2002. p. 63-76. Disponível em <http://www.ilanud.org.br/midia/pdf>. Acesso em 28/11/2014.

PATERNAIN, Rafael, RICO Álvaro (coordinadores). **Uruguay: inseguridad, delito y Estado**. Montevideo: TRILCE, 2012.

PATERNAIN, Rafael, y SANSEVIERO, Rafael (compilador). **Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay: que tienen para decir las ciencias sociales?** Fundación Friedrich Ebert, Montevideo: Ediciones Del CIEJ, 2008.

PATERNAIN, Rafael. **Ya no podemos vivir así: ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay.** Montevideo: TRILCE, 2013.

_____.(Coordinador). **Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay:** datos, tendencias y perspectivas. Ministerio do Interior-PNUD, Uruguay, Montevideo, 2008.

PAZINATO, Eduardo. **Do Direito à Segurança a Segurança dos Direitos: uma análise sociopolítica criminológica acerca dos sentidos da participação popular na gestão de políticas municipais de segurança na contemporaneidade.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.

_____. **Do Direito à Segurança a Segurança dos Direitos: uma abordagem preliminar sobre mediação de conflitos e acesso à justiça na cidade de Canoas/RS.** Revista da Faculdade de Direito UniRitter, 2010, p. 157-175.

_____. **Do Direito à Segurança a Segurança dos Direitos: o papel das Guardas Municipais no novo paradigma da segurança pública.** XXI Congresso Nacional das Guardas Municipais. Novo Hamburgo/RS, 2010. Disponível em http://www.congressogm.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/Apresentacao_Pazinato.pdf. Acesso em 11/01/2015.

_____. **Os Sentidos da Participação para a Construção de Políticas de Segurança Municipais.** Dissertação de Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis- SC, 2009.

_____. **Conselho Municipal de Justiça e Segurança: a experiência de gestão participativa da segurança em Porto Alegre.** Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da PUCRS. Porto Alegre, 2006.

PAZINATO, Eduardo, DAL SANTO, Rafael, KERBER, Aline, CANAL, Heloíse. **Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal da segurança.** GT 32 - Violência e Sociedade, XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba (PR), de 26 a 29 de julho de 2011.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PINHO, José Antônio Gomes de Pinho, SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** In: Rev. Adm. Pública, Volume 43, nº 6, Rio de Janeiro, Nov./Dec, 2009, p. 1-26. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid. Acesso em 14/06/2015.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, **Observatório Nacional de Segurança Pública.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub. Acesso em 16/11/2014

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da Violência: do conceito às representações sociais.** Brasília: Verbana Ed., 2010.

_____. **Entre a política e a religião: caminhos da contribuição weberiana à análise da violência.** *In:* Sociologias, Porto Alegre: Ed. UFRGS, Ano 1, nº 1, jan/jun 1999, p. 14-33.

POWEL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul. **Retorno a la Jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidade coletiva en los campos organizacionales.** *In:* El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PROGRAMA NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina: Marco conceitual de uma interpretação-ação.** 2007. Disponível em: http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud_segurancacidadada.pdf. Acesso em: 11/01/2015.

_____. **Segurança cidadã muda realidade de municípios,** 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/fact-sheet-seguranca-cidada.pdf>. Acesso em: 28/12/2015.

REIS, Elisa Pereira. **Política e Políticas Públicas na Transição Democrática.** Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_09/rbcs09_02.htm. Acesso em 06/12/2014.

RIBEIRO, Lucas Cabral. **História das Polícias Militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul.** *In:* Simpósio Nacional de História, 26, 2011. Anais eletrônicos. SP: USP, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1313022007_arquivo_textoANPUH.pdf>. Acesso em: 08/01/2014.

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

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley Rocha. **Situação das PECs que tramitam na Câmara dos Deputados, tratando do emprego das Guardas Municipais em atividades de Segurança Pública.** Consultoria Legislativa Câmara. Brasília, 2005. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema21/2005_5944.pdf. Acesso em: 16/06/2015.

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança Pública e Comunidade: alternativas à crise.** Porto Alegre: João Antônio Fabris, 2009.

RODRÍGUEZ, José A. Victoria. **Evolución Histórica de la Policía Uruguaya**. Tomo 1. Montevideo: Byblos Editorial, 2005.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle Judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: RT, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 57, p. 237-249, out-dez, 2006.

SENTO-SÉ, João Trajano. **A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito Nacional: apontamentos para um programa de pesquisa**, *In: Dilemas: Revista de Estudos de conflitos e Conrole Social – Vol. 4, nº 3 – Jul/ago/set, 2011, p. 501-521.*

_____. (Org.). **Prevenção da Violência: O Papel das Cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Coleção Segurança e Cidadania, nº 3).

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, SP:RT, 1991.

SILVA FILHO, José Vicente da. **A participação da prefeitura na prevenção e controle da violência**. Anexo I do artigo: **O mito da “lei seca” na redução da criminalidade**. O caso de Diadema e outros exemplos de São Paulo. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. São Paulo, Junho de 2006. p. 26-33.

SILVEIRA, Andréa Maria. **A Prevenção do Crime e Segurança Comunitária**. *In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 539-546.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu Casaco de General**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

_____. **Novas Políticas de Segurança Pública**, *In: Estudos avançados*. vol.17, nº. 47. SP, Abr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100005&script=sci_arttext, acesso em 27/11/2014.

_____. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

_____. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

_____. **Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública: gênese, implantação e desdobramentos**. *In: Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública: Coletânea 2003-2009*. Brasília: SENASP, 2009.

_____. **Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: três propostas de reforma Constitucional.** Julho de 2012. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>. Acesso em: 08/01/2016.

_____. **PEC 51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública.** Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, v. 21, n. 252, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.ibccrim.org.br/docs/luizeduardo.pdf>>. Acesso em: 10/12/2014.

SOARES, Luiz Eduardo, BALESTRERI, Ricardo Brizola. **A raiz de nossos problemas de segurança.** 18 de maio de 2012. Folha de São Paulo: Disponível em: <http://politicacidadaniaedignidade.blogspot.com.br/2012/05/raiz-dos-nossos-problemas-de-seguranca.html>. Acesso em: 08/01/2016.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de, MAGALHÃES, Bóris Ribeiro de, SABATINE, Thiago Teixeira (Org.). **Desafios à segurança pública: controle social, democracia e gênero.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira.** In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 5, 2011, São Luís. Anais eletrônicos. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/Jornada_Eixo_2011/Poder_Violencia_E_Políticas_Publicas.pdf>. Acesso em: 11/12/2015.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública.** Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **A Segurança Pública na Constituição Federal: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas.** In: Revista de Direito do Estado, ano 2, nº 8, 2007, p. 19-73.

SPANIOL, Marlene Inês. **Observatório de Segurança Pública de Canoas: análise da sua implantação e resultados iniciais.** POA: Spazio Itália, 2012.

SULOCKI, Victória-Amália de Barros Carvalho G. **Segurança Pública e Democracia: Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança,** In: PRADO, Geraldo. Col. Pensamento Crítico. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SUSP, **Função, seus objetivos e eixos de atuação.** Disponível em <http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/susp>. Acesso em 11/12/2014.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violência e Conflitualidades,** Porto Alegre: Tomo Editorial, (Série Sociologia das Conflitualidades, n. 3), 2009.

_____. **Segurança Pública e Violência no Brasil.** In: Cadernos Adenauer IX, nº. 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer no Brasil, 2008.

_____. **O Programa de Governo do Candidato Lula sobre Segurança Pública.** 2006. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/30709>. Acesso em: 11/01/2016.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente, TEIXEIRA, Alex Niche, RUSSO, Marcelo (org.). **Violência e Cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais,** Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 2011.

VASCONCELOS. Francisco Thiago Rocha. **Esboço de uma sociologia política das Ciências Sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil.** Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP. São Paulo. 2014.

VELASQUEZ, Douglas Pohlmann. **O Estatuto das Guardas Municipais é inconstitucional.** Revista *Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4118, 10 out. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/31441>>. Acesso em: 13/09/2015

VELHO Gilberto. **Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica.** 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ / FGV, 2000.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Study on Homicide 2013,** 2014, p. 67-68). Disponível em: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_global_homicide_book_web.pdf. Acesso em: 29/04/2015.

URUGUAY. **Constitución de La República de 1967,** con las Modificaciones Plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989, el 26 de Noviembre de 1994, el 8 de Diciembre de 1996 y el 31 de Octubre de 2004. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>. Acesso em 02/03/2015.

_____. **Ley nº 13.963/71, de 13/05/71. Ley Organica Policial.** Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13963&Anchor=> e em: http://sipom-uruguay.org/documentos/ley_organica_policial.pdf (texto ordenado). Acesso em 02/03/2015.

_____. **Código Penal do Uruguay.** Abril de 1998. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/l2t13.htm>. Acesso em: 02/03/2015.

_____. **Ley nº 18.315/08, de 05 de Julio de 2008, Ley de Procedimiento Policial junto a la sociedad.** Disponível em: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/pdf/134_Ley_Procedimiento_Policial.pdf. Acesso em 02/03/2015.

_____. **Observatório Nacional sobre Violência y Criminalidad.** Disponível em: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/>. Acesso em: 20/03/2015.

_____. **Estrutura Orgânica Governos Municipais de Montevideo.** Disponível em: <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/transparencia/organigrama>. Acesso em 02/05/2015.

VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio Guimarães. **Mecanismos de gestão na segurança pública.** In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio Guimarães (Orgs). **É possível: gestão da segurança pública e redução da violência.** Rio de Janeiro: IEPE, Casa das Garças, 2008.

VILA, Alejandro. **La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación.** In: **PATERNAIN**, Rafael, **RICO** Álvaro (coordinadores). Uruguay: Inseguridad, Delito y Estado. Montevideo: TRILCE, 2012.

_____. **Reformas Y Dilemas de La Seguridad Publica: desentrañando las causas de la baja capacidad policial.** Maestria en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de La Republica, Montevideo, 2006.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

_____. **Mapa da Violência de São Paulo.** Brasília: UNESCO, 2005, 1998.

_____. **Mapa da Violência: os jovens do Brasil.** Brasília: Ed. Garamond, UNESCO, Instituto Ayrton Senna, 1998.

WIEVIORKA, Michel. **O Novo Paradigma da Violência.** In: Tempo Social (Revista de Sociologia da USP), v. 9, nº 1, 1997, p. 4-41.

XAVIER, Laércio N. **Políticas Públicas de Segurança,** Fortaleza: LCR, 2012.

ZACCHI, José Marcelo. **Prevenção da Violência: avanços e desafios na ordem do dia,** In: **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: o Brasil diz não a violência,** Gabinete de Segurança Institucional. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 31-42. Disponível em <http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>, Acesso em 28/11/2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: REVAN, 1996.

ZALUAR, Alba. **Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização.** São Paulo Perspec. vol.13, nº 3, São Paulo, July/Sept. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000300002&script=sci_arttext. Acesso em: 04/01/2016

_____. **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana.** Org. Nilson Vieira Oliveira. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ZAVERUCHA Jorge. **Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira.** In: **Segurança Pública e Democracia.** Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, 2011. p. 93-116 (Série ação parlamentar; nº. 441). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6124/seguranca_publica_democracia.pdf?sequence=4. Acesso em: 04/01/2016

ANEXO ÚNICO – ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014.

Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

CAPÍTULO II - DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força.

CAPÍTULO III - DAS COMPETÊNCIAS

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - 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;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - 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;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - 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;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - 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;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - 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.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

CAPÍTULO IV - DA CRIAÇÃO

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Art. 7º As guardas municipais não poderão ter efetivo superior a:

I - 0,4% (quatro décimos por cento) da população, em Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

II - 0,3% (três décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso I;

III - 0,2% (dois décimos por cento) da população, em Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, desde que o efetivo não seja inferior ao disposto no inciso II.

Parágrafo único. Se houver redução da população referida em censo ou estimativa oficial da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é garantida a preservação do efetivo existente, o qual deverá ser ajustado à variação populacional, nos termos de lei municipal.

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Art. 9º A guarda municipal é formada por servidores públicos integrantes de carreira única e plano de cargos e salários, conforme disposto em lei municipal.

CAPÍTULO V - DAS EXIGÊNCIAS PARA INVESTIDURA

Art. 10. São requisitos básicos para investidura em cargo público na guarda municipal:

I - nacionalidade brasileira;

II - gozo dos direitos políticos;

III - quitação com as obrigações militares e eleitorais;

IV - nível médio completo de escolaridade;

V - idade mínima de 18 (dezoito) anos;

VI - aptidão física, mental e psicológica; e

VII - idoneidade moral comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital.

Parágrafo único. Outros requisitos poderão ser estabelecidos em lei municipal.

CAPÍTULO VI - DA CAPACITAÇÃO

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares.

CAPÍTULO VII - DO CONTROLE

Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

CAPÍTULO VIII - DAS PRERROGATIVAS

Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade.

§ 1º Nos primeiros 4 (quatro) anos de funcionamento, a guarda municipal poderá ser dirigida por profissional estranho a seus quadros, preferencialmente com experiência ou formação na área de segurança ou defesa social, atendido o disposto no caput.

§ 2º Para ocupação dos cargos em todos os níveis da carreira da guarda municipal, deverá ser observado o percentual mínimo para o sexo feminino, definido em lei municipal.

§ 3º Deverá ser garantida a progressão funcional da carreira em todos os níveis.

Art. 16. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei.

Parágrafo único. Suspende-se o direito ao porte de arma de fogo em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.

Art. 17. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) destinará linha telefônica de número 153 e faixa exclusiva de frequência de rádio aos Municípios que possuam guarda municipal.

Art. 18. É assegurado ao guarda municipal o recolhimento à cela, isoladamente dos demais presos, quando sujeito à prisão antes de condenação definitiva.

CAPÍTULO IX - DAS VEDAÇÕES

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

CAPÍTULO X - DA REPRESENTATIVIDADE

Art. 20. É reconhecida a representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública.

CAPÍTULO XI - DISPOSIÇÕES DIVERSAS E TRANSITÓRIAS

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.

Art. 22. Aplica-se esta Lei a todas as guardas municipais existentes na data de sua publicação, a cujas disposições devem adaptar-se no prazo de 2 (dois) anos.

Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de agosto de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
José Eduardo Cardozo
Miriam Belchior
Gilberto Magalhães Occhi

APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - DOUTORADO

Sr(a) Colaborador(a) desta Pesquisa!

Ao cumprimentá-lo cordialmente e visando instruir Pesquisa de Campo para a Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS, solicito a sua colaboração em responder aos questionamentos abaixo, que tratam do seguinte tema: **“POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA”**.

Desde já muito obrigada por sua colaboração.

MARLENE INES SPANIOL
Doutoranda em Ciências Sociais do PPGCS da PUCRS

ROTEIRO DA ENTREVISTA APLICADA JUNTO AOS GESTORES NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Dados introdutórios:

Nome: _____ Função: _____ Tempo em que exerce(u) essa função: _____

Questionário:

1. Qual, na sua opinião, é o papel da SENASP na implantação de políticas públicas municipais de segurança no Brasil?
2. Qual sua opinião sobre a importância dos municípios na implantação de políticas de prevenção à violência?
3. Que programas foram implementados na sua gestão, vinculados às políticas municipais de prevenção à violência?
4. Quais as principais dificuldades para a implantação de políticas públicas municipais voltadas à prevenção da violência?
5. Que mudanças seriam necessárias para uma maior participação dos municípios na gestão da segurança pública?
6. Como deveria ficar a estrutura das polícias para uma melhor relação com os municípios.
7. Como avalia o estatuto das guardas municipais e o papel das mesmas?
8. Como o(a) Sr(a) definiria sua experiência como gestor nacional de segurança pública no Brasil?

Pesquisados:

1. Ex-Ministro da Justiça Tarso Genro
2. Ex-Secretário Nacional da SENASP Luiz Eduardo Soares
3. Ex-Secretário Nacional da SENASP Luiz Fernando Corrêa
4. Ex-Secretário Nacional da SENASP Ricardo Brizolla Balestreri
5. Atual Secretária Nacional da SENASP Regina Maria Filomena de Luca Miki

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Meu nome é Marlene Inês Spaniol e estou realizando entrevistas para compor a pesquisa da minha tese de doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) sob orientação do Professor Doutor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

Minha pesquisa versa sobre as **“Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública”**, relatando as experiências de Diadema/SP e Canoas/RS, com um capítulo resultante do doutorado sanduíche, realizado junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República do Uruguai (Udelar), que versará sobre **“O modelo de segurança pública adotado pelo Uruguai”**.

Por meio deste termo, do qual será fornecida uma cópia se desejar o(a) Sr(a), está sendo convidado para participar desta pesquisa. Serão realizadas entrevistas semiestruturadas que pretendem obter informações sobre as experiências dos pesquisados acerca do tema proposto tanto no Brasil como no Uruguai, para que sejam usadas, integralmente ou em partes, sem restrições de prazos e citações a partir da presente data.

Ciente dos objetivos e da metodologia de obtenção de dados da pesquisa, eu, _____, declaro, por meio deste termo, que autorizo o uso das informações por mim oferecidas por meio desta entrevista.

O(a) Sr(a) tem a liberdade de desistir, a qualquer momento, da participação desta pesquisa, bem como pode entrar em contato com o pesquisador para eventuais esclarecimentos desejados sobre a pesquisa ou seus resultados pelo e-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

_____, ____ de _____ de 20__.

Assinatura do(a) entrevistado(a)/pesquisado(a)

Assinatura da Pesquisadora: Marlene Inês Spaniol

Assinatura do orientador: Professor Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

APÊNDICE D – ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL (PEC) APRESENTADAS E EM CURSO SOBRE O TEMA DA QUESTÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Após dezenas de propostas de modificação pontuais de dispositivos constitucionais que tratam da segurança pública em tramitação, não aprovadas e/ou nem sequer votadas pela Câmara dos Deputados ou Senado Federal, recentemente foram encaminhadas algumas propostas que visam modificar o art. 144 da Constituição, propondo alterações das atribuições dos municípios, como se verá nos exemplos de PEC a seguir:

1 PEC nº 534/2002

Algumas alterações constitucionais estão em curso, como, por exemplo, a PEC nº 534/2002, buscando adaptar o texto da Constituição Federal a essas novas tendências e necessidades, visando dar alcance nacional e obrigatório a essa evolução da municipalização da segurança pública, para que as Guardas Municipais possam assumir efetivamente seu papel de instituição genuinamente policial para atividades de prevenção e policiamento comunitário, integrando de vez o rol das demais instituições policiais constitucionalizadas.

Esta proposta foi de iniciativa do então Senador Romeu Tuma, ainda em tramitação, visando ampliar as atribuições das Guardas Civis Municipais, alterando o § 8º do art. 144, propondo que: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal”.

A proposta visa também à criação de uma Guarda Nacional, inserindo o § 10 a este mesmo dispositivo Constitucional, nos seguintes termos: “Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações”.

Em parecer para a Câmara dos Deputados acerca da situação das PEC que tramitam naquela casa legislativa federal, tratando do emprego das Guardas Municipais em atividades de Segurança Pública, Rocha (2005) assim escreveu:

[...] Desde 1992 são encontradas PECs tratando de organização, atribuições, funcionamento e atuação das Guardas Municipais sob as mais diversas óticas, **criando as Polícias Municipais, concedendo às Guardas Municipais a condição de órgãos de segurança pública e ampliando suas competências e outras ideias correlatas**. Praticamente consolidando todas estas PECs, foi instalada, em 05 de novembro de 2003, a Comissão Especial destinada a proferir parecer a Proposta de Emenda à Constituição nº 534-A, de 2002, que “altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional”. [...] Durante o trâmite da PEC 534-A, de 2002, foram a ela apensadas as seguintes PECs: 95/95, 247/95, 343/96, 392/96, 409/96, 87/99, 124/99, 154/99, 240/00, 250/00, 266/00, 275/00, 276/00, 280/00, 284/00, 291/00, 317/00, 449/01, 532/02 e 49/03. [...] No âmbito da Comissão foi apresentada ainda emenda a PEC 534/02. [...] **Há muitos aspectos e interrogações a considerar no que diz respeito à atuação das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública**. Enxergando as dimensões do nosso país e a multiplicidade de administrações municipais, com variado grau de complexidade e disponibilidade de recursos, há questões a serem consideradas sobre: o treinamento dos seus integrantes, de modo a ser obtida uma padronização mínima neste sentido; o órgão central

encarregado da fiscalização e controle das atividades de segurança pública exercidas pelas Guardas Municipais; a definição do armamento a ser utilizado por essas guardas; a fiscalização e o controle do armamento delas. [...]; o financiamento das guardas dos municípios mais pobres [...]. No cerne de tudo isso reside à discussão de se dar ou não atribuições de segurança pública às guardas municipais, havendo prós e contras. [...]. (ROCHA, 2005, p.3-5). (Grifou-se).

A Comissão Especial designada proferiu parecer pela aprovação da PEC 534 e rejeitou as demais a ela apensadas, sendo que essa tramitação se deu paralelamente ao Projeto de Lei (PL) 1332/2003 que inicialmente dispunha sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, regulamentando e disciplinando a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civis Municipais como órgãos de segurança pública em todo o território nacional e dando outras providências, visando regulamentar o § 8º do art. 144 e que, através de nova ementa, passou a dispor sobre o estatuto geral das guardas municipais, aprovado em 08 de agosto de 2014, renumerada para Lei nº 13.022/14.

2 PEC nº 430/2009

Proposta de autoria do Deputado Federal paulista Celso Russomano, justificada pela necessidade de combater a crescente criminalidade no país, devido aos fatos de as polícias serem mal remuneradas, desequipadas e desvalorizadas; de haver no sistema de segurança interno estadual uma sobreposição de atuação e duplicidade de estrutura física das polícias militares e civis, o que ocasiona desperdício de dinheiro público, além de existir desorganização no emprego dos efetivos, falta de integração entre os órgãos, com conseqüente disputa por espaço.

O autor da PEC defendeu o nascimento de uma nova polícia, hígida e motivada, com progressão interna para os integrantes da instituição com a reserva de 50% das vagas de provimento dos cargos superiores, sendo o restante destinado à oxigenação da tropa com provimento externo. Previu também a atribuição do Ministério da Justiça para o controle do efetivo e do armamento, com a criação de uma Ouvidoria de Polícia em todos os Estados e uma Corregedoria de Polícia Nacional.

Esta proposta prevê a desmilitarização dos Bombeiros, em razão de ser esta uma atividade eminentemente civil, e confere às Guardas Municipais a competência para a prevenção dos crimes de menor monta ou de menor potencial ofensivo, com coordenação do novo delegado de polícia.

Previu, também, os direitos remuneratórios e funcionais, garantindo-se a irredutibilidade dos vencimentos ou subsídios, e a conseqüente majoração salarial, em virtude da economia que poderá advir dessa nova polícia, e ainda a criação do fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública.

Dentre os dispositivos constitucionais alterados, esta PEC altera a redação dos incisos “IV” e “V” e os parágrafos 4º, 5º e 8º do artigo 144 da CF/88, os quais passariam a ter a seguinte redação:

Art. 144 [...]

IV – Polícia e Corpo de Bombeiros dos Estados;

V – Polícia e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, mantidos pela União.

[...] § 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial

à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, **de natureza civil**, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à:

I – preservação da ordem pública;

II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva;

III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei.

§ 5º. O Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituição regular e permanente, de natureza civil, estruturada em carreiras, organizado com base na hierarquia e na disciplina, dirigido por integrante do último posto, escolhido pelo respectivo Governador, para um mandato de dois anos, permitida recondução, destina-se à:

I - execução de atividades de defesa civil.

II - prevenção e a extinção de incêndios;

III - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros;

IV - serviços de atendimento ao trauma e emergências pré-hospitalares;

[...] **§ 8º. Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, sendo esta última, mediante convênio, sob a coordenação do Delegado de Polícia.** (BRASIL, PEC 430/2009, p. 2-3) (Grifou-se).

Com esta PEC as Polícias Militares e Civis dos Estados passariam a ser designadas como Polícia do Estado, cuja direção-geral seria exercida alternadamente, pelo período de dois anos, por um delegado e por um oficial da Polícia Militar, com isto, quando o delegado-geral for da Polícia Civil, o delegado-adjunto será da Polícia Militar, até que um delegado oriundo da nova polícia ascenda ao cargo. Para o desempenho das atividades de investigação criminal e de polícia judiciária passaria a ser exigido o curso superior em direito, já para a atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública seria exigido um curso de capacitação específico.

Com esta PEC a Polícia do Estado seria composta de cinco carreiras, sendo elas: 1) Carreira de Delegado de Polícia (com exigência de curso superior em direito); 2) Carreira de Perito de Polícia (com exigência de curso superior); 3) Carreira de Investigador de Polícia; 4) Carreira de Escrivão de Polícia; e 5) Carreira de Policial. Prevê que os Oficiais das Polícias Militares passam a ser designados como Delegados de Polícia, no entanto, até a realização de cursos de capacitação e adaptação específicos, de no mínimo seis meses, esses oficiais permanecerão na atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, bem como os delegados permanecerão com a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária.

3 PEC nº 102/2011

Proposta de autoria do Senador matogrossense Blairo Maggi, que tramita no Senado Federal apensada à Proposta de Emenda Constitucional nº 51/2013.

Na justificativa, o autor da PEC aponta a existência de uma crise de segurança pública assolando o Brasil e explica que a proposta é fruto da análise de todas as proposições que tramitam no Congresso e versam sobre a alteração do sistema de segurança pública interna nacional, cujas propostas, após amplo debate, foram resumidas por esta PEC, observando os princípios da racionalização e da integração, e ainda, afirma que o modelo atual não contempla o ciclo completo

de polícia, o que o torna oneroso, ineficaz, com grande retrabalho. Não impõe a unificação das polícias, mas outorga aos Estados a possibilidade deste intento ou da manutenção do sistema atual, conforme requeira a realidade regional, respeitando assim o modelo federativo, bem como, ao prever um modelo a ser seguido, evita a desconstitucionalização da segurança pública, logo, não poderão os Estados adotarem modelos aleatórios, pois isso acarretaria insegurança jurídica.

Desta maneira, a PEC 102/2011 prevê as seguintes alterações ao texto constitucional:

Art. 144 [...]

§ 9º A **remuneração dos agentes públicos** integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será **fixada na forma do § 4º do art. 39**, assegurado **piso nacional a ser fixado em lei federal**, que disciplinará **fundo nacional, com participação da União, dos Estados e dos municípios**, visando a sua suplementação, bem como a vinculação de percentuais do orçamento.

§ 10. É **facultado à União, no Distrito Federal e Territórios, e aos estados a adoção de polícia única**, no seu respectivo âmbito, **cujas atribuições congregam as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, de polícia ostensiva, administrativa e a preservação da ordem pública.**

§ 11. O **Conselho Nacional de Polícia**, cuja competência e organização são definidas em lei complementar, **presidido por Ministro do Superior Tribunal de Justiça** e composto por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das polícias estaduais, federal e do Distrito Federal e Territórios, por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e membros da sociedade civil indicados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução. [...]

Art. 167 [...]

IV - a **vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa**, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, **a destinação de recursos** para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, **para as ações de segurança pública** e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, §9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. (BRASIL, PEC 102/2011) (Grifou-se).

O texto desta PEC prevê a forma remuneratória por subsídios, com estabelecimento de piso nacional e de um fundo para subsidiar o pagamento pelos Estados, e ainda, prevê a criação de ouvidorias e de um Conselho Nacional de Polícia, aos moldes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, como órgão de controle social da atividade, tirando do Ministério Público o controle externo da atividade policial, e também, prevê a vinculação de receitas para a área da segurança pública, e a criação de uma lei orgânica da polícia com iniciativa privativa do Presidente da República.

O modelo estabelecido para a criação de polícias unificadas apresenta requisitos a serem observados, desta forma, a nova polícia deve possuir regime jurídico civil, ser permanente, ter caráter essencial à justiça, ser subordinada ao Governador do Estado, ser dirigida por membro da instituição policial, ser organizada com base na hierarquia e na disciplina, ter ciclo completo.

A nova polícia possuirá os seguintes quadros: 1) Quadro de Delegado de Polícia; 2) Quadro de Analista de Polícia, da área cartorária, ostensiva e investigativa; 3) Quadro de Perito de Polícia. Serão reservados percentuais para a ascensão funcional dos cargos de analista de polícia para os cargos de delegado e de perito, aos que preencherem os requisitos legais.

Os delegados de polícia e os oficiais da Polícia Militar serão transpostos para o cargo de Delegado de Polícia, desta forma, a direção do órgão será realizada de forma alternada entre delegados de polícia e oficiais, até que um delegado egresso do novo sistema ascenda ao cargo. Sobre essa transposição de cargo, entende Almeida (2012) ser inconstitucional, pois prevê a investidura em cargo público sem a necessária realização de concurso público, afrontando o inciso II do artigo 37 da CF/88, uma vez que a transposição, forma de provimento derivado em que o funcionário ou servidor público ingressa em carreira diferente daquela para a qual prestou o concurso público, não está prevista na atual Constituição Federal. Com relação aos direitos previdenciários, permanece garantida a integralidade e a paridade de remuneração entre ativos, inativos e pensionistas.

A PEC 102/2011 confere às Guardas Municipais a possibilidade de atuarem no policiamento ostensivo e preventivo, após celebração e convênio com o Estado, e confere à União a possibilidade de mobilizar o efetivo das polícias unificadas. Por fim, prevê que caberá ao Presidente da República editar lei federal que disponha sobre as regras gerais, dentre elas, o direito de greve, ingresso e estrutura organizacional, com a garantia de independência no exercício da atividade de perícia e de investigação criminal.

4 PEC nº 51/2013

Proposta de autoria do Senador carioca Lindbergh Farias, em tramitação no Congresso Nacional, propõe a alteração mais profunda e radical até hoje apresentada do sistema de segurança pública brasileiro, modificando a configuração atual.

O autor justifica sua necessidade aduzindo a existência de uma crise permanente na segurança pública, ocasionada pelo atraso no setor frente à evolução da sociedade após a Constituição Federal, afirmando ainda que o atual modelo é uma herança da ditadura. Outro ponto salientado na proposição é o formato único previsto no art. 144 da Carta Magna, visto como ineficaz e irracional que acaba por engessar os Estados membros da federação que pretendem modernizar e democratizar as polícias e valorizar seus policiais.

Aponta a ineficácia do ciclo fracionado de atividade policial e defende a criação de polícias de ciclo completo, bem como, prevê a transferência para os Estados da autonomia para estabelecer o modelo de polícia que melhor lhe aprouver e, em decorrência, propõe a desconstitucionalização da segurança pública. Ataca o sistema militar de polícia, estabelecendo que estas deverão ser desmilitarizadas, sem prejuízo da hierarquia mas como instituições de natureza civil, proporcionando maior autonomia para o policial, controle social e transparência, bem como, valorização remuneratória, que passa a ser percebida na forma de subsídio. Na justificativa da PEC⁸ consta que:

⁸ PEC 51/2013. Justificativa completa disponível no sítio <http://www2.forumseguranca.org.br/>; ii) artigo "Arquitetura institucional da segurança pública no Brasil: três propostas de reforma constitucional", por Luiz Eduardo Soares (<http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>); iii) relatório

[...] A solução aqui proposta, de profunda refundação do sistema de segurança pública, e do modelo policial em particular, busca a redefinição do papel das polícias e das responsabilidades federativas nesta área, a partir da transferência aos Estados da autoridade para definir o modelo policial. Mas o faz sem descuidar de algumas diretrizes fundamentais, consagradas por importantes referências nessa área para a garantia de uma transformação verdadeiramente democrática das polícias. [...] **A desmilitarização, o ciclo policial completo e o controle social e a transparência sobre a atuação das polícias são as questões mais frequentes apontadas pela literatura especializada, por movimentos organizados na área de segurança pública e por organismos internacionais**, dentre os quais destacamos: i) Carta de Cuiabá, documento aprovado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública [...]. (BRASIL, PEC 51/2013) (Grifou-se).

Com relação ao papel dos entes estatais, a PEC 51/2013 alça os Municípios como responsáveis pela segurança pública, podendo, caso sejam autorizados pelos Estados, criar polícias municipais e submunicipais. Com relação à União, caber-lhe-á estabelecer diretrizes gerais em relação a temas críticos afetos à segurança pública, tais como, gestão e compartilhamento de informações, funcionamento de mecanismos de controle social, transparência e formação policial. Quanto ao vínculo de subordinação, as polícias estaduais, metropolitanas e regionais serão ligadas aos Governadores dos Estados e às polícias municipais, distritais e submunicipais serão subordinadas aos Prefeitos Municipais.

A PEC 51/2013 estabelece que a nova polícia a ser instituída pelos Estados deverá ser desmilitarizada, com caráter civil, de ciclo completo, e de carreira única. Com relação aos modelos de polícias possíveis, serão fixados conforme o estabelecimento pelos Estados do critério de fixação de competência das polícias, que poderá ser por critério territorial ou pela natureza dos delitos, bem como, poderá haver polícias com natureza mista. Algumas formas de novas polícias previstas pela PEC são:

- Polícia Unificada Civil Estadual, com responsabilidade territorial e material abrangendo todo o Estado;

- Polícia Metropolitana, com responsabilidade territorial e material sobre determinada área metropolitana, sendo que as áreas descobertas serão de responsabilidade da Polícia Unificada Civil Estadual;

- Polícia Municipal, com responsabilidade territorial e material sobre a área do município, ou, ainda, em caso de convênio com municípios limítrofes, sobre a área destes também, e ainda, poderão os municípios criar Polícias Distritais, com responsabilidade territorial e material sobre determinado distrito, e Polícias Submunicipais, responsáveis por determinada região do município. Neste ponto, caberá aos Estados autorizar e estabelecer critérios para a criação dessas polícias, verificando a possibilidade orçamentária para tanto.

Quanto à atuação pela natureza dos delitos, há previsão de Polícia Municipal com ciclo completo para crimes de menor potencial ofensivo, ocorridos na área territorial do Município.

do Conselho de Direitos Humanos da ONU, de julho de 2012, recomendando a desmilitarização da polícia (<http://www.ohchr.org/ Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/ Session21/A-HRC-21-> e Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/ wp-content/uploads/2013/10/PEC-51.pdf>. Acesso em 18/06/2015

O texto da PEC 51 previu a inclusão do Art. 143-A no seu texto, mantendo a segurança pública como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública democrática e para a garantia dos direitos dos cidadãos, inclusive a incolumidade das pessoas e do patrimônio, inovando na inclusão de cinco princípios:

- a) atuação isonômica em relação a todos os cidadãos, inclusive quanto à distribuição espacial da provisão de segurança pública;
- b) valorização de estratégias de prevenção do crime e da violência;
- c) valorização dos profissionais da segurança pública;
- d) garantia de funcionamento de mecanismos de controle social e de promoção da transparência; e
- e) prevenção e fiscalização efetivas de abusos e ilícitos cometidos por profissionais de segurança pública.

Os dispositivos da PEC 51 que tratam de mudanças no campo municipal da prevenção da violência são os seguintes:

CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal **e dos municípios**, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

§ 1º **Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo**, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

§ 2º **Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única.**

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal terão autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, **inclusive quanto à definição da responsabilidade do município, observado o disposto nesta Constituição, podendo organizar suas polícias a partir da definição de responsabilidades sobre territórios ou sobre infrações penais.**

§ 4º Conforme o caso, as polícias estaduais, os corpos de bombeiros, as polícias metropolitanas e as polícias regionais subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; **as polícias municipais e as polícias submunicipais subordinam-se ao Prefeito do município.**

[...] Art. 144-B. **O controle externo da atividade policial será exercido**, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, **por meio de Ouvidoria Externa**, constituída no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-A, **dotada de autonomia orçamentária e funcional** [...].

I – requisitar esclarecimentos do órgão policial e dos demais órgãos de segurança pública;

II – avaliar a atuação do órgão policial, propondo providências administrativas ou medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas atividades;

III – zelar pela integração e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública e pela ênfase no caráter preventivo da atividade policial;

IV – suspender a prática, pelo órgão policial, de procedimentos comprovadamente incompatíveis com uma atuação humanizada e democrática dos órgãos policiais;

V – receber e conhecer das reclamações contra profissionais integrantes do órgão policial, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional das instâncias internas, podendo aplicar sanções administrativas, inclusive a remoção, a disponibilidade ou a demissão do cargo, assegurada ampla defesa;

VI – representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; e

VII – elaborar anualmente relatório sobre a situação da segurança pública em sua região, a atuação do órgão policial de sua competência e dos demais órgãos de segurança pública, bem como sobre as atividades que desenvolver, incluindo as denúncias recebidas e as decisões proferidas.

Parágrafo único. A Ouvidoria Externa será dirigida por Ouvidor-Geral, nomeado, entre cidadãos de reputação ilibada e notória atuação na área de segurança pública, não integrante de carreira policial, para mandato de 02 (dois) anos, vedada qualquer recondução, pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal, **ou pelo Prefeito do município**, conforme o caso, a partir de consulta pública, garantida a participação da sociedade civil inclusive na apresentação de candidaturas, nos termos da lei. (BRASIL, PEC 51/2013) (Grifou-se).

Depreendeu-se que esta PEC busca a redefinição do papel das polícias e das responsabilidades federativas nessa área, visando buscar uma transformação democrática das polícias, as diretrizes que estão sendo propostas são: a) Desmilitarização das polícias; b) Exigência de ciclo completo; c) Definição constitucional de polícia; d) Valorização do município na provisão da segurança pública; e) Aumento da participação da União; f) Instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais; e g) Exigência de carreira única por instituição policial.

A PEC 51, com certeza, vai ser muito discutida em vários campos, receber centenas de contraposições, inclusive corporativas, mas trazer o tema à discussão, para o terreno de um amplo debate público, mesmo que com uma proposta de mudança tão radical, sempre é válido e fortalece a democracia. Destacando-se que este processo de transformação exigirá uma implementação cuidadosa com participação e monitoramento de toda a sociedade e respeito aos direitos adquiridos pelos profissionais que atuam no campo da segurança pública.

Atualmente, as Propostas de Emenda Constitucional nº 25/2007, 49/2009, 52/2009, 102/2011, 40/2012 e 52/2012 tramitam apensadas à PEC 51/2013, já a PEC 19/2013 tramita conjuntamente com ela.

5 PEC nº 423/2014

Recentemente foi apresentada na Câmara dos Deputados mais uma PEC versando sobre alterações no sistema de segurança interno estadual, de autoria do Deputado catarinense Jorginho Mello, podendo ser vista como uma alternativa ao sistema proposto pelas PEC anteriores e em andamento nas casas legislativas.

Entre as principais alterações constitucionais propostas pela PEC 423/2014 estão:

Art. 98 [...] § 3º **A polícia poderá, nos termos da lei, realizar a composição preliminar dos danos civis decorrentes das ocorrências de menor potencial ofensivo;**

Art. 144 [...] § 6º Os **órgãos e instituições de segurança** previstos nos incisos do caput deste artigo, dotados de **autonomia administrativa, funcional e financeira, e dotação orçamentária própria**, subordinam-se diretamente aos respectivos governadores, e os do Distrito Federal e territórios e os federais ao Presidente da República;

[...] § 8º **Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e nos termos da lei complementar exercer ações de patrulhamento ostensivo, sem**

prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências;

§ 9º Aplica-se aos servidores policiais dos órgãos de segurança pública o previsto no art. 39, § 4º, art. 40, §4º e art. 37, XVI;

§ 10. Além das competências específicas, **os órgãos e instituições policiais** previstos nos incisos do caput deste artigo, **realizarão a polícia única, consistente no ciclo completo de ação policial na persecução penal**, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo **as** atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizadas em coordenação com o Ministério Público;

§ 11. Além das competências específicas aos **corpos de bombeiros** incumbe exercer o **ciclo completo da atividade de bombeiros** que compreende, no seu âmbito: **planejar, coordenar, e executar as ações de defesa civil**, além dos serviços de prevenção, extinção e apuração das causas de incêndios, de busca e salvamento, de resgate e atendimento pré-hospitalar e de emergência;

§ 12. **Ato conjunto do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público**, poderá criar **força tarefa temporária**, de coordenação conjunta, para atuar na redução da incidência criminal e nos crimes de grande repercussão social;

§ 13. **A perícia, organizada em carreira**, nos termos da lei, é assegurada a **autonomia administrativa, financeira e independência funcional**;

§ 14. O ingresso na carreira dos órgãos e instituições de segurança pública será regulado em lei específica de cada ente da federação, e os cargos e funções de confiança serão classificadas e exclusivamente ocupadas por membros da carreira do órgão que desempenham atribuições correspondentes, seguindo critérios meritocráticos e de antiguidade nas especialidades.

Art.167 [...] IV - **a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa**, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, **para as ações de segurança pública** e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, §9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. (BRASIL, PEC 423/2014) (Grifou-se).

A PEC 423/2014 inova ao prever a possibilidade de a polícia realizar a composição preliminar dos danos civis em ocorrências de menor potencial ofensivo, além da alteração da denominação das Polícias Militares, que passariam a denominar-se “Forças Públicas Estaduais e do Distrito Federal e Territórios”, e ainda, prevê a alteração da denominação dos Corpos de Bombeiros Militares para “Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios”.

Sobre a necessidade desta PEC, o deputado autor da proposta afirma no texto da justificativa que:

Muito embora as polícias sejam instituições dinâmicas, adaptando-se às necessidades da sociedade muito rapidamente, caminhando com o progresso da nação, nesse modelo histórico, o que nós tivemos, foi sempre uma instituição policial a serviço do dito ESTADO, se distanciando do CIDADÃO e da sociedade. Sendo uma instituição de controle social por parte do governo existente. [...]

O modelo nos estados e no Distrito Federal de duas polícias centralizadas e compartimentadas, numa estratégia passiva, tornou se uma armadilha

que impediu a modernização policial e facilitou tanto o crescimento como a variedade do crime em quase todas as grandes cidades. [...]

Cabe salientar que esse modelo de polícias com funções compartimentadas e incompletas na persecução penal de fato só existe em nosso país. [...]

A ilusão da redução do crime pelo mero aumento dos efetivos têm resultado em elevados custeios e baixos salários, sem melhoria correspondente nas condições de segurança.

Ainda que o crime decorra de múltiplos fatores econômicos e sociais, além de crônicas deficiências no sistema de justiça, constituído pelo Judiciário, Polícia e organizações prisionais, percebe-se que existe muito a melhorar no aparato policial para incrementar as condições de controle do crime nas grandes cidades brasileiras. Até porque a polícia constitui o órgão do sistema com capacidade mais rápida de resposta. [...]

A capacidade dos governos de investir no aparato policial está chegando ao limite e não há perspectivas de melhoria das condições fiscais dos estados para pagar mais efetivos, equipamentos e melhores salários. [...]

É necessário que se aprenda, no âmbito governamental, aquilo que é oxigênio na iniciativa privada: produzir mais com o que se tem e, se possível, com a redução dos recursos. Para isso os remédios são assustadores para a burocracia governamental: inovação e reforma, alteração do “status quo”. [...]

Na Itália, como em outras nações ditas de primeiro mundo, convivem no mesmo espaço territorial com funções policiais similares de ciclo completo, uma Polícia Civil uniformizada e subordinada ao Ministério do Interior (Polícia de Estado) como uma Polícia Militar subordinada ao ministério da defesa (Carabineiros) e uma Polícia Militar de finanças subordinada ao ministério das finanças (Guarda de Finança). Como mencionado todas de ciclo completo e atuando concorrentemente no mesmo território e funciona muito bem. (BRASIL, JUSTIFICATIVA PEC 423/ 2014).

O parlamentar justifica a proposta afirmando que manter duas estruturas díspares atuando sobre um mesmo espaço acarreta atrito e rivalidade, além de elevar os custos para a manutenção deste sistema. Aponta, ainda, que os que defendem a manutenção do sistema e a integração das polícias estão assistindo o fracasso dessas tentativas. Estabelece um modelo a ser seguido pelos Estados, evitando, por consequência, a desconstitucionalização do tema.

O texto da PEC 423/2014 confere autonomia administrativa, funcional e financeira às polícias, prevendo a vinculação de receitas tributárias para investimento na área de segurança pública, porém as polícias continuarão subordinadas aos Governadores de Estado, estabelecendo também a remuneração dos policiais na forma de subsídio. A atuação da polícia será direcionada pelo modelo de ciclo completo, inovando em seu texto ao inserir o ciclo completo de ação de bombeiro, questão não citada em outras propostas.

Percebe-se que esta PEC engloba ideias defendidas em outras PEC com temáticas similares, reproduzindo pontos anteriormente inseridos, com similaridades em relação à PEC 102/2011, inclusive com relação aos princípios balizadores da proposta, o da racionalização e o da integração, e ainda, transparece ser esta PEC um contra-ataque em relação às PEC que mudam radicalmente o sistema, como, por exemplo, a PEC 51/2013.

Visualiza-se, também, uma limitação à participação do ente municipal na área de segurança pública, a qual é mais abrangente em outras propostas, restringindo a criação de polícias municipais, embora confira o exercício das atividades de policiamento ostensivo às guardas municipais, mantêm-se a limitação de atuação destas, que deverão observar a competência dos demais órgãos.

6 PEC nº 33/2014

No final de 2014 foi protocolada pelo Senador Ricardo Ferraço, do Espírito Santo, a PEC 33, chamada de “PEC da Segurança Pública”, que prevê a inserção da área da segurança pública entre as obrigações de competência das três esferas de poder. A proposta original, após receber algumas emendas, foi aprovada pelo Plenário do Senado no dia 16 de setembro de 2015. Em primeiro turno, foram 55 votos a favor e nenhum contrário e, em segundo turno, recebeu 59 votos favoráveis e nenhum contra. O texto, que integra as agendas do pacto federativo do Brasil, seguirá para análise e votação, também em dois turnos, na Câmara dos Deputados.

Com as modificações propostas pela PEC, a segurança pública passará a figurar no artigo 23 da Constituição, que trata das competências comuns dos entes federativos, ou seja, incluindo a segurança pública entre as competências tanto da União, dos Estados, do Distrito Federal, quanto dos Municípios, corrigindo uma omissão do constituinte originário, neste dispositivo. Será incluída também no artigo 24, que trata dos temas sobre os quais tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal podem legislar.

O autor da proposta justificou que a Constituição já atribui ao poder público brasileiro, de forma geral, o dever de garantir segurança à população. No entanto, diz ele, é necessário explicitar essa obrigação para todos os níveis do Estado. Cita que “a violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos e, para enfrentá-los, é necessário um grande esforço integrado e compartilhado”. Salaria que houve uma omissão dos constituintes de 1988 e que esta PEC foi apresentada visando essa correção. (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2014).

Dentre as justificativas desta PEC está a previsão Constitucional do compartilhamento de competências entre os entes para temas sensíveis como saúde e educação, ficando de fora desse rol a segurança pública. Um dos objetivos que o proponente pretende alcançar é a efetivação do sistema nacional de dados criminais como forma de facilitar a circulação de informações de segurança entre estados, municípios e união, permitindo ações mais tempestivas.

O relator foi favorável lembrando que a área de segurança pública já é compartilhada por órgãos federais (como a Polícia Federal) e estaduais (as Polícias Militares e Civis, por exemplo) e, cada vez mais, pelas Guardas Municipais, demonstrando com isto que os municípios também já se ocupam dessa importante atividade. Destacou que é oportuna a adequação da Constituição “a fim de extirpar quaisquer eventuais dúvidas a respeito da competência comum de todos os entes da Federação no que tange à garantia da segurança pública”. (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2014).

Bremaeker (2015), ao escrever sobre o tema em artigo intitulado “A Segurança Pública: mais um encargo para os Municípios”, destaca as novas atribuições municipais no campo da prevenção da violência e da motivação para a apresentação da PEC, nos seguintes termos:

[...] Na prática a medida visa estender a todos os Municípios pelo menos parte das regras já estabelecidas através da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 (o Estatuto Geral das Guardas Municipais), que confere poder de polícia às guardas municipais, visto que a referida Lei normatiza os procedimentos para Municípios com população superior a 50 mil

habitantes. Com a aprovação da PEC, parte dos dispositivos se aplicaria para Municípios com menos de 50 mil habitantes. (BREMAEKER, 2015, p.3).

O art. 23 da Constituição já havia sido modificado em 2006, através da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que incluiu o parágrafo único, com a seguinte redação; “*Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*”. Visando a adaptação deste dispositivo e também do art. 24, o texto original da PEC nº. 33/2014 foi apresentado com as seguintes inserções:

Art. 1º O art. 23 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XIII:

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

XIII - garantir a segurança pública. [...]

Art. 2º O art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XVII:

Art. 24.- Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

XVII - segurança pública. (BRASIL, PEC 33/2014) (Grifou-se).

O relator da proposta destacou que, no que se refere aos municípios, a Constituição não os instituiu como órgãos de polícia ostensiva e, tampouco, de polícia judiciária, facultando-lhes a criação de Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Observa-se, entretanto, ser esta uma atividade de segurança pública, na medida em que busca assegurar a incolumidade do patrimônio público.

Acerca da PEC há uma série de dúvidas, pois o fato de alguns municípios de maior porte demográfico e com eventual disponibilidade de recursos financeiros virem suprimindo as deficiências de prestação de serviços de segurança pública, atividade de competência dos governos estaduais, não significa dizer que todos os municípios estão em condições técnicas e financeiras para atuar na área da segurança pública, concorrendo de igual para igual com os demais atores estaduais e federais. Neste aspecto, a aprovação da PEC 24/2012, que visa instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, poderia ser uma alternativa.

Outros questionamentos, segundo Bremaeker (2015, p. 14), caso a PEC 33/2014 seja aprovada, são: se as Guardas Municipais de todos os municípios brasileiros terão as mesmas responsabilidades e, por via de consequência, o mesmo *status* dos demais órgãos de segurança pública, terão autonomia para atuar? Serão criadas delegacias municipais ou as Guardas Municipais serão meros agentes subalternos das polícias estaduais e federal? Nos Estados onde os órgãos de segurança pública apresentam deficiências de pessoal e de equipamentos, em razão das dificuldades financeiras dos respectivos Estados, a aprovação da PEC se transformará num estímulo a transferir mais encargos para os municípios? Destaca ainda que atribuir aos municípios responsabilidades na área da segurança pública representa um retrocesso no processo de pactuação federativa reclamado pelos municípios há bastante tempo, isto porque estão sendo criadas despesas sem que se aponte a origem das receitas, como prevê expressamente dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a que devem se submeter todos os entes federados.