



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

CRISTIANE SILVA MARQUES DA FONSECA

**ENTRE SÃO LUÍS E BOGOTÁ: o presente, o passado e o futuro da municipalização da  
segurança pública no Brasil**

SÃO LUÍS

2016

CRISTIANE SILVA MARQUES DA FONSECA

**ENTRE SÃO LUÍS E BOGOTÁ: o presente, o passado e o futuro da municipalização da  
segurança pública no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Acadêmico em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso.

SÃO LUÍS

2016

Fonseca, Cristiane Silva Marques da

Entre São Luís e Bogotá: o presente, o passado, e o futuro da municipalização da segurança pública no Brasil / Cristiane Silva Marques da Fonseca. – São Luís, 2016.

114 f.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso

Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Maranhão, 2016.

1. Municipalização. 2. Segurança Cidadã. 3. Prevenção da Violência. 4. Criminalidade. I. Título.

CDU 351.79 (812.1: 861)

CRISTIANE SILVA MARQUES DA FONSECA

**ENTRE SÃO LUÍS E BOGOTÁ: o presente, o passado e o futuro da municipalização da  
segurança pública no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
*strictu sensu* da Universidade Federal do Maranhão –  
UFMA, como requisito parcial para a conclusão do  
Mestrado Acadêmico em Direito e Instituições do  
Sistema de Justiça.

Área de concentração: Direito Público

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão – UFMA

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos  
Universidade Federal do Maranhão – UFMA  
(Examinador interno)

---

Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães  
Universidade CEUMA – UniCeuma  
(Examinador externo)

Para Arthur, que com seu nascimento trouxe luz.

Todos nós estamos aprendendo a ser cidadãos, somos projetos inacabados.

(Antanas Mockus)

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Paulo e Fátima, por terem mostrado quão valoroso é o saber, e por sempre acreditarem no meu potencial.

Aos meus irmãos, Fernando, Patrícia e Lucas, pela amizade, admiração e amor recíprocos.

Ao Bruno, pelo apoio, companheirismo, e pelos momentos de descontração, tão necessários para tornar mais leve o percorrer deste caminho.

Agradeço ao Professor Cláudio Alberto Gabriel Guimarães, por ter sido meu grande incentivador, pelos conselhos preciosos, e pelo conhecimento compartilhado.

Agradeço imensamente ao Professor Roberto Carvalho Veloso, por ter acolhido a pesquisa, pela orientação primorosa, e por suas palavras sempre tão profundas.

Agradeço também aos professores Edith Maria Barbosa Ramos, Ney de Barros Bello Filho e Mônica Teresa Costa Sousa pelas contribuições e pelo incentivo.

Agradeço aos grandes amigos que fiz durante o mestrado, com os quais compartilhei tantos momentos e emoções.

Por fim, registro agradecimento aos servidores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, pelo empenho e prontidão.

## RESUMO

A pesquisa objetiva avaliar os limites e possibilidades da implementação de políticas municipais de segurança pública no Brasil a partir da experiência em São Luís – MA tendo como referência as políticas de segurança cidadã realizadas em Bogotá no período de 1995 a 2003, ante o alcance de resultados que repercutiram em diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil. Com efeito, alguns municípios brasileiros passaram a assumir a sua responsabilidade no tema segurança pública e desenvolveram políticas nessa seara. Procurou-se apresentar o referencial teórico, fundado na Nova Prevenção, como proposta complementar ao controle tradicionalmente formal, bem como no paradigma segurança cidadã, desenvolvido primeiramente em Bogotá, capital da Colômbia. Para cumprir tal intento, optou-se por realizar um estudo de caso sobre a atual estrutura da administração municipal voltada para segurança pública. A conclusão do estudo aponta os elementos identificados como facilitadores desse processo, bem como alguns pontos de dificuldade na implementação de políticas municipais e na comunicação entre os órgãos do sistema de justiça criminal, e indica com base no aporte empírico e teórico, alguns caminhos possíveis para o aperfeiçoamento da experiência da municipalização da segurança pública em São Luís – MA.

**Palavras-chave:** Municipalização. Segurança cidadã. Prevenção da violência. Criminalidade.



## **ABSTRACT**

The research aims to evaluate the limits and possibilities of the implementation of municipal policies of public security in Brazil from experience in São Luís – MA with reference to citizen security policies carried out in Bogota from 1995 to 2003, due to the achievement of results that echoed in several Latin American countries, including Brazil. Indeed, some municipalities began to assume its responsibility in the public safety issue and have developed policies in this area. The study attempts to present the theoretical referential, based on New Prevention, as proposed complementary to traditional formal control as well as the citizen security paradigm, first developed in Bogota, capital of Colombia. To fulfill this purpose, it chose to conduct a case study on the current structure of municipal administration focused on public safety. The conclusion of the study indicates the elements identified as facilitators of this process, as well as some points of difficulty in the implementation of municipal policies and communication between the agencies of the criminal justice system, and displays based on empirical and theoretical support, some possible ways to improving the experience of public safety municipalization in Sao Luis – MA.

**Keywords:** Municipalization. Citizen security. Prevention of violence. Crime.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCS	Bases Comunitárias de Segurança
CAOP-CEAP	Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial
CIOPS	Centro Integrado de Operações de Segurança
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CVLIs	Crimes Violentos Letais Intencionais
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GCM	Guarda Civil Metropolitana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ILANUD	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PDMS	Programa Departamentos e Municípios Seguros
PIRE	Pacific Institute for Research and Evaluation
PRONASCI	Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONASP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEMCAS	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SEMUSC	Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania
SENASP	Secretária Nacional de Segurança Pública
SUIVD	Sistema Unificado de Informação sobre Violência e Delinquência
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	Taxa de homicídios - Bogotá.....	50
Tabela 1	Mapa estatístico de CVLI: comparativo anual – janeiro a setembro 2013/2014/2015 .....	78
Tabela 2	Mapa estatístico de CVLI: comparativo por área da cidade .....	78
Gráfico 2	Mapa estatístico de CVLI comparativo por meio empregado.....	79
Tabela 3	Audiências realizadas pela central de inquéritos no ano de 2015: comparativo por tipo de crime.....	80
Tabela 4	Percentual de encarceramento no Estado do Maranhão .....	81

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
<b>1 PERSPECTIVAS DO CONTROLE SOCIAL NO SÉCULO XXI: A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM BOGOTÁ.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 A sociedade e o medo difuso.....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 Tendências atuais no enfrentamento da criminalidade – a Nova Prevenção .....</b>	<b>25</b>
<b>1.3 A política pública de segurança cidadã colombiana.....</b>	<b>29</b>
<b>1.4 O modelo implantado em Bogotá nas administrações Mockus – Peñalosa (1995-2003).....</b>	<b>36</b>
1.4.1 Cultura cidadã .....	39
1.4.2 Segurança e convivência.....	41
1.4.3 Espaço público, urbanismo e produtividade .....	41
1.4.4 Progresso social.....	43
1.4.5 Legitimidade e eficiência institucional.....	44
1.4.6 Base de dados confiável.....	45
1.4.7 Fortalecimento da Polícia Comunitária .....	46
1.4.8 Os resultados alcançados em Bogotá.....	47
<b>2 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>52</b>
<b>2.1 Organização normativa.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2 As polícias após a redemocratização.....</b>	<b>57</b>
<b>2.3 A municipalização da segurança pública.....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 Alguns modelos implantados no Brasil.....</b>	<b>67</b>
2.4.1 Diadema – SP.....	69
2.4.2 São Leopoldo – RS.....	72
2.4.3 Vitória – ES.....	73
<b>3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO LUÍS – MA. 77</b>	<b>77</b>
<b>3.1 O cenário ludovicense.....</b>	<b>77</b>
<b>3.2 A Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania – Semusc .....</b>	<b>81</b>
<b>3.3 O Plano Municipal de Segurança Urbana .....</b>	<b>83</b>
<b>3.4 A Guarda Municipal .....</b>	<b>85</b>
<b>3.5 Uma possível política pública municipal de segurança – aspectos relevantes e discussão dos dados colhidos.....</b>	<b>88</b>

3.5.1	A importância de um Plano Municipal de Segurança Pública e o papel da Secretaria Municipal de segurança com Cidadania .....	88
3.5.2	A falta de uma atuação coordenada.....	94
3.5.3	O fechamento de bares e o desarmamento.....	96
3.5.4	O espaço urbano .....	97
3.5.5	Ausência de uma política eficaz para jovens .....	99
3.5.6	Perspectivas para a Guarda Municipal .....	99
3.5.7	A importância do desenvolvimento de uma cultura cidadã .....	101
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>103</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>107</b>

## INTRODUÇÃO

O problema da violência e criminalidade é uma característica da sociedade atual. O aumento da sensação de insegurança e o desgaste das relações interpessoais levaram à colocação da questão da segurança como um dos principais pontos na agenda das políticas públicas.

A título de exemplo, veja-se estudo publicado pela Corporação Latinobarómetro a mostrar que, em 2013, a segurança pública superava o desemprego como a preocupação principal para os latino-americanos. Em especial no Brasil, a delinquência e a segurança pública eram a segunda maior preocupação dos brasileiros, perdendo apenas para a saúde<sup>1</sup>.

Com efeito, a segurança deve ser considerada como direito fundamental, pois é o garante de outros direitos, como o direito à vida, à integridade, aos bens, ao livre desenvolvimento da pessoa, dentre outros (VELÁSQUEZ, 2012).

No entanto, o que se observa preponderantemente é a produção de leis mais severas para crimes já existentes e deveras cometidos, propostas de redução da maioria penal, superlotação dos presídios, fracasso do propósito ressocializador da pena e estigmatização da figura do ex-detento.

Em especial no caso brasileiro, os conflitos são previamente abafados ou forçosamente conciliados, uma vez que sua explicitação revela a estrutura desigual da sociedade, em que conflitos de interesse entre desiguais são basicamente casos de polícia e não de justiça.

Tais medidas são adotadas não obstante o notável desgaste e ineficácia da tradicional postura apenas reacionária, habituada a tornar mais rigorosa a legislação ineficiente já existente, estimulando, assim, o sentimento coletivo de que a resposta para o aumento da criminalidade seria a carcerização.

Destarte, mostra-se fundamental o estudo sobre uma forma de enfrentamento do problema da violência e criminalidade voltada não apenas para a redução dos seus números, mas também para a redução da sensação de insegurança experimentada pelos cidadãos, prevenindo a ocorrência de tais situações aflitivas, priorizando-se a prevenção comunitária. Nesse sentido, é possível identificar três enfoques nessa forma de abordagem: organização da comunidade como mobilização dos residentes para o fortalecimento dos laços sociais; a

---

<sup>1</sup> Dados obtidos no Informe 2013 da Coporación Latinobarómetro, disponível em <[http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015.

defesa da comunidade, sob várias formas de autoproteção; e o desenvolvimento da comunidade, ligado ao melhoramento das condições sociais de vida (AYOS, 2010).

Pertinente a observação de que a segurança não deve ser pensada apenas como um direito frente ao delito, mas também como a segurança de se viver em um Estado Democrático de Direitos, e de se dispor de um standard mínimo e razoável de bem-estar social (LOSTALÓ; DI NELLA, 1996).

Adota-se, portanto, a concepção de segurança humana integral, entendendo-a como termo amplo, que inclui segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política, que busca a proteção do indivíduo contra ameaças de caráter crônico e também as repentinas.

Destaca-se que, 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 estar intimamente ligada a condições de mau governo e alta corrupção política. Donde decorre a importância de uma concepção ampla de segurança, não restrita aos indicadores numéricos de violência.

Simultaneamente, o Estado enfrenta o desafio de assumir que não consegue ser a principal fonte de manutenção da segurança e repressão à criminalidade, o que afeta o seu papel político e sua legitimidade.

Parte-se do mesmo pressuposto metodológico adotado por Landim e Siqueira (2013), de que a observação de acontecimentos dramáticos no tempo fornece elementos para pensar as especificidades de criação, identidade e gramática da ação política de organizações e mobilizações.

Nesse contexto, verificou-se na cidade de Bogotá a implantação de um programa municipal para a prevenção da violência e criminalidade com o objetivo de melhorar não só a qualidade de vida dos cidadãos, mas também as relações entre os mesmos e entre estes e a cidade. Os resultados de tais iniciativas repercutiram em diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil.

Dessa forma, na primeira parte da pesquisa será feita uma reflexão sobre a atuação municipal na prevenção da violência e criminalidade, tendo-se como ponto de partida a discussão sobre o medo e a insegurança presentes na sociedade e suas consequências, o que leva a uma revisão sobre o conceito tradicional de segurança, chegando-se ao conceito de segurança cidadã, paradigma conceitual adotado em Bogotá.

Assim, tal etapa dedica-se também ao estudo do caso de Bogotá, local em que as mudanças ocorreram principalmente na década de 1990, período em que a cidade e o país

como um todo enfrentavam altos índices de violência e criminalidade, tendo conflitos motivados por disputas políticas e pelo tráfico de entorpecentes. À época, a capital da Colômbia figurava entre as cidades mais violentas do mundo, sendo caracterizada como uma cidade caótica e insegura. Como será analisado, os índices da violência em Bogotá na década de 1990 assemelhavam-se à realidade de São Luís – MA no presente, sendo outro fator que motivou a escolha da mesma como objeto para estudo de caso, adotando-se como referencial teórico Lostaló e Di Nella (1996).

Tal fato levou os administradores municipais Antanas Mockus e Henrique Peñalosa, que governaram a cidade entre os anos de 1995 a 2003, a implantarem uma política municipal séria e comprometida de segurança pública, tendo como paradigma o conceito de segurança cidadã.

Essa concepção parte do pressuposto de que segurança vai muito além da presença de policiais nas ruas, aplicação de justiça e reclusão de criminosos nas prisões, envolvendo também o esforço de várias instituições, uma vez que não adianta perseguir e encarcerar os criminosos se não forem alteradas as condições em que se reproduzem e se mantêm a violência e a criminalidade (VELÁSQUEZ, 2012).

A estrutura de segurança pública desenvolvida em Bogotá caracterizou-se por medidas de prevenção à violência e criminalidade por meio de projetos que contemplaram aspectos como: diagnóstico técnico sobre a realidade local, tendo como fonte uma base de dados confiável; elaboração de um plano de ação com prioridades estabelecidas e o estabelecimento de metas a serem alcançadas; treinamento e aperfeiçoamento dos agentes envolvidos, tais como guardas, polícias, agentes públicos, organizações não governamentais; constante avaliação das ações implementadas; estratégia de comunicação das ações aos cidadãos e preocupação em conscientização desses cidadãos para obter adesão subjetiva deles ao programa, destacando-se o empenho no desenvolvimento de uma cultura cidadã.

O modelo implantado em Bogotá repercutiu no Brasil, de forma que o governo federal passou a incentivar os municípios a atuarem no enfrentamento da violência e criminalidade. Por tal motivo, a segunda parte da pesquisa dedica-se à análise da configuração da segurança pública no Brasil, tanto no âmbito normativo, quanto no âmbito empírico.

Tratar-se-á da organização normativa brasileira sobre segurança pública, no intuito de verificar o espaço para a atuação municipal nessa seara, identificando suas possibilidades e limites. Serão abordadas também as experiências de alguns municípios brasileiros que desenvolveram políticas municipais de segurança pública, escolhidos de



acordo com a disponibilidade de dados sobre tais iniciativas e alcance das medidas implementadas.

De acordo com a Constituição da República de 1988, apesar de a responsabilidade preponderante sobre a segurança pública ser dos Estados, por meio da repressão, há espaço normativo para a atuação dos municípios nessa seara por meio de medidas preventivas. Dessa forma, verificou-se que alguns municípios brasileiros já desenvolveram seus programas municipais de segurança pública, e buscou-se compreender como tem sido a atuação deles nesse sentido.

Com tal aporte teórico e empírico, chega-se à terceira parte da presente pesquisa, que se dedica ao estudo sobre a municipalização da segurança pública, por meio da análise da atual estrutura municipal de São Luís – MA para o tema, bem como se verifica, por meio da análise das atividades já realizadas, sua aplicabilidade ao município. Nesse contexto, foram também objetos do estudo sobre a experiência da cidade o Plano Municipal de Segurança Urbana, a Guarda Municipal, a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania e suas ações.

Em especial, buscou-se identificar como o município de São Luís – MA tem atuado nesse tema, verificando se há uma estrutura municipal para a segurança pública e como ela tem atuado, priorizando-se identificar se há planejamento e acompanhamento das atividades e se há a participação dos cidadãos.

Identificada a tendência à municipalização da segurança pública, partiu-se do pressuposto de que ela deve ser entendida como um modelo complementar ao modelo de repressão da violência e criminalidade, e de que o município tem potencial para desenvolver o papel fundamental de articulador entre as instâncias administrativas municipais, estaduais e federais, sociedade civil e comunidade local, melhorando a utilização do espaço público, a qualidade de vida nas cidades e prevenindo a violência.

Com os dados coletados, pretende-se responder às seguintes perguntas: 1) que aspectos podem ser verificados como essenciais nas políticas de segurança cidadã em Bogotá?; 2) de que forma são implementadas as políticas de segurança pública no Brasil, em especial São Luís?; 3) por que os resultados são diferentes? e 4) em que medida é possível aprender com os êxitos verificados em Bogotá?

A metodologia de pesquisa utilizada na investigação foi o estudo de caso. Adota-se o conceito elaborado por Yin (2001) que define tal metodologia como sendo a estratégia de investigação mais adequada quando se quer saber o “como” e o “porquê” de acontecimentos atuais sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controle.

Tendo em mente a tipologia estabelecida por Stake (1995), far-se-á um estudo de caso coletivo, tendo-se como caso instrumental o modelo municipal de segurança pública implantado em Bogotá, que servirá como marco para a comparação e conhecimento mais profundo das políticas de segurança pública elaboradas no Brasil.

A partir desse pressuposto, pretende-se analisar a implementação das políticas públicas municipais de segurança cidadã em Bogotá no período de 1995 a 2003, bem como a atual estrutura municipal de segurança pública da cidade de São Luís – MA.

A pesquisa explicativa externa, realizada em São Luís – MA, foi feita por pesquisador não integrante das políticas pesquisadas e executada aferindo-se os projetos atualmente implementados no âmbito estudado, para verificar que práticas exitosas adotadas em Bogotá foram ou podem ser replicadas em São Luís – MA, destacando-se o enfoque da municipalização das políticas de segurança pública.

Destaca-se a escolha do estudo de caso, pois o objeto de análise é um fato contemporâneo, em especial, a municipalização da segurança pública em São Luís, bem como as políticas públicas de segurança cidadã implementadas em Bogotá.

De acordo com Roesse (1998), o estudo de caso é uma técnica cuja especificidade é ser diferencial e que se aplica, de preferência, a instituições. A metodologia do estudo de caso possibilitará identificar como e porque grandes tendências manifestam-se, ou não, em determinadas realidades sociais concretas.

Durante o presente estudo foram analisados documentos sobre a violência e a criminalidade de São Luís, bem como sobre a estrutura municipal para segurança pública. Essa análise contou com o acesso a documentos como: Plano Municipal de Segurança Urbana; Plano Nacional de Segurança Pública; Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania; as Leis Municipais nº 5.077/09, 5.508/11 e 5.509/11; Mapa Estatístico de CVLI – Grande São Luís – janeiro a setembro de 2015, elaborado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão; Relatório do ano de 2015 (janeiro a agosto) sobre as atividades da Central de Inquéritos, dados compilados pela Unidade de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento, e Fiscalização do Sistema Carcerário – UMF do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; Relatório semestral da UMF – de janeiro a julho de 2015; Relatório anual 2014 da UMF; Relatório da Violência e Criminalidade do 2º Trimestre de 2015 na região da Grande Ilha, apresentado pelo Ministério Público do Estado do Maranhão e Caop-Ceap.

Foram realizadas também visitas ao Centro Integrado de Operações de Segurança (CIOPS) do Maranhão e à Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania, onde se concentra também a Guarda Municipal.

Cabe ressaltar que, quanto à estrutura ludovicense, o trabalho limitou-se à descrição da atual estrutura, sua composição e meios de atuação, ante a escassez de dados sistematizados sobre períodos anteriores.

O estudo de um caso permite que o pesquisador observe, entenda, analise e descreva uma determinada situação real, adquirindo conhecimento e experiência que podem ser úteis na tomada de decisão frente a outras situações.

Dessarte, o problema abordado neste estudo, por meio da descrição do caso, visa contribuir para o conhecimento e discussão da atual estrutura da cidade de São Luís voltada para a segurança pública, e identificar pontos em que é possível aprofundar no sentido da construção de uma política pública municipal comprometida com a segurança cidadã.

# 1 PERSPECTIVAS DO CONTROLE SOCIAL NO SÉCULO XXI: A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM BOGOTÁ

Para abordar o tema segurança pública com o intuito de identificar quais caminhos surgem como opção à tradicional forma apenas repressiva de enfrentamento da questão da violência, mostra-se pertinente discorrer brevemente sobre algumas transformações ocorridas na sociedade ao longo do último século e que parecem ter concorrido para que se tivesse hoje essa sensação de que a violência se encontra difundida na sociedade.

## 1.1 A sociedade e o medo difuso

No tempo presente, identificado como modernidade tardia, os laços de interação social são orientados por modos violentos de sociabilidade, que retratam a perda do monopólio da violência legítima pelo Estado, conforme afirmado por Santos (1994)<sup>2</sup>.

Entende-se por violência legítima o controle social formal<sup>3</sup>, que, até então, havia sido o principal agente no enfrentamento da questão do desvio e vê-se hoje obrigado a encarar essa perda não só de espaço, mas também de legitimidade.

As origens desses atos de violência difusa são encontradas na sociedade, mais especificamente nos processos de fragmentação social que ocorreram ao longo do século XX, decorrentes principalmente da Revolução Industrial e das duas Guerras Mundiais. Reflexos de tal fenômeno são o esvaziamento dos princípios inspiradores da solidariedade social, tão presentes no *Welfare State* e a ausência de uma solução para lidar com os excluídos, que são em número cada vez maior. Ao analisar o aumento da criminalidade na modernidade tardia, Garland (2005) também encontra sua raiz nas transformações ocorridas na sociedade:

Essa correlação entre a mudança social da modernidade tardia e o aumento dos índices de criminalidade não foi uma mera coincidência. A explicação mais plausível para um padrão internacional de aumento rápido e prolongado é aquela que está no nível da estrutura social e aponta para tendências comuns do desenvolvimento social. [...] As evidências sugerem claramente que existe um nexo de causalidade entre a transição para a modernidade tardia e o aumento da suscetibilidade da sociedade no que diz respeito ao crime. (tradução nossa) (GARLAND, 1999, p. 159-160)<sup>4</sup>

<sup>2</sup> No mesmo sentido, Agamben (2004).

<sup>3</sup> Entende-se que integram o controle social formal o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, as polícias, os estabelecimentos penitenciários, e o sistema de segurança pública como um todo (ANDRADE, 2008).

<sup>4</sup> “Esta correlación entre el cambio social de la modernidad tardía y el aumento en las tasas de delito no fue una mera coincidencia. La explicación más plausible de un patrón internacional de incremento rápido y sostenido es aquella que se ubica en el plano de la estructura social y apunta a tendencias comunes de

Assim, segundo o autor, a transição para a modernidade tardia trouxe como fatores para o aumento das taxas de criminalidade: mais oportunidades para cometer delitos; menos controle situacional<sup>5</sup>; um aumento da população de risco e uma redução da eficiência do controle social e do autocontrole<sup>6</sup>, consequências das mudanças da ecologia social<sup>7</sup> e das normas sociais.

Destaca-se, também, o pluralismo da sociedade como uma força de desestabilização, a agravar ainda mais a fragmentação social em tela. Isto é, diante da grande diversidade de escolhas, surge uma insegurança ontológica, que, para Young (2002), ocorre quando a autoidentidade não está embasada em um sentido de continuidade biográfica, quando o sentido de certeza se torna fraco e o de normalidade é desorientado pelo relativismo de valores circundantes<sup>8</sup>.

Tal situação de insegurança ontológica tem um efeito marcante na percepção e reação ao desvio, pois, estando o outro desviante em toda parte, passa a ser vital criar uma base segura. Essa busca por segurança faz com que a sociedade, em relação ao outro desviante, passe a ser punitiva e excludente, ao invés de permeável e assimilativa.

Analisando a sociedade brasileira, Lima (1996) observa que

em uma sociedade hierarquizada e excludente como a nossa, em que os diferentes segmentos sociais têm acesso particularizado a diferentes direitos e deveres, os conflitos são representados como perturbadores da ordem pública e não – como no caso das sociedades individualistas e igualitárias – criadores dessa mesma ordem,

---

desarrollo social. [...] las evidencias sugieren claramente que hay un vínculo causal entre la transición a la modernidad tardía y la creciente susceptibilidad de la sociedad con respecto al delito.” (GARLAND, 1999, p. 159-160)

- <sup>5</sup> Referência à Nova Prevenção, especificamente à vertente inglesa, que preconiza a prevenção do crime como forma de buscar reduzir a criminalidade, a prevenção situacional caracteriza-se por um tipo de abordagem e iniciativas voltadas a reduzir as oportunidades no cometimento dos delitos, através de segurança pessoal, doméstica e ambiental, bem como do aumento da vigilância da coletividade sobre os lugares públicos, em colaboração com a polícia. (CREAZZO, 1996)
- <sup>6</sup> Fala-se em autocontrole, distinguindo-o de controle externo, e referindo-se à interiorização do controle, à consciência. Dias e Andrade (1997) descrevem que a presença dessa consciência, portanto, desse autocontrole, pode ser observada através de cinco indicadores, são eles: 1) uma imagem favorável de si mesmo como pessoa responsável e fiel aos valores legais e morais; 2) orientação a objetivos legais e legítimos; 3) tolerância da frustração; 4) realismo nos objetivos; 5) identificação com a ordem legal e moral vigente.
- <sup>7</sup> Referência à teoria da Ecologia Humana, introduzida na criminologia por Robert Park. De acordo com Park (1970), o homem delincente sofre influências externas, e essas englobam não apenas as pessoas de seu convívio, mas também o ambiente em que vive. Ao desenvolver sua teoria, o mencionado autor a propunha como sendo o estudo das relações subsociais entre os homens, e buscava descobrir como o equilíbrio biótico e social se mantém, e quais são os fatores que perturbam esse equilíbrio. No desenvolvimento de sua teoria, Park (1970) chegou então à conclusão de que seriam quatro os fatores a interferir no equilíbrio das relações sociais: 1) população; 2) artefatos; 3) costumes e crenças; e, 4) recursos naturais. Sintetizou, também, quais seriam os princípios ecológicos centrais: dominância e sucessão. Aquela se configuraria na disputa da população pelas melhores áreas da cidade, que tenham valor maior. Inclui-se também a disputa por status e poder econômico.
- <sup>8</sup> Sobre o tema, vide Young (2002).

quando da explicitação da divergência de interesses entre iguais. (LIMA, 1996, p. 167)

Nas cidades, cenário principal onde ocorrem as relações sociais de uma população predominantemente urbana, essas modificações tornam-se mais marcantes, assim, desfazem-se antigas relações culturais, comunitárias e religiosas e os habitantes são lançados em interações interpessoais cada vez mais difíceis e agressivas. Para Marcus (1997), para a impressão de que os valores que fundamentam a vida em sociedade são questionados de forma mais séria pelos atos que demonstram falta de civilidade, do que pela própria prática do delito.

Essa postura excludente pode ser notada pelo comportamento público de evitação, ou seja, as áreas problemáticas das cidades passam a ser vistas como zonas proibidas, tais como metrô, parques e outros locais conhecidamente perigosos, que passam a ser frequentados com cautela. Ocorre, ademais, uma privatização do espaço público, exemplificada por *shoppings centers*, parques privados e residências particulares gradeadas. Como observou Young (2002),

Assim, a cidade se torna cidade das barreiras, excluindo e filtrando, embora deva-se destacar que tais barreiras não são apenas imposição dos poderosos; sistemas de exclusão, visíveis e invisíveis, são criados tanto pelos ricos como pelos despossuídos. Entre estes últimos, há quem possa ser tão discriminatório quanto os poderosos (Ruggiero e South, 1997), mas grande parte do seu comportamento pode ser visto como de exclusão defensiva (YOUNG, 2002, p. 38-39).

Ainda sobre esses comportamentos antissociais, Souza *et al* (2009) afirmam que o fato de se viver em uma sociedade considerada de alto risco, leva à busca por proteção, que tem como consequência o isolamento e distanciamento mútuos.

Em decorrência de tal cenário, é possível constatar que as instituições socializadoras “vivem um processo de crise e desinstitucionalização, a família, a escola, processos de socialização, fábricas, religiões, e o sistema de justiça criminal (polícias, tribunais, manicômios judiciais, prisões)” (SANTOS, 2004, p. 3).

A partir desse dilaceramento das relações sociais, nota-se a fragmentação da cidadania, o que permite a disseminação da violência na sociedade. Santos (2004) faz uma analogia à microfísica do poder de Foucault<sup>9</sup> e fala em uma microfísica da violência, para representar essa que permeia todo o tecido social, seja espaço público ou privado, marcando as interações entre os grupos e as classes. Eis os exemplos da violência difusa: violência na

---

<sup>9</sup> Para um maior aprofundamento sobre o tema, Foucault (2005).

escola, violência social, ecológica, de gênero, o aumento de casos de racismo e homofobia, dentre outros.

Diante da fragmentação dos laços sociais que unem um ao outro, ocasionada por um hiperindividualismo estimulado pela globalização, ganham nova força práticas de fazer justiça com as próprias mãos, com exemplos recentes de linchamento de inocentes ocorridos no Brasil<sup>10</sup>. Nesse sentido, Santos (2004) enumera como características da modernidade tardia a repetição da exclusão social, a disseminação das violências, a ruptura de laços sociais e a desfiliação de algumas categorias sociais.

Destaca-se, também, a alteração ocorrida no espaço urbano, isto é, as cidades sofreram um processo de urbanização classificado por Santos (2004) como sociopático, seguindo um mesmo padrão geral: apresentando centros deteriorados, bairros periféricos carentes e habitados por populações vulneráveis, havendo também os bairros de população de alta renda, caracterizados por presença de condomínios fechados e segurança privada.

Acrescente-se que, além da tradicional separação entre “ricos e pobres”, é possível se perceber um novo paralelo: os territórios controlados pelo crime organizado e os territórios dominados pela segurança privada. Tanto em um como em outro, o controle social formal não consegue adentrar. Sobre o tema, Bauman (2003) fala em guetos voluntários, para identificar as áreas habitadas pela classe média e alta, e guetos involuntários, compreendidos como locais formados para habitação da classe baixa, apresentando como diferença fundamental a ausência de possibilidade de abandoná-lo.

Para ilustrar o que se está afirmando, destaca-se a estimativa trazida por Souza *et al* (2009) de que no Brasil existem, para cada agente de segurança público, três privados, sendo um total de 1,7 milhão de vigilantes privados cadastrados contra 602 mil agentes de segurança públicos, acreditando-se que esse número seja ainda maior, pois há aqueles que trabalham informalmente, calculando-se que haja, aproximadamente, cerca de 800 mil vigilantes clandestinos.

Tais alterações evidenciam um processo de retirada da autoridade pública da supervisão e manutenção dos espaços públicos na cidade, que traduzem, na verdade, a falência do poder público regulatório.

Além das mudanças nos laços sociais, nas relações de trabalho e nos espaços urbanos, e como reflexo de todas essas mudanças, nota-se uma transformação na própria

---

<sup>10</sup> A título de exemplo, os casos de linchamento que têm ocorrido no Maranhão, em especial o de Cledenilson Pereira da Silva, de 29 anos, que foi despido, amarrado a um poste e espancado por populares até a morte, após tentar assaltar um bar no bairro Jardim São Cristóvão, em São Luís, no dia 06 de julho de 2015.

concepção de crime, exemplificada pelo surgimento de novas modalidades de condutas criminosas, tais como os crimes praticados por meio da internet, os que ocorrem no âmbito doméstico (disciplinados principalmente pela Lei nº 11.340/2006), dentre outros.

Ademais, os infratores deixaram de ser uma minoria e agora podem estar presentes em qualquer contexto social, inclusive dentro de casa, como nos casos de violência doméstica. Nota-se que o crime passa a ocorrer tanto no espaço público como no privado, o que aumenta a probabilidade de uma pessoa vir a ser vítima de um crime ao longo de sua vida, contribuindo também para o crescimento do medo e da sensação de insegurança na sociedade.

Atente-se para o fato de que os meios de comunicação – por frequentemente se colocarem como fonte de uma percepção distorcida do fenômeno da violência – contribuem para o aumento dessa sensação de insegurança. Tal se dá, por exemplo, pelo destaque excessivo aos crimes violentos, ainda que eles ocorram distante da residência dos interlocutores, de forma que o sentimento de medo não raro se mostra desproporcional aos riscos objetivos de uma pessoa vir a ser vítima de um ato delituoso (WALLER, 1997).

Não obstante, percebe-se uma continuidade entre o fato social normal e o crime, passando este a ser um *continuum* na vida em sociedade. Assim, tem-se que

estas descobertas sublinham o fato de que a experiência do crime é um evento normal, em vez de excepcional, na vida das pessoas. Isto problematiza imediatamente a visão modernista da criminalidade. Pois, longe de ser produto de circunstâncias excepcionais, esta ocorrência “normal” deve ter sua gênese em condições comuns no interior da nossa sociedade. Esta normalização do crime aponta para as fontes endêmicas das suas origens. (YOUNG, 2002, p. 65).

Verifica-se, também, que o controle social formal deixa de ser monopólio da justiça criminal e passa a ser compartilhado com outras agências sociais<sup>11</sup>. Ao passo em que ocorre uma ruptura dos controles sociais tradicionais, pois, no viés informal (composto por família, escola, universidade, religião, moral, mercado de trabalho), os laços de socialização tradicionais são substituídos por meios de comunicação, que não desempenham a mesma função de unir e dar coesão à sociedade.

Reflexo da perda desse monopólio é o fato de os dados sobre a violência oriundos da polícia e do sistema de justiça não fornecerem uma imagem fiel sobre a realidade. Dados

---

<sup>11</sup> Quando se fala em controle social formal, refere-se aos instrumentos de força do Estado, ou seja, aos órgãos estatais que compõem o sistema de justiça criminal. São eles: Polícias, Judiciário, Ministério Público, administração penitenciária, e legislação penal. No entanto, o que se observa é que esse aparato legal de repressão ao crime passa a conviver com outras formas de repressão, o que inclui não só os sistemas privados de vigilância, mas também as milícias, que, em muitos casos, constituem verdadeiras forças armadas paramilitares (SANTOS, 2004).



não oficiais sobre a vitimização mostram que a maioria das novas formas de delinquência ocorre fora do campo de visão do controle social formal, de modo que os profissionais de campo e os cidadãos são aqueles que conhecem e vivenciam essa defasagem entre a leitura institucional da violência e a realidade da vida cotidiana nos bairros e nas ruas (MARCUS, 1997).

Conclui-se, portanto, que, para superar essa crise, o controle social no século XXI terá que enfrentar um problema central: o fenômeno da violência difusa. Como visto, trata-se de algo diverso do crime, anterior a ele, ou ainda não codificado como tal e que possui legitimidade na consciência coletiva, apresentando-se como norma social (SANTOS, 2004).

Até então, o que se tem percebido é um Estado de controle social repressivo, em consonância com a crise do Estado-Providência. Nesse sentido, Wacquant (2007) destaca a ocorrência de três processos: a supressão do Estado econômico, o enfraquecimento do Estado social e a “glorificação” do Estado penal.

Para o autor francês, o controle social no século XXI caracteriza-se por uma intensificação das medidas repressivas, com destaque para o controle social formal, principalmente para o aumento dos níveis de encarceramento, adquirindo um viés fortemente excludente.

Como consequência, as instituições do controle social informal restam enfraquecidas e, muitas vezes, manipuladas pelas políticas estatais. Isto é, ao invés de buscar fortalecer os laços entre os integrantes da sociedade, através da evocação de certos valores morais, busca-se “supervisionar a vida dos pobres” (WACQUANT, 2007). Em resumo, tem-se um controle social informal que seria imposto de cima para baixo.

Giorgi (2006), por sua vez, destaca a alteração na estrutura das cidades como uma das consequências desse novo objetivo do controle social. Desse modo, elas se tornaram um lugar para o exercício de práticas de controle e sua arquitetura transformou-se em um dispositivo de vigilância e repressão sobre classes inteiras de sujeitos. O controle social está menos voltado a comportamentos individuais do que a contenção de classes de indivíduos definidos pelo *status*.

Garland (2005) também identifica o aumento no rigor do Sistema de Justiça Criminal no século XXI. Nesse sentido, afirma ter havido uma verdadeira mudança na cultura que serve de base e direciona a atuação das instituições de controle social. Essa nova cultura

do controle teria, então, três elementos centrais: um “welfarismo penal”<sup>12</sup> modificado; uma criminologia do controle e uma forma econômica de raciocínio.

Quanto ao “welfarismo”, aponta que o viés penal do Estado tornou-se mais punitivo, expressivo e centrado na segurança. Busca-se, principalmente, evitar riscos. Como consequência, fica em segundo plano o autor do delito e sua possível reabilitação, que passa a ser considerada como um meio para diminuir os riscos e não como um fim em si mesmo.

Analisando o segundo elemento, Garland (2005) ressalta que as duas correntes criminológicas que dominam o pensamento oficial, a da modernidade tardia e a antimoderna<sup>13</sup>, apesar de possuírem expressivas diferenças em sua forma de pensar o delito, têm um interesse em comum: o controle.

De fato, as duas correntes não só dão prioridade à regulação e à proteção do público, fortalecendo a cultura do controle, que tem sido cada vez mais presente nos discursos públicos sobre questões sociais e penais, como também comungam da negação às ideias criminológicas e políticas penais sociais do “welfarismo” penal.

Ademais, o autor destaca uma preocupação com os custos tanto do delito, quanto da prevenção, da atividade policial, do processo penal e das penas. Ganham destaque expressões como “custo-benefício” e “responsabilidade fiscal”. Nesse pensar, calculando-se entre o valor liberdade do preso e o custo de sua eventual liberação, que pode por em risco o público, prefere-se este em detrimento daquele.

Por sua vez, Young (2002) afirma que o sistema de justiça criminal tem sua posição redefinida, passando de agência controladora a pequeno ator da agenda social, secundário ao papel da família e do emprego e dependente do apoio e da cooperação do público.

Como acima explanado, há na sociedade a percepção majoritária de que a criminalidade e a violência estão aumentando. Ainda que seja plausível que essa percepção seja em parte decorrente da intensa divulgação de crimes pelos meios de comunicação, fato é que o crescimento dessa sensação de insegurança fomentou um processo de criação de novas

---

<sup>12</sup> Referência à concepção criminológica durante a vigência do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), quando o crime e demais fenômenos relacionados à criminalidade eram vistos como problemas sociais e o desviante, por sua vez, não era visto como um inimigo externo, mas como alguém a quem faltava civilização, ou socialização, ou sensibilidade. Destarte, prevalecia um discurso terapêutico, de integração, de assimilação de valores e de inclusão. Em maior profundidade, Young (2002).

<sup>13</sup> Garland (2001) caracteriza essas duas correntes da seguinte forma: a criminologia da modernidade tardia teria um enfoque social amoral, encarando o desvio como um resultado previsível do cotidiano; já a criminologia antimoderna seria uma anti-ciência social, adotando um enfoque absolutista e moralizador do delito, defendendo que as ações delitivas são voluntárias e representam escolhas ruins de indivíduos malvados. (GARLAND, 1999, p. 302).

formas de enfrentamento do problema da violência e novas instâncias federais e municipais para lidar com a criminalidade<sup>14</sup> (KAHN; ZANETIC, 2005). Adiante serão abordados o viés identificado como Nova Prevenção e a instância municipal criada em Bogotá.

## 1.2 Tendências atuais no enfrentamento da criminalidade – a Nova Prevenção

Ante os dilemas enfrentados pelo controle social no século XXI devido às transformações ocorridas na sociedade, passou-se a estudar formas alternativas à repressão para encarar o problema da criminalidade. Sobre o tema, Garland (2005) salienta que a transformação mais significativa ocorrida no campo do controle do delito foi o surgimento de uma nova forma de lidar com o desvio e os desviantes, mais voltada para a prevenção e segurança, à qual ele chama de “terceiro setor”, e que seria paralela às instituições tradicionais da justiça penal. Isto é, a repressão continua sendo exclusividade do controle formal (polícias, Judiciário, administração penitenciária e legislação penal), mas surge outro grupo de agentes que prioriza a prevenção como forma de enfrentar o problema da criminalidade.

Formado por organizações de prevenção do delito, associações entre o público e o privado, esquemas de polícia comunitária e práticas que busquem agregar as diferentes autoridades responsáveis pelo trato do problema do delito e da segurança, esse setor se diferenciaria do controle social formal por ter uma existência mais frágil e um tanto virtual. Isso porque seu modo de agir consiste, principalmente, em buscar uma atuação coordenada e integrada entre os diversos atores envolvidos no controle do delito, para que unam seus esforços no sentido de reduzir o desvio. Esse setor ocuparia, assim, uma posição intermediária entre Estado e sociedade civil, conectando controle social formal e informal.

Garland (2005) destaca que esse terceiro setor traz para as políticas de segurança pública – tradicionalmente voltadas apenas para a retribuição, dissuasão e reforma – uma preocupação com a prevenção, a redução do dano e a gestão do risco. Nas palavras do autor,

ao invés de perseguir, processar e castigar os indivíduos, seu objetivo é reduzir os eventos delitivos mediante a minimização das oportunidades delitivas, a intensificação dos controles situacionais e afastar as pessoas de situações criminógenas. [...] Enquanto a justiça criminal estatal repousa no exercício de poderes penais, ou na ameaça de exercê-los, este novo setor busca ativar a ação preventiva da multiplicidade de atores e agências que compõem a sociedade civil. A segurança comunitária é, neste contexto, o principal objetivo, e a aplicação da lei torna-se apenas um meio e não um fim em si mesmo. A redução do medo, dos danos e das perdas, e o controle de despesas tornam-se elementos centrais. E na medida em

<sup>14</sup> Ressalte-se que essas novas instâncias atuam no âmbito da prevenção, haja vista que o âmbito da repressão é competência exclusiva do controle formal do Estado.

que este novo setor de prevenção está ligado aos setores mais velhos da polícia e da penalidade - especialmente através das agências policiais-, estas preocupações com a prevenção são percebidas por todo campo. (tradução nossa). (GARLAND, 1999, p. 280-281)

Os atores desse “terceiro setor” são influenciados pelas ideias da prevenção situacional do delito<sup>15</sup>, a teoria das patrulhas de rotina<sup>16</sup> e da criminologia ambiental<sup>17</sup>. Busca-se analisar o movimento dos desviantes, bem como a distribuição dos eventos delitivos, para, identificando-se os pontos críticos, torná-los alvo de sua atuação, mas não mais com uma postura repressora, e sim através de uma abordagem instrutiva. Ainda quando se usa do controle social formal, seja pela força policial ou pela justiça criminal, procura-se instalar controles situacionais e canalizar a conduta das pessoas, fornecendo meios para que elas por si próprias afastem-se das condutas desviantes.

Dessa forma, na medida em que o controle social formal galga seu intento de organizar, aumentar e comandar as capacidades de controle social dos cidadãos, estende, simultaneamente, o alcance da atividade de governar e transforma a forma como exerce o controle.

Essa tendência em abordar a questão da segurança pública sob o enfoque da prevenção foi denominada pela escola europeia de “Nova Prevenção”, expressão adotada no Brasil por Dias Neto (2005) ao sistematizar as propostas de tal abordagem sobre o tema.

De acordo com Fagundes (2007), são princípios fundamentais ao enfoque da nova prevenção: a compreensão interdisciplinar da segurança, a interagencialidade das políticas públicas de segurança, a participação da sociedade civil e a valorização do espaço local. A concepção interdisciplinar de segurança parte da visão de que a sensação de medo e insegurança é influenciada por diversos fatores, tais como gênero, classe social, localização

<sup>15</sup> Mais uma vez, refere-se à vertente britânica da Nova Prevenção, que entende que para a prevenção do crime, o controle informal é mais eficaz que o controle formal. Destarte, surgem como elementos importantes para dificultar a prática delitiva: o controle informal realizado pela vizinhança, por familiares, empregados, as residências, o modo de vida e a arquitetura dos bairros. Esses elementos, somados, impediram a confluência de três fatores reputados necessários para a prática do crime: o delinquente motivado, o objetivo atrativo e a ausência de controle (GARRIDO; STANGELAND; REDONDO, 2001).

<sup>16</sup> Alusão à Teoria da Atividade de Rotina, Felson (1998), cujo aporte teórico postula que o crime ocorre em convergência no tempo e no espaço de um criminoso potencial e de uma vítima adequada, na ausência de um guardião capaz, assim, a atividade policial deveria buscar interferir nesse conjunto de fatores para evitar tal convergência.

<sup>17</sup> Concepção criminológica que tem como foco não apenas o estudo do criminoso a partir de um ponto de vista individual, mas considera também as condições do ambiente em que ele vive e em que ocorreram o delito. Entende que o estudo do comportamento individual não é suficiente para explicar a totalidade do fenômeno criminoso, que é complexo e envolve diversos fatores. Assim, mostra-se importante ponderar que o criminoso se move dentro de um espaço onde existem possibilidades e obstáculos para delinquir, de forma que voltar a atenção para o aspecto ambiental permite analisar com profundidade o peso específico que o contexto externo tem sobre a atividade delinquente, bem como auxilia na elaboração de estratégias de intervenção ambiental especializadas. Para maior aprofundamento, Park (1970).

geográfica, dentre outros, todos com reflexos sobre a criminalidade e no modo como ela se constrói.

Como consequência de tal concepção interdisciplinar, políticas de intervenção social passam a ser incorporadas às políticas públicas de segurança, com atuação direta sobre contextos sociais causadores de violência e criminalidade e ganham espaço político de áreas como planejamento urbano, desarmamento, combate ao alcoolismo e à drogadição, educação, fortalecimento comunitário, dentre outros (ZACHI, 2002).

Assim, mostra-se necessária uma redistribuição das competências das instituições com atuação no enfrentamento da violência e criminalidade, não se restringindo a abordagem à política criminal. Nesse quesito, o principal alvo de mudança são as polícias, que, apesar de terem papel fundamental como agregador dos novos atores, não devem ser o eixo central da estrutura (FAGUNDES, 2007).

Por fim, tem-se a participação da sociedade civil e a valorização do espaço local. Nesse sentido, afirma-se que a participação da sociedade na luta contra a violência expressa a possibilidade de uma governamentalidade “fundada na sociedade civil e na construção social da cidadania, buscando-se a reconstrução das relações de sociabilidade mediante outras bases da solidariedade social” (SANTOS, 2004, p. 9).

No que se refere à valorização do espaço local, podem ser citadas as estratégias situacionais, que interferem nas características físicas locais, como iluminação e mecanismos de vigilância, e buscam dar aos cidadãos uma sensação maior de segurança (FAGUNDES, 2007).

Importante ressaltar que o enfoque da nova prevenção não pretende substituir o sistema em vigor, em especial no campo da repressão, cuja competência é exclusiva do controle social formal, ou seja, Polícias, Poder Judiciário, Ministério Público e Administração Penitenciária. Diversamente, busca ser um complemento para que, a partir de uma atuação integrada, possa ver-se reduzida a sensação de insegurança dos cidadãos (FAGUNDES, 2007).

No mesmo sentido, Serrato (2007) afirma ter a experiência demonstrado que quando uma política toma partido de uma das distintas posições teóricas em matéria de segurança, seja repressão ou prevenção, ela fracassa; diversamente, quando o fenômeno é abordado sob uma perspectiva integral, obtêm-se resultados positivos e mais duradouros.

Portanto, apesar do correto diagnóstico de Wacquant (2007) quanto à vigência de um Estado repressor e de um controle social excludente, não se pode negar a emergência de ações coletivas e de trabalhos institucionais como nova forma de tratar o desvio.

Destarte, uma possível alternativa ao Estado orientado para o controle social penal seria o fortalecimento dos movimentos sociais, fortalecimento da participação da sociedade civil, reinvenção das formas de solidariedade, redefinição do trabalho, associados à construção de outro tipo de trabalho policial, bem como da difusão de novas práticas jurídicas e simbólicas. Em outras palavras,

a emergência de uma noção de segurança cidadã, na perspectiva da mundialização, supõe a construção social de controle social democrático, mediante o qual tanto as instituições de socialização – a família, a escola, as associações locais, os meios de comunicação – quanto as organizações do controle social formal – as polícias, o sistema judiciário, as instituições prisionais – reconstruam o objetivo de uma governamentalidade preocupada com as práticas de si, emancipatórias, dos conjuntos de cidadãos e cidadãs em suas vidas cotidianas, em suas trajetórias sociais e em seus sonhos de sociedade. Tais possibilidades estão presentes nas lutas sociais mundiais pela construção de uma sociedade democrática, com novas modalidades de controle social orientadas pelo respeito à dignidade humana. (SANTOS, 2004, p. 11)

Em relação a isso, Young (2002) destaca a importância de políticas públicas que valorizem uma integração entre controle social formal e informal, ou seja, que não sejam impostas de cima para baixo. Leia-se:

Mas o que é necessário é uma política capaz de abranger os excluídos e aqueles cujas posições são precárias. Precisamos de políticas que partam da margem e vão tão longe quanto seja aceitável (o que significa um longo caminho a percorrer), em vez de políticas que partam do centro e vão tão longe quanto seja caridoso (que não é muito longe). (YOUNG, 2002, p. 50)

Logo, não se trata de aumentar o controle social formal, tampouco de criar um conceito monolítico de valores a serem obedecidos. Deve-se buscar a incorporação entre as formas de controle social e também normas que sejam aceitas e adotadas pela sociedade.

A essência de tais perspectivas está na cidadania. Faz-se necessário caminhar em direção a uma cidadania que se preocupe com a igualdade, não centrada em estabelecer limites, mas sujeita a aspirações crescentes, e que possa ser discutida e redefinida, sem que se perca a sua substância: uma cidadania ativa<sup>18</sup>.

Portanto, esse novo enfoque preventivo busca soluções em um recurso externo ao sistema de justiça criminal, o que consiste em uma inovação. De fato, priorizam-se, na

---

<sup>18</sup> A palavra “cidadania” em uma concepção ampla está relacionada à noção de nacionalidade, mas, o termo “cidadania ativa” refere-se à titularidade de direito políticos. Seguindo essa concepção, entende-se que direitos políticos são as prerrogativas, os atributos, faculdade ou poder de intervenção dos cidadãos ativos de seu país. Intervenção que se dá de forma direta ou só indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. Assim, cidadania ativa é aquela que institui o cidadão não apenas como portador de direitos e deveres, mas essencialmente como criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (CHAUI, 1984).

maioria dos casos, soluções alternativas para o problema da microcriminalidade urbana e das condutas tidas por incivilizadas, considerando-se ambos como fatores que proporcionam o aumento do alarme social e da sensação de insegurança nas cidades, principalmente nos grandes centros urbanos (ZACKESKI, 2010). Para Waller (1997), tais estratégias, coordenadas às políticas nacionais, são uma nova esperança para a redução da violência.

As políticas públicas de segurança pautadas pelo enfoque da nova prevenção são relativamente recentes, baseadas em construções teóricas também recentes. No entanto, por terem apresentado resultados notáveis, tornaram-se objeto de estudo em vários países, constituindo tendência no âmbito da segurança pública (ZACKESKI, 2010; FAGUNDES, 2007).

Atualmente, as estratégias de prevenção são tidas como as formas mais viáveis para reduzir a violência e a criminalidade (WALLER, 1997), sendo o aprendizado com as experiências já colocadas em prática e com os resultados satisfatórios obtidos um importante instrumento nesse sentido.

Waller (1997) destaca que as iniciativas exitosas apresentaram as seguintes características: mostraram-se eficazes na redução de diversos tipos de delinquência urbana; foram implantadas em condições relativamente documentadas, o que permite a sua reprodução em outras circunstâncias; e propiciaram a cooperação técnica entre os estados e as cidades integrantes desses estados.

Dentre os países que adotaram tal enfoque, veja-se o exemplo da Colômbia, em especial Bogotá, que deixou de figurar na lista das cidades mais perigosas do mundo e passou a ser modelo de política pública de segurança. Pela sua importância, a política desenvolvida na capital colombiana será analisada a seguir.

### **1.3 A política pública de segurança cidadã colombiana**

A importância da observação empírica no estudo do tema segurança pública, em especial a sua possível municipalização, foi destacada por Soares (2005), fundamentando que tais políticas envolvem questões de ordem empírico-analítica e de natureza política. Compartilhando do mesmo entendimento, analisar-se-á a experiência colombiana, particularmente a implantada em Bogotá, devido à repercussão das medidas lá aplicadas, os resultados apresentados e sua influência nas políticas públicas de segurança aplicadas no Brasil.

Na década de 1990, a Colômbia viu-se diante de uma conjuntura que a impeliu a modificar os parâmetros de atuação no âmbito da segurança pública. Conforme delineado por Mejía (2007), à época eram frequentes os desaparecimentos, sequestros, extorsões, tomadas de povoados, massacres de camponeses, assassinatos de líderes políticos de partidos tanto da esquerda quanto da direita, contexto agravado, ainda mais, pela guerra entre os cartéis do tráfico de drogas. Conforme Martin e Ceballos (2004), até 1994, a Colômbia possuía a mais alta taxa de homicídios dentre os países da América Latina.

Diante de tal situação, o Estado teve que reconhecer sua incapacidade para enfrentar sozinho o problema da violência, o que fez com que autoridades governamentais e políticas abdicassem da postura de únicos provedores de segurança e detentores do controle de criminalidade. Paralelo a isso, surgiu na população a vontade de inserir-se nas ações de combate à violência (MEJÍA, 2007). Em consonância com tal percepção, Waller (1997) afirma a importância do apoio da população, das cidades e do setor privado para que o Estado consiga a segurança para a população.

Nesse contexto, o governo colombiano, dentre diversas medidas<sup>19</sup>, realizou parcerias com universidades e instituições de pesquisa que tiveram como resultado os arranjos institucionais que deram origem ao novo modelo. As pesquisas mencionadas procuraram identificar determinados contextos, situações e eventos com maior propensão para a ocorrência de delitos, no intuito de elaborar maneiras de intervir preventivamente. Buscou-se também estudar a percepção de segurança pelos cidadãos (MEJÍA, 2007).

Surgiu, então, um modelo de segurança pública caracterizado por dois objetivos norteadores: a prevenção e a segurança cidadã. Através do viés prevenção, buscou-se identificar situações que potencializam atividades delitivas ou eventos violentos, para a adoção de medidas no sentido de evitá-las. Ganha destaque a tônica da prevenção do perigo.

Quanto à segurança cidadã, grande princípio norteador da nova abordagem, esta é entendida como sendo

um bem público, uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência à população e permite a convivência segura e pacífica. Está relacionada diretamente com o respeito à vida e à dignidade, contempla diversas dimensões (econômica, saúde, meio ambiente) que visam melhorar a qualidade de vida. (MEJÍA, 2007, p. 323)

---

<sup>19</sup> A título de exemplo: tentativas de acordos de paz com grupos de guerrilheiros, combate aos cartéis de droga e ao crime organizado. Em maior profundidade, Martin e Ceballos (2004).



De fato, conforme afirmado por Freire (2009), a Colômbia foi o primeiro país a aplicar o paradigma da segurança cidadã e, devido ao êxito das medidas lá implantadas no controle e prevenção da criminalidade, este passou a ser adotado em outros países da América Latina, dentre eles o Brasil<sup>20</sup>.

Esse conceito também foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no Informe sobre Desenvolvimento Humano de 1994, sendo utilizado para abranger não apenas a sobrevivência física ou os fatos da vida da pessoa individual, mas também uma forma igualitária de socialização e as questões atinentes à vida da sociedade.

Observa-se, portanto, a adoção do conceito de política pública de segurança cidadã, definido por Rojas (2006), como sendo um conjunto organizado e estruturado de ações que busquem gerar situações, bens e serviços públicos para satisfazer as demandas dos cidadãos, transformar condições de vida, modificar comportamentos, gerar valores e atitudes que correspondam com a lei, a moral, e a cultura próprios de uma comunidade.

Nota-se que a segurança é vista como um bem que afeta a qualidade de vida dos cidadãos e não apenas a diminuição dos delitos ou da violência. Tem-se uma abordagem mais ampla, denominada segurança humana, preocupada também com aspectos da qualidade de vida e dignidade humana em termos de liberdade, acesso ao mercado e oportunidades sociais.

Parte-se para políticas com viés diferente ao que tradicionalmente se verifica na América Latina, onde as medidas adotadas em segurança pública não têm provocado um impacto real, pois se mostram “mais intuitivas que analíticas, mais reativas do que planejadas, mais segmentadas do que integrais, mais dispersas do que focadas, mais fragmentadas do que consensuais” (SERRATO, 2007, p. 11).

Assim, no contexto da segurança humana, enquadra-se a segurança cidadã, que tem como consectário lógico políticas de segurança com um foco ampliado, atenta ao bem-estar das pessoas, aos direitos humanos e em que a cidadania aparece como principal objeto de proteção estatal (SERRATO, 2007).

Destarte, toda política pública de segurança cidadã deve responder não só ao problema da violência, dos delitos e crimes praticados, mas também à insegurança sentida pela população, ou insegurança cidadã. Tais problemas devem ser percebidos como problemas públicos, que demandam intervenção no espaço social e envolvem a tomada de decisões por um grande número de atores.

---

<sup>20</sup> Destaca-se o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, iniciado em 2003 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com as Nações Unidas, e que contou com a colaboração de técnicos colombianos responsáveis pela implementação de tal paradigma naquele país (FREIRE, 2009).

Rojas (2006) destaca um fator muito importante, no entanto, deveras esquecido, o de que

Na elaboração dos critérios orientadores, os responsáveis por elaborar políticas públicas de segurança cidadã, devem evitar cair no erro de partir do pressuposto de encarar a sociedade como um todo homogêneo que compartilha valores, tradições e costumes, assim devem reconhecer as diferenças próprias de cada zona ou região. (ROJAS, 2006, p. 370-371)

No mesmo sentido, Serrato (2007) observa que, para enfrentar o problema da violência, deve ser considerada também a violência cotidiana, originada no seio da família ou da comunidade, com a qual os cidadãos convivem e que podem ser combatidas por meio de políticas locais.

Marcus (1997) fala em incivildades para se referir a pequenos delitos, que ocorrem frequentemente e englobam tanto as infrações consideradas de menor potencial ofensivo quanto aquelas para as quais a própria população não percebe a necessidade de sanção. Assim, essa incivildade afeta principalmente a vida cotidiana dos habitantes das cidades, que, por sua vez, frequentemente são coautores de tais atos, como não pagar pelo uso do transporte público, não respeitar normas de trânsito, depredar bens públicos, dentre outros.

Surgem, então, como fatores que devem ser considerados na elaboração de uma política pública de segurança cidadã: ausência de capital social; fatores de risco, tais como armas, álcool, populações vulneráveis; violência doméstica; infraestrutura urbana inadequada; marginalidade urbana; concentração de delitos em determinadas áreas da cidade; e ineficácia institucional (SERRATO, 2007).

Com base em tais pressupostos, iniciaram-se as reformas já na década de 1990, quando foram oferecidos mecanismos legais para que as autoridades locais pudessem assumir responsabilidades sobre a questão e atuassem juntamente às demais esferas responsáveis.

Assim, a Constituição colombiana de 1991<sup>21</sup> disciplinou as funções e competências para as autoridades políticas e administrativas sobre o assunto, estabelecendo claramente a hierarquia para a gestão da ordem pública. Ela reconhece a importância das autoridades locais de ordem estadual e municipal na gestão da convivência e segurança cidadã

---

<sup>21</sup> Em especial, o art. 315, da Constituição da Colômbia, dispõe que: “Artigo 315. São atribuições do prefeito: [...] 2. Conservar a ordem pública no município, em conformidade com a lei e as instruções e ordens que receba do Presidente da República e do respectivo governador. O prefeito é a primeira autoridade de polícia do município. A Polícia Nacional cumprirá com prontidão e diligência as ordens impostas pelo prefeito por via do respectivo comandante.” Disponível em: <<http://www.jurisciencia.com/vademecum/constituicoes-estrangeiras/a-constituicao-da-colombia-constitucion-de-colombia/582/>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

e na gestão da ordem pública, e estabelece os prefeitos como líderes do planejamento da segurança<sup>22</sup>.

Dessa forma, o presidente da Colômbia à época (1990-1994), César Gaviria, iniciou uma forte política para incentivar as autoridades locais a exercerem de fato a liderança concedida pela Constituição de 1991 perante essas questões. Com esse intuito, elaborou-se a “Estratégia Nacional Contra a Violência” (Presidência da República de 1991) e sua segunda fase “Segurança para a Gente” (Presidência da República de 1993), em que se desenvolveu uma série de instrumentos essenciais para a gestão territorial da segurança cidadã e a ordem pública, tais como: planos locais de segurança, instâncias de coordenação interinstitucional (Conselhos de Segurança Municipal), mecanismos para o financiamento de planos locais, disposições para tornar efetivo o papel diretor das autoridades locais sobre a polícia<sup>23</sup>, dentre outros.

A coordenação do papel das autoridades locais com as nacionais passou a ocorrer por meio de planos responsáveis por fixar as linhas gerais de ação. Para tanto, foi desenvolvido o “Programa Departamentos e Municípios Seguros” (PDMS), que tem dentre seus objetivos fazer com que as autoridades político-administrativas (governadores, prefeitos, deputados, secretários), a Polícia Nacional, dentre outros, conheçam e deem cumprimento às normas vigentes em nível nacional para a gestão territorial da convivência, segurança cidadã e ordem pública<sup>24</sup>.

O referido programa tem como princípios a coordenação intra e interinstitucional e o planejamento de ações e programas de forma que desde o início se estabeleçam metas e indicadores que permitam aferir o impacto das medidas concretizadas.

<sup>22</sup> No entanto, conforme observação de Mejía (2007), foram poucos os governadores e prefeitos que assumiram de maneira direta a gestão da segurança pública, de modo que houve no país um declínio da responsabilidade das autoridades locais nessa matéria, que ficou a cargo exclusivamente dos organismos nacionais de segurança e justiça.

<sup>23</sup> A título de exemplo, veja-se o que dispõe o art. 12, da Lei 62, de 1993, que reformou a Polícia Nacional, tratando sobre as autoridades a quem essa está subordinada: “Das autoridades políticas. O Governador e o Prefeito são as primeiras autoridades de Polícia no Estado e no Município, respectivamente. A Polícia Nacional cumprirá com prontidão e diligência as ordens que estas transmitam-lhe através do respectivo comandante ou quem lhe faça as vezes. Os governadores e prefeitos deverão desenhar e desenvolver planos e estratégias de segurança integral com a Polícia Nacional, atendendo às necessidades e circunstâncias das comunidades sob sua jurisdição. (tradução nossa) Para ver o texto da lei na íntegra, acessar: <[http://psm.du.edu/media/documents/national\\_regulations/countries/americas/colombia/colombia\\_establishing\\_national\\_office\\_for\\_psc\\_1993-spanish.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/national_regulations/countries/americas/colombia/colombia_establishing_national_office_for_psc_1993-spanish.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2015.

<sup>24</sup> Informações extraídas da Cartilha sobre Políticas Públicas de convivência e segurança cidadã. Disponível em: <[http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS\\_DEPARTAMENTOS\\_MUNICIPIOS\\_SEGUROS/dms\\_cerca/cartillas/Cartilla%203.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/dms_cerca/cartillas/Cartilla%203.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2015.

Outra alteração verificada foi a criação, através do Decreto Nacional nº 2.615 de 1991<sup>25</sup>, dos Conselhos de Segurança em diversas instâncias: departamental, distrital, metropolitana e municipal. Trata-se de um órgão que tem por objetivo servir de intermediário entre a sociedade civil e o Estado, interligando os órgãos da justiça penal com as atividades dos demais cidadãos, no intuito de coordená-las buscando a diminuição da violência. Visa, ainda, ser um espaço de discussão e avaliação dos resultados das políticas adotadas.

Apesar da coordenação nacional, verifica-se que são as autoridades locais os representantes do Estado que dão as primeiras respostas aos problemas que afetam a convivência e segurança cidadã, pois estão mais próximos da comunidade, percebem mais rapidamente suas necessidades e conhecem as dinâmicas socioculturais e econômicas da melhor maneira, o que lhes permite tomar decisões mais acertadas.

Dessarte, é de competência das autoridades locais executar da forma mais rápida possível medidas preventivas que se desenvolvem em diversos ramos, tais como transportes, planificação urbana, educação, saúde, cultura e demais, gerando assim um desenvolvimento humano sustentável.

Tal postura baseia-se também na concepção de que a segurança cidadã manifesta-se de forma diferente em cada localidade, variando conforme as condições econômicas, geográficas, demográficas e a cultura de cada local em que é considerada (MEJÍA, 2007).

Sobre esse aspecto, Serrato (2007) afirma que o contexto local se mostra o mais adequado para a elaboração e colocação em prática de uma política pública de segurança e convivência cidadã, caracterizada pela participação da comunidade, oportunizando sua aproximação das autoridades administrativas, e que reflita de forma mais precisa as particularidades do fenômeno da violência e insegurança.

Outro setor que teve seu papel redesenhado foi a polícia, que passou de instrumento de proteção do Estado para tornar-se um serviço público responsável pelas necessidades dos cidadãos e por oferecer tranquilidade e segurança. A atuação da polícia passa a ser mais voltada a combater o medo<sup>26</sup>, a desordem e a incivilidade, do que a violência em si.

Desse modo, buscou-se mudar a forma de controle social exercida pela polícia, estimulando a ideia de polícia comunitária, procurando a aproximação com o cidadão, no intuito de obter a sua aprovação. Percebe-se um programa de atuação que demanda, em

---

<sup>25</sup> Para leitura do conteúdo integral do Decreto: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3343>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

<sup>26</sup> Para maior aprofundamento sobre o tema do medo na modernidade tardia, Garland (2005).

verdade, uma reforma estrutural nas polícias militar e civil, detentoras do monopólio da coerção física.

Conclui-se que as políticas públicas de segurança cidadã, não obstante enfrentarem críticas, coincidem com uma melhora nos índices de violência colombianos, tanto que se afirma viver o país um clima de otimismo, que pode ser exemplificado pela mudança de colocação da Colômbia no índice de “Estados Falidos”<sup>27</sup> da revista *Foreign Policy*. Nesse ranking, o país passou do 19º lugar em 2002, para tornar-se o 52º em 2012 (LLORENTE; LÉON, 2013). Logo, o discurso crítico não deve ser absorvido como deslegitimador das propostas apresentadas.

Dentre as cidades em que os administradores locais assumiram a posição de liderança conferida pela nova abordagem e efetivamente implantaram políticas públicas de segurança cidadã, destacam-se Bogotá, Medellín e Cali. Com efeito, as três cidades apresentaram reduções consideráveis nos índices de violência, bem como melhorias nas condições de convivência e sustentabilidade.

Particularmente, Bogotá foi a cidade pioneira na promoção das mudanças em tela, iniciando suas reformas ainda na década de 1990, além de ser também o local em que, apesar da alternância de poder, as políticas implantadas tiveram continuidade. Além disso, o modelo implantado na cidade serviu de inspiração para a criação do já mencionado “Programa Departamentos e Municípios Seguros”.

Destarte, mostra-se pertinente uma análise mais detida sobre o programa de política pública de segurança cidadã implantado na capital colombiana, pois, conforme Martin e Ceballos (2004), o exemplo de Bogotá demonstra como uma política de segurança nacional pode ser fortalecida e tornar-se mais sustentável e consistente quando é apoiada e complementada por uma política local de segurança cidadã.

Além disso, utiliza-se a mesma lógica mencionada por Marx, justificando a escolha da Inglaterra para estudar o fenômeno do capitalismo, adotada também por Kahn e Zanetic (2005), qual seja, a anatomia do homem explica a anatomia do macaco. Da mesma forma, para entender o efeito das práticas municipais na criminalidade, é preciso analisar onde o problema é mais grave e as políticas municipais de prevenção ao crime mais desenvolvidas.

---

<sup>27</sup> O índice de “Estados Falidos” foi criado pela revista *Foreign Policy* em parceria com o *The Fund for Peace*, dos EUA. Tal dado passou a ser divulgado, a partir de 2005, e buscava elencar os países de acordo com sua incapacidade em manter-se dentro da normalidade política, econômica ou social. Esse índice foi elaborado a partir de doze critérios sociais, econômicos, políticos e militares, ponderados em função de um modelo quantitativo desenvolvido pelo Fundo para a Paz. Para mais informações, acessar <<http://foreignpolicy.com>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

#### **1.4 O modelo implantado em Bogotá nas administrações Mockus – Peñalosa (1995-2003)**

Bogotá, capital da Colômbia, é a maior cidade do país, possui uma população de pouco mais de 7,5 milhões de habitantes e caracteriza-se por ter apresentado um crescimento desordenado, acelerado pelo êxodo rural. Trata-se, portanto, de uma típica metrópole subdesenvolvida, com problemas de pobreza, marginalização, desigualdades sociais, insegurança e medo, conforme aponta Martin e Ceballos (2004).

No final da década de 1980 e início dos anos 1990, Bogotá era considerada uma cidade caótica e insegura. É importante destacar que, além dos problemas relacionados ao tráfico de armas e de drogas, combatidos pelas políticas nacionais, a criminalidade em Bogotá estava relacionada a outras redes de crimes organizados e à delinquência comum, aspectos peculiares daquela localidade. (VELÁSQUEZ; PINZÓN, 2008)

Nesse contexto, em 1995, os índices de criminalidade bogotanos eram preocupantes. A título de exemplo, veja-se a taxa de homicídios, que estava na faixa de 80 para cada 100.000 habitantes. Tais fatores, incluindo a presença na lista das cidades mais perigosas do mundo, foram determinantes para que os governos municipal, estadual e federal unissem esforços no intuito de transformar aquela realidade.

As políticas implantadas, adiante analisadas, parecem ter surtido efeito, pois já em 2012 a taxa de homicídios para cada 100.000 habitantes havia caído de 80 para 16,5, de acordo com relatório global sobre homicídios divulgado pela ONU; as mortes em acidentes de trânsito passaram de 25 a cada 100.000 habitantes em 1995, para 8,7 em 2003; e verificou-se uma queda de aproximadamente 40% na criminalidade de uma forma geral, conforme dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (PEREGRÍN, 2007).

Mesmo que se discutam outras possíveis causas para essa diminuição da violência, é incontestável que ela coincidiu com a implementação das medidas relacionadas à já mencionada política pública de segurança cidadã, caracterizada pela municipalidade, integração com a sociedade civil e orientada pelo conceito de segurança humana integral. Esse fato aponta para a influência daquelas medidas na melhora dos índices, tanto que o programa implementado em Bogotá é visto como um modelo de atuação integrada entre autoridades nacionais, estaduais e locais<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Interessante observar que após o período Mockus-Peñalosa (1995-2003) seguiram-se as administrações de prefeitos ligados ao Polo Democrático Alternativo (2004-2015), que colocaram os temas de segurança cidadã e convivência em segundo plano, fato que coincidiu com a redução da queda da criminalidade, em alguns períodos tendo havido ainda o seu aumento. (LLORENTE; LÉON, 2013)

Assim, divergindo da concepção de que as altas taxas de criminalidade devem ser tidas como um dado normal da vida na modernidade tardia (GARLAND, 2005), as autoridades locais em Bogotá convocaram a população para atuar na defesa da segurança cidadã, pois, como observou Mejía (2007, p. 326),

consideram que as altas taxas de violência, vivenciadas como um fato normal, devem ser afrontadas pela população. E que o compromisso ativo da população (indivíduos, famílias, comunidades, organizações) com esse novo fato social produz novas experiências coletivas da violência e novas possibilidades de controlá-la.

Da análise da política de segurança cidadã desenvolvida em Bogotá, desponta a importância do papel dos governos locais no âmbito da segurança, especialmente quando há uma liderança institucional voltada para a questão e se alcançam certos consensos que garantem a continuidade das medidas.

Essa liderança ocorre notadamente no campo da prevenção, pois, de acordo com Dammert (2015), as autoridades locais são as mais capacitadas para articular medidas voltadas à melhoria da infraestrutura urbana (iluminação, espaços públicos, transportes) com aquelas diretamente relacionadas à criminalidade (prevenção do consumo de drogas, álcool, violência doméstica, dentre outras).

Com efeito, um fator decisivo para as mudanças ocorridas em Bogotá decorre da postura de liderança assumida pelos prefeitos da cidade no período analisado: de 1995 a 1997, a cidade foi administrada por Antanas Mockus; entre 1998-2000, por Henrique Peñalosa, e de 2001 a 2003, novamente por Mockus. Apesar da alternância, podem ser observados alguns traços semelhantes entre os dois gestores públicos, que compartilharam uma lógica de continuidade construtiva (MARTIN; CEBALLOS, 2004), de forma que, além de não reivindicarem o sucesso das medidas apenas para si, deram continuidade aos programas estabelecidos por seu antecessor, algo pouco comum na América Latina (PEREGRÍN, 2007).

Pode-se afirmar que a administração Mockus preocupou-se em reconstruir a cidadania, enquanto a de Peñalosa priorizou a reconstrução da cidade; todavia, ambas tiveram o cuidado de, utilizando de experiências de outros países em matéria de segurança, fazê-lo de forma eclética e pragmática, e não dogmática, respeitando, portanto, as particularidades da realidade local. Em relação a isso, Martin e Ceballos (2004, p. 146-147) afirmam que

No tema segurança, nenhum dos dois reivindicou de maneira gratuita e a priori ‘modelos’, como o *broken Windows* (teoria das janelas quebradas), tolerância zero

ou capital social. Ambos foram acima de tudo racionais e muito pragmáticos, no bom sentido da palavra. (tradução nossa)<sup>29</sup>

Destaca-se que, ao se falar em segurança humana integral, tem-se em mente o marco conceitual adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entendendo-a como termo amplo, que inclui segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária e política, que busca a proteção do indivíduo contra ameaças de caráter crônico e também as repentinas (SERRATO, 2007).

Com efeito, a política desenvolvida em Bogotá estava atenta a tal concepção de segurança humana. A título de exemplo, veja-se a afirmação de Velásquez (2012), que trabalhou durante as três administrações em estudo,

intervir em um lugar onde se concentram atos de violência e criminalidade significa, além de perseguir e deter as pessoas violentas e os criminosos, cuidar das crianças que estão fora do sistema escolar, cuidar das pessoas em situação de rua, iluminar as ruas, recolher o lixo, melhorar a infraestrutura urbana, parques, ruas, espaços públicos etc. (VELÁSQUEZ, 2012, p. 15)

Para implementar as mudanças em estudo, cada administração elaborou um plano municipal de desenvolvimento – “Formar a cidade”, Mockus (1995-1997); “Pela Bogotá que queremos”, Peñalosa (1998-2000); “Para viver todos do mesmo lado”, Mockus (2001-2003) – sendo possível identificar em todos eles eixos temáticos comuns, que demonstram a continuidade dos programas, ainda que com algumas particularidades. São eles: cultura cidadã; segurança e convivência; espaço público, urbanismo e produtividade; progresso social; legitimidade e eficiência institucional (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Nóbrega (2015) destaca, ainda, como elementos direcionadores dos planos desenvolvidos, a informação confiável, utilizando-se de dados estatísticos; a adoção de um plano de segurança e convivência; o fortalecimento da Polícia Metropolitana; a prestação de contas, avaliação e acompanhamento; e avaliação externa (*accountability* social<sup>30</sup>).

<sup>29</sup> En el terma de seguridad, ninguno de los dos reivindico de manera gratuita y a priori ‘modelos’, como el de *broken Windows* (teoría de la ventana rota), tolerancia cero o capital social. Ambos fueron ante todo racionales y muy pragmáticos, en el buen sentido de la palabra. (MARTIN; CEBALLOS, 2004, p. 146-147)

<sup>30</sup> Conforme Peruzzotti e Smulovitz (2002), a *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas pelos cidadãos, baseado em ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como em ações midiáticas. As ações desses atores têm por objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos, e ativar a operação de agências horizontais de controle. A *accountability* social pode canalizar-se tanto por vias institucionais como não institucionais.



#### 1.4.1 Cultura cidadã

Em consonância com o paradigma nacional da segurança cidadã, desenvolveu-se em Bogotá a denominada “cultura cidadã”, que parte do pressuposto teórico de que a vida dos cidadãos se torna melhor quando os três quadros de regulação a que estão sujeitos – lei, moral e cultura – estão em harmonia. Logo, surgem como necessários o acatamento da norma, a punição social dos comportamentos repreensíveis e a corresponsabilidade entre autoridades e cidadãos. De acordo com Mockus (1994, p. 4), idealizador da teoria,

o exercício sistemático da violência fora das regras que definem o monopólio estatal do uso legítimo da mesma, ou o exercício da corrupção, crescem e se consolidam exatamente porque chegam a ser comportamentos culturalmente aceitos em certos contextos. Toleram-se, assim, comportamentos claramente ilegais e freqüentemente [sic] de moral censurável.

Percebeu-se haver em Bogotá, e na Colômbia de uma forma geral, um divórcio entre cultura, lei e moral, indicando um alto grau de conflitividade. Tal percepção foi uma consequência da inclusão do fator capital social<sup>31</sup> na análise da violência, o que chamou a atenção para a falta de confiança nas relações entre os cidadãos, entre estes e as instituições, bem como a fragilidade das redes de controles sociais que incidem sobre os comportamentos individuais e coletivos, como causas de diversos fenômenos de violência verificados na América Latina (SERRATO, 2007).

Buscou-se, então, a partir do enfoque da cultura cidadã, modificar o comportamento dos bogotanos, introduzindo formas de regulação individual e coletiva através da pedagogia e da comunicação. Objetivou-se mudar o comportamento e a percepção dos cidadãos com relação à violência e às formas de convivência (LLORENTE; RIVAS, 2005).

Assim, definia-se “cultura cidadã” como sendo um conjunto de costumes, ações e regras mínimas compartilhadas e que gerariam sentimento de pertencimento, facilitando a convivência urbana, propiciando o respeito ao patrimônio comum e ao reconhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos<sup>32</sup>. Através do desenvolvimento de uma cultura cidadã, os mandamentos legais tornar-se-iam moral e culturalmente válidos, e seriam combatidas a justificação moral ou aceitação cultural de comportamentos ilegais.

<sup>31</sup> Nesse contexto, utiliza-se a expressão “capital social” aludindo-se a exercício da cidadania, fazendo-se referência à assimilação das normas pelos cidadãos e à crença de seus similares irão respeitá-las. Quando o capital social é deficiente, a coesão social mostra-se fraca, o que reflete nas formas de controle social. (SERRATO, 2007)

<sup>32</sup> Artigo 6. *Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá*, D. C., 1995-1998, “Formar ciudad”. Para ter acesso ao documento na íntegra: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>>. Acesso em: 22 set. 2015.

Destaque-se que o objetivo das medidas adotadas nesse viés pela administração de Antanas Mockus não era o de mudar a lei ou a moral, mas apenas alguns hábitos e costumes dos bogotanos. Buscava-se, acima de tudo, a autorregulação pelas próprias pessoas, seja nos espaços, transportes e estabelecimentos públicos, ou entre os cidadãos e as autoridades, pois tinha-se como premissa que o ambiente público depende da qualidade dessas interações (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

As políticas adotadas nesse aspecto mostravam-se de importância destacada, pois através do desenvolvimento de uma cultura cidadã estimulam-se a coesão social e a cooperação, sentimentos capazes de inibir possíveis comportamentos criminosos a partir de expressões solidárias e de trabalho coletivo (SERRATO, 2007).

Objetivando esse enfoque pedagógico, foram tomadas as seguintes medidas: restrição ao porte de arma nos finais de semana; campanhas pelo desarmamento; policiamento operacional e campanhas de restrição ao consumo de álcool (VELOSO, 2015; VELÁSQUEZ; PINZÓN, 2008).

A preocupação quanto ao uso de armas surgiu a partir da constatação de que 74% dos homicídios em Bogotá eram cometidos com arma de fogo. Assim, através de campanhas de conscientização e objetivando o desarmamento, a apreensão do número de armas cresceu de 5 mil por ano em 1994, para aproximadamente 13 mil por ano em 2002 (KAHN; ZANETIC, 2005). Além disso, os efeitos positivos sobre o número de homicídios podem ser verificados pelos seguintes dados colhidos por Martin e Ceballos (2004): no primeiro semestre de 1996, quando vigorava a restrição ao porte de armas nos finais de semana, os homicídios diminuíram em 2,1%; diversamente, quando se retirou a restrição, entre abril e novembro do mesmo ano, o número aumentou em 5,49%; voltando a diminuir 26,7% (comparando-se com o ano anterior) no mês seguinte, quando se restringiu novamente o uso de armas.

Destacou-se também a medida que ficou conhecida como “hora *Zanahoria*”, ou “hora da cenoura”, que determinava o fechamento de bares e boates às 01:00 hora da manhã, e que, posta em prática por quatro anos, proporcionou uma redução dos homicídios em 8% (PEREGRÍN, 2007). Essa medida ficou em vigor de 1995 até 2002, quando Mockus, chefe do Poder Executivo distrital à época, baseado no declínio contínuo das mortes violentas na cidade, implementou o que chamou de “hora otimista”, estendendo o horário de venda de bebidas alcoólicas até 3:00 horas da manhã<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Em 2014, o então administrador de Bogotá Gustavo Petro pôs fim à medida que restringia os horários para a venda de bebidas alcoólicas, dando fim, após vinte anos, à “hora *zanahoria*”.

#### 1.4.2 Segurança e convivência

Concebido primeiramente dentro do marco conceitual da cultura cidadã, foi elaborado um plano de segurança e convivência, colocado em execução a partir de 1995, com objetivo de integrar a política municipal à nacional e ao Sistema de Justiça, denotando-se a importância dada a uma atuação coordenada entre as diversas instâncias administrativas. Não obstante a utilização da força do aparato de justiça, o plano deu ênfase a uma cultura cidadã, buscando também limitar espaços propícios a comportamentos incivilizados.

Além disso, criou-se um Código de Violência e o Plano Mestre de Equipamentos de Segurança Cidadã, Defesa e Justiça, como forma de obter o amparo legal e a institucionalização dos projetos de segurança e convivência (MEJÍA, 2007). De fato, o Plano Mestre foi concebido como um documento estratégico, pois compila diretivas concretas no tema da segurança para as futuras administrações da cidade (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Destacam-se, também, iniciativas voltadas para os adolescentes em situação de risco e para a recuperação de espaços públicos degradados, sistematizadas pelo Programa Missão Bogotá. Tal programa tinha por objetivo integrar a comunidade em ações de recuperação da ordem física e social em determinados locais da cidade caracterizados por problemas de convivência e uso inadequado do espaço público, com alta percepção de insegurança por parte da população (LLORENTE; LÉON, 2013).

Observa-se que as medidas implementadas por Mockus e Peñalosa priorizaram as situações de insegurança verificadas nos bairros mais pobres, contrariando a ideia generalizada de que a falta de segurança afeta principalmente as áreas mais ricas de uma cidade (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

#### 1.4.3 Espaço público, urbanismo e produtividade

O tema “espaço público” foi prioridade tanto nas administrações de Mockus quanto na de Peñalosa. O primeiro, entendendo que era preciso recuperar o ambiente em que o indivíduo é cidadão, ou seja, o espaço público, realizou reformas que buscavam ampliar, redistribuir e cuidar da manutenção dos mesmos, incluindo também o meio ambiente<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Percebe-se, aqui, a clara influência das concepções de criminologia ambiental, já mencionadas, concebidas pela Escola de Chicago, esta, por sua vez, é tida como a primeira produção de caráter científico a romper com a concepção etiológica do delinquente, centrando seus estudos nas circunstâncias que levam à prática do ato criminoso, priorizando o método empírico e preocupando-se com a prevenção do crime. Por tais motivos, é

Relacionado ao viés pedagógico da cultura cidadã, o plano municipal de Mockus considerava que o melhoramento do espaço público favoreceria o comportamento cidadão (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Peñalosa, por sua vez, adotou como grande lema de seu plano municipal o melhoramento do espaço público, com o objetivo de que o centro conceitual da cidade voltasse a ser o ser humano, em outras palavras, devolver a cidade aos cidadãos. Considerava-se, ainda, que espaços públicos bem planejados e mantidos adequadamente podiam dissuadir comportamentos violentos, uma vez que aumentavam o risco de sanção, além de induzirem condutas adequadas à sua conservação. Promover-se-ia o que se chamou de vigilância natural por parte da comunidade, que tem como consequências o aumento da segurança subjetiva, da utilização dos espaços públicos pelas pessoas e a diminuição da probabilidade de os mesmos serem utilizados para a prática de delitos (SERRATO, 2007).

Nesse sentido, Peñalosa realizou reformas nos transportes e melhoramentos na infraestrutura urbana, medidas essas que aumentaram a segurança e fortaleceram o sistema legal, mostrando, ainda, que não se tratava apenas de ampliar a oferta, mas sim de garantir o seu bom uso, a sua apropriação pela comunidade e a manutenção e vigilância oportunas.

Para realizar tais obras, Peñalosa inspirou-se principalmente na teoria das janelas quebradas<sup>35</sup> (WILSON; KELLING, 1982) decorrente dos estudos do psicólogo social Philip Zimbardo, e buscou recuperar espaços físicos abandonados e deteriorados, pois esses seriam propícios à prática de crimes. Assim, foram elaboradas obras para tornar tais lugares espaços públicos abertos que passassem a sensação de ordem e apropriação. Exemplos dessa postura são o Projeto Parque Terceiro Milênio, a construção de uma rede pública de três grandes bibliotecas<sup>36</sup>, bibliotecas de bairro, uma rede de ciclovias e um plano de recuperação do centro de Bogotá, dentre outros (FIDALGO; SUÁREZ; VALLEJO, 2010).

Outra estratégia importante foi a setorização das áreas da cidade com maior fluxo de pessoas em 28 quadras definidas como pontos estratégicos para a vigilância e segurança cidadã. Esses locais, denominados de “zonas seguras”, passaram a contar com a presença permanente da polícia e de uma unidade móvel para atender às denúncias dos cidadãos.

---

tida como a precursora das ideias de criminologia ambiental. Para estudo mais aprofundado sobre a Escola de Chicago, Tangerino (2007).

<sup>35</sup> De acordo com tal teoria, é de destaca importância a manutenção do espaço público ordenado, pois tal fator tem reflexos sobre a segurança e sobre a percepção da comunidade. Com efeito, para Wilson e Kelling (1982), espaços urbanos abandonados e deteriorados evidenciam o declínio da ordem pública e disseminam a insegurança, tornando-se espaços propensos a concentrarem crimes e transgressões. Para aprofundamento sobre o tema, Wilson e Kelling (1982).

<sup>36</sup> Importante destacar que a rede pública de bibliotecas criada em Bogotá é, de acordo com Serrato (2007), a mais visitada do mundo.

Tratam-se das áreas com maior atividade comercial, educativa, recreativa e com alta concentração populacional, demandando, portanto, mais atenção quanto à segurança. Para tal medida, a administração de Bogotá inspirou-se no modelo de “equipes de bairro” utilizado pela Polícia Comunitária e de Proximidade, da Espanha (NÓBREGA, 2015).

Além disso, uma parcela significativa dos recursos destinados à política pública de segurança foi utilizada para a reforma, melhoramento e modernização dos espaços de retenção dos infratores e contraventores. Nesse sentido, foi ampliada a capacidade da cadeia municipal de Bogotá e criou-se uma Unidade Permanente de Justiça (UPJ), funcionando como centro de detenção transitória para onde eram encaminhados os cidadãos que violassem as regras de convivência (LLORENTE; LÉON, 2013).

Observa-se, portanto, que ambas as administrações entendiam haver uma relação entre segurança cidadã e espaço público, de forma que, para compreender a melhora observada na segurança pública em Bogotá, é fundamental atentar para a inter-relação existente entre segurança, urbanismo e espaço público.

#### 1.4.4 Progresso social

De acordo com Waller (1997), comprovou-se que as taxas de violência e criminalidade são mais elevadas onde há maior desigualdade social e onde existe sentimento de privação relativa<sup>37</sup>, fatores estes presentes na maioria dos problemas de família, escola e vizinhança.

Atenta a tal fato, a primeira administração Mockus (1995-1997) introduziu o marco conceitual do progresso social, no que foi seguido pelas duas administrações seguintes. O foco de tal estratégia era buscar contribuir para melhorar o nível de vida da população mais vulnerável (em especial os moradores de rua e aqueles envolvidos com prostituição), facilitando o acesso a bens e serviços básicos e diminuindo a exclusão social<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Privação relativa é um sentimento de descontentamento que surge da percepção de estar a ser privado de algo a que se teria direito, sobretudo algo que se percebe que outros indivíduos ou grupos com os quais é feita a comparação possuem, donde o termo “relativa”, pois é essencial a comparação com o outro para que surja o sentimento de privação. Young (2002), abordando o tema atenta para o fato de que a privação relativa é convencionalmente pensada como um olhar para cima: trata-se da frustração daqueles a quem a igualdade no mercado de trabalho foi recusada face àqueles com mérito e dedicação iguais. Mas, adverte que ela também é um olhar para baixo: a apreensão diante do relativo bem-estar daqueles que, embora em posição inferior à do observador na hierarquia social, são percebidos como injustamente favorecidos, por recorrerem a formas ilícitas de obtenção de renda, sentimento agravado quando se é vítima de algum crime.

<sup>38</sup> Artigo 13. *Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá*, D. C., 1995-1998, “Formar ciudad”. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393>>. Acesso em: 22 set. 2015.

Para tanto, foram implantadas medidas visando facilitar o acesso da susomencionada população à saúde, educação, cultura, recreação e justiça social. A título de exemplo, veja-se a criação do Sistema Distrital do Bem-Estar Familiar, como instrumento de ação de uma política social. Já sob o enfoque da justiça social, objetivava-se melhorar o acesso das pessoas em situação de alta vulnerabilidade a condições mínimas de nutrição, saúde, educação e habitação com critérios de imparcialidade e responsabilidade compartilhada (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Sob esse enfoque, foram também desenvolvidos programas voltados para os jovens, buscando afastá-los de situações que os expusessem à violência e criminalidade, seja como vítimas ou como novos infratores. Tal preocupação deu-se por conta dos dados obtidos que indicavam que, apesar de os jovens corresponderem a apenas 27% da população bogotana à época, 42% dos crimes contra integridade física e 36% dos homicídios tinham pessoas jovens como vítima (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Assim, dentre as iniciativas desenvolvidas, podem ser citadas: o já mencionado Programa Missão Bogotá, a elaboração de uma política distrital para a juventude; criação de Conselhos Locais de Juventude; Programa Rock no Parque; mediação de conflitos escolares; prevenção ao consumo de álcool e drogas, dentre outros.

#### 1.4.5 Legitimidade e eficiência institucional

Sob esse enfoque, buscava-se gerar nos cidadãos credibilidade nas instituições, normas, serviços públicos e nos governantes, o que seria possível através de uma gestão eficiente, eficaz e que trouxesse a população para o debate, execução e avaliação das políticas implementadas.

Além disso, uma política pública de segurança cidadã demanda a geração de condições de governabilidade que favoreçam sua viabilidade, bem como a capacitação das agências responsáveis para a gestão eficaz das políticas (SERRATO, 2007).

Nesse sentido, foi implementado o Conselho Municipal de Segurança, criado pelo já mencionado Decreto Nacional 2.615 de 1991, composto pelo Prefeito, autoridades da polícia, dentre outros, com o objetivo de ser um espaço de diálogo, tanto que outros setores da administração municipal, como secretarias de saúde, educação e trânsito, passaram a ter assento, incluindo também a participação de representantes da sociedade e empresários, no intuito de discutir os avanços e obstáculos do processo de combate à violência.

Ademais, realizou-se uma reforma institucional na administração, buscando adequar as instituições às necessidades locais, diminuir a atividade executora e aumentar a capacidade de planejamento e controle da administração, aumentar a transparência e a capacidade de controle pelo cidadão – *accountability* social (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Atendo-se à concepção de segurança humana integral, que dentre seus princípios fundamentais a interagencialidade, estimulou-se a atuação coordenada entre as diversas secretarias municipais. Em especial, Mockus, em sua segunda administração (1995-1997), determinou que cada setor administrativo deveria definir de que forma contribuiria para a segurança e convivência cidadã.

Como resultado, obtiveram-se políticas públicas de segurança com uma racionalidade mais efetiva tendo em vista considerar as peculiaridades dos locais em que seriam desenvolvidas e uma abordagem integral do problema.

Ainda buscando ampliar a legitimidade, realizou-se uma reforma policial e de outros programas a ela relacionados. Isto é, apesar de o governo municipal não ter competência para reformar a polícia nacional<sup>39</sup>, foi observada em Bogotá uma maior coordenação institucional que levou ao aumento da cooperação e a adoção de iniciativas conjuntas. Concomitantemente, houve um projeto nacional de combate à corrupção dentro da polícia e ao desprestígio da instituição (VELÁSQUEZ, 2007).

#### 1.4.6 Base de dados confiável

O programa de segurança implementado tinha também como elemento fundante a utilização de informações sobre a violência de cada localidade em que seria aplicado, priorizando-se os dados estatísticos. Em atenção a isso, foram criados em Bogotá a Subsecretaria de Assuntos para Convivência e Segurança Cidadã e o Sistema Unificado de Informação sobre Violência e Delinquência (SUIVD), dentro dessa Secretaria, com o objetivo de informar os principais fatores de insegurança de forma mais confiável<sup>40</sup>, integrando dados da Polícia Metropolitana e do Instituto Nacional de Medicina Legal (NÓBREGA, 2015).

Através do SUIVD, inspirado em sistemas similares de cidades norte-americanas, passou-se a ter informações sobre quais áreas apresentam as taxas mais altas de criminalidade,

<sup>39</sup> A Colômbia possui apenas uma polícia, a Polícia Nacional, que está subordinada diretamente ao Ministro da Defesa. A Polícia Metropolitana é uma unidade da instituição nacional. (VELÁSQUEZ, 2007)

<sup>40</sup> Em 2006, o SUIVD, sob a administração de Luís Eduardo Garzón, passou a ser denominado de Observatório da Convivência e Segurança Cidadã. Posteriormente, em 2008, tornou-se Centro de Estudos e Análise da Convivência e Segurança Cidadã, CEACSC. Para maiores informações, consultar: <<http://www.ceacsc.gov.co/>>.

violência e acidentes de trânsito, uma vez que o sistema processa as informações de maneira georreferenciada. Para avaliar tais informações, as administrações tiveram que implementar de fato algumas comissões de criação já determinadas pelo plano nacional, mas que ainda não tinham sido implementadas, como o Conselho Municipal de Segurança.

A obtenção de dados e estatísticas seguros e confiáveis era importante não apenas para definir quais medidas seriam implantadas, mas também para acompanhar aquelas em desenvolvimento. Tão importante foi a importância dada a tal eixo que, durante as administrações em estudo, foram criados aproximadamente quinze observatórios de fenômenos urbanos, buscando sempre um atuar técnico e preciso (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

A importância de uma base de dados confiável já havia sido reconhecida na Declaração Final do Seminário de Reflexão Científica sobre o Delito e a Segurança dos Habitantes<sup>41</sup>, em que se afirma, no item 15, para qualquer ação efetiva no controle da criminalidade, ser imprescindível contar com informações confiáveis sobre as vítimas, os infratores e o sistema de justiça penal. Tais informações, além de possibilitar aos operadores do sistema criminal um atuar mais eficiente e efetivo, também facilitariam o controle externo dos elementos de justiça criminal, sua avaliação e possíveis melhoras a serem implementadas (CARRANZA, 1997).

Por fim, destaque-se o aspecto inovador em dar importância a uma base de dados confiável, pois tradicionalmente verifica-se uma interpretação mecânica do fenômeno da violência na América Latina, automaticamente associado aos índices de pobreza, sem comprovação empírica e com estatística criminal desatualizada (SERRATO, 2007).

#### 1.4.7 Fortalecimento da Polícia Comunitária

No âmbito municipal, verificou-se um incremento dos recursos destinados à polícia metropolitana, com o objetivo de renovar a frota de veículos, modernizar o sistema de comunicação para a recepção das demandas cidadãs e a reforma dos Centros de Atenção Imediata<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Seminário promovido pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente – ILANUD, em San José da Costa Rica, no ano de 1995.

<sup>42</sup> Os Centros de Atenção Imediata instalados em Bogotá são pequenos postos de Polícia, equipados com telefone e veículos, localizados em áreas distantes das Delegacias e que requerem especial presença policial, vigilância realizada pela Polícia Metropolitana. Cada Centro de Atenção Imediata tem uma jurisdição delimitada com a finalidade de facilitar o conhecimento dos problemas em matéria de insegurança em sua área de trabalho, para diminuir o tempo de reação da polícia quando chamada, e para aproximá-la da comunidade. Para conhecer os problemas de cada área, conta, além dos dados estatísticos, com as



Nesse mesmo viés, a administração municipal procurou fortalecer a Polícia Comunitária, denominada de Bases Comunitárias de Segurança – BCS, bem como aumentar o número de policiais nas ruas, o que fez diminuindo o número de oficiais destinados ao desempenho de funções burocráticas.

Importante destacar que os investimentos priorizaram muito mais a capacitação técnica e humana dos policiais do que apenas o aumento do efetivo. Prova disso é o fato de que em 1995 havia 10.500 policiais em Bogotá, número que caiu para 10.320 em 2003 (VELÁSQUEZ, 2007).

Observe-se, ainda, o fato de a Polícia Comunitária ter assumido compromissos que iam além das suas obrigações legais, demonstrando o seu empenho em contribuir para a efetivação da segurança cidadã (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Não se pode olvidar, também, a determinação do plano municipal em atuar coordenadamente com a Polícia Nacional, apoiando-a diretamente a partir de medidas como: promoção da capacitação de oficiais da polícia nas universidades de Bogotá; esforços para a cooperação da Polícia com programas sociais, tais como combate às drogas, à prostituição e a fatores de risco; cooperação com setores privados, através da Câmara de Comércio, para fornecimento de viaturas móveis para a Polícia Nacional; dentre outros (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

#### 1.4.8 Os resultados alcançados em Bogotá

Observa-se que os planos municipais em estudo romperam com a tradicional forma de enfrentamento da questão da criminalidade e violência, que os considerava como relacionados exclusivamente aos setores de polícia e justiça criminal, e passou a abordá-lo de forma conjunta a outros setores da administração, em especial com a implementação de políticas públicas de prevenção e controle (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

A política de segurança pública implementada em Bogotá efetivou uma concepção de segurança cidadã e voltou sua atenção para além do problema da violência e criminalidade, buscando melhorar as condições de convivência e prevenir situações delitivas.

Tal abordagem, a conceber a segurança como prioridade, também foi uma inovação, pois se rompeu o paradigma de que a mesma seria um assunto a ser tratado exclusivamente no plano nacional. Ao contrário, tais prefeitos assumiram a sua

---

informações obtidas nos comitês de vigilância locais e com as queixas dos cidadãos de cada área. (MARTIN; CEBALLOS, 2004)

responsabilidade no tema e desenvolveram políticas atentas às peculiaridades da cidade e da população de Bogotá, ainda que em coordenação com as estratégias nacionais para segurança.

Mostrou-se importante a definição de metas e objetivos concretos, constantemente utilizados para avaliar os resultados das medidas implementadas e verificar a necessidade de adaptação dos programas e intervenção. Destaca-se, também, a já mencionada continuidade dada aos programas pelas administrações que se seguiram. A título de exemplo, veja-se o caso de Hugo Acero, que atuou durante as três administrações na gestão do tema segurança cidadã, inicialmente como Conselheiro de Segurança e depois como Subsecretário, divergindo da costumeira troca de equipes administrativas inteiras a cada gestão (MARTIN; CEBALLOS, 2004).

Destaque-se o fato de que, ao contrário do que normalmente é esperado, a diminuição das taxas de violência em Bogotá ocorreu em um período em que houve, simultaneamente, o aumento das taxas de desemprego decorrente de uma das piores crises econômicas enfrentadas pela Colômbia nos últimos 70 anos. Isso foi possível porque Mockus e Peñalosa, entendendo que a insegurança gera pobreza, conseguiram mitigar os efeitos da crise na oferta de trabalho através dos investimentos na cultura cidadã e na segurança a partir de um diagnóstico preciso sobre as necessidades locais. Para Martin e Ceballos (2004),

os prefeitos Mockus e Peñalosa mostraram que com investimentos sociais e uma gestão integral orientada para a criação de uma cidade mais solidária, mais equitativa e mais segura, pode ser neutralizado o impacto negativo sobre a segurança que poderiam ter o aumento da pobreza e do desemprego.(tradução nossa)<sup>43</sup>

Além das dificuldades econômicas, o contexto colombiano de uma forma geral mostrava-se muito adverso, isto é, acirrou-se o conflito armado nacional, a presença do narcotráfico continuou forte e os indicadores sociais no país sofreram significativa deterioração (SERRATO, 2007). Tais aspectos tornam os resultados obtidos em Bogotá ainda mais significativos.

As conquistas alcançadas no âmbito da prevenção e do enfrentamento da criminalidade comum difusa foram reconhecidas pela Comissão Assessora de Política Criminal, criada pelo governo nacional colombiano em 2011. Em relatório elaborado por tal órgão, chegou-se à conclusão de que nesses pontos (prevenção e criminalidade comum), mostram-se de destacada importância as intervenções com abordagem local, com iniciativas

---

<sup>43</sup> “[...] los alcaldes Mockus y Peñalosa han mostrado que con incrementos focalizados en la inversión social y una gestión integral orientada a crear una ciudad más solidaria, más equitativa y más segura, puede ser posible neutralizar el impacto negativo sobre la seguridad que puedan llegar a tener incrementos en pobreza y desempleo.” (MARTIN; CEBALLOS, 2004, p. 715)

das autoridades político-administrativas nesse nível, combinadas com estratégias policiais preventivas<sup>44</sup>.

Tais resultados ratificam a afirmação de Bonner (1997) no sentido de que, para melhorar a segurança e a qualidade de vida, são absolutamente primordiais projetos de renovação urbana que funcionem com base em um enfoque integral do ambiente socioeconômico e físico, atentos, portanto, ao conceito de segurança cidadã.

No entanto, apesar das significativas conquistas, após o período Mockus-Peñalosa-Mockus, houve um abandono das políticas de segurança cidadã. Silva Nigrinis (2009) afirma que Luis Eduardo Garzón, o administrador que sucedeu Antanás Mockus, governando no período de 2004 a 2007, por motivos políticos, desmontou a cultura cidadã, não ampliou nem atualizou as políticas públicas implantadas por seus antecessores, dando lugar a um ciclo incompleto. Assim, pela falta de compreensão de que o projeto de cultura cidadã era algo transcendental, houve o abandono dos projetos implantados, o que ocasionou uma piora nos índices de violência e deterioração nas condições de mobilidade e no espaço público.

Após, veio a administração de Samuel Moreno (2009-2011), que teve diversos problemas de governabilidade, não tendo conseguido sequer terminar seu mandato, pois foi preso devido à sua participação no “cartel da contratação”<sup>45</sup>, de forma que também não realizou muitos investimentos na área da segurança cidadã e não deu continuidade aos programas outrora implantados (PIZANO, 2015).

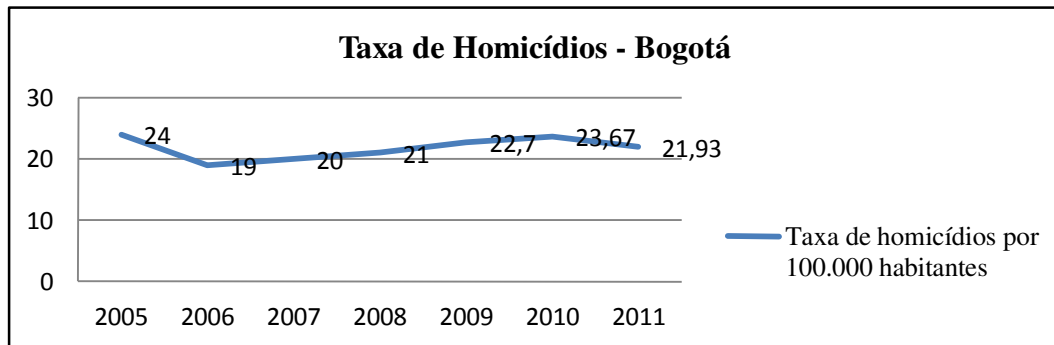
Como consequência, importantes programas foram interrompidos, a título de exemplo, veja-se o programa TransMilenio, que buscava melhorar a mobilidade urbana: no período Mockus-Peñalosa foram construídos quarenta quilômetros, e, caso as metas tivessem sido mantidas, no ano de 2015 deveria haver cento e sessenta quilômetros de vias; no entanto, nenhum quilômetro a mais foi construído.

Ademais, houve também o aumento nas taxas de homicídio, como pode se perceber no gráfico a seguir.

---

<sup>44</sup> O mencionado relatório encontra-se disponível em <[https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL\\_FINAL23NOV.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

<sup>45</sup> De acordo com Pizano (2015), o “Cartel da contratação” se constituiu como uma espécie de empresa familiar de corrupção que, além de interromper os processos de institucionalização que vinham desde a década de 1990, atentou gravemente contra os avanços que a cidade havia conquistado com relação ao cuidado com a coisa pública. Como decorrência, além do desvio de uma grande quantia de dinheiro, a cidade perdeu a confiança em seus governantes e também esvaíram-se muitas das práticas de cultura cidadã praticadas no período Mockus-Peñalosa-Mockus.

**Gráfico 1** – Taxa de homicídios - Bogotá

**Fonte:** Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime

Após tal período de instabilidade, iniciou-se o governo de Gustavo Petro, que administrou a cidade até 2015. Petro retomou algumas das medidas de segurança cidadã, dentre elas destaca-se o aumento da restrição ao uso de armas de fogo, o que proporcionou uma retomada na redução das taxas de homicídio, que caíram de 21,93 por 100.000 habitantes, em 2011, para 17,51 por 100.000 habitantes, em 2014<sup>46</sup>.

Por outro lado, apesar de os índices relativos aos delitos de alto impacto terem diminuído, a sensação de insegurança entre os cidadãos aumentou, como se pode perceber pela pesquisa denominada “*Bogotá, Cómo Vamos?*”, realizada pela Fundação Corona. De acordo com tal pesquisa, em 2014, 24% da população havia sido vítima de algum delito, e 39% dizia sentir-se segura em seu bairro. Em 2015, apesar de o percentual de vitimização ter diminuído para 20%, a sensação de insegurança aumentou, e apenas 36% disseram sentir-se seguros em seus bairros<sup>47</sup>. Destarte, a segurança e a mobilidade urbana, aspectos em que haviam sido alcançados significativos avanços, voltaram a ser preocupações graves concernentes à convivência cidadã.

Não obstante tais fatos, importante destacar que os investimentos em políticas de integração e inclusão social realizados no período estudado, e parcialmente retomadas por Gustavo Petro, foram fortes o suficiente para conseguir resistir ao período de corrupção do governo de Samuel Moreno, de forma que, de acordo com dados do Departamento Administrativo Nacional de Estadística, os índices de pobreza extrema reduziram para

<sup>46</sup> Interessante observar que, nas últimas eleições para a administração de Bogotá, realizadas em 25 de outubro de 2015, Henrique Peñalosa venceu o pleito, retornando ao cargo após doze anos de administrações que colocaram em segundo plano as medidas de segurança cidadã.

<sup>47</sup> A pesquisa completa pode ser encontrada em: <<http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-comparada-red-ciudades-como-vamos/>> e <<http://www.bogotacomovamos.org/documentos/percepcion-ciudadana-red-de-ciudades-como-vamos-2015-miciudadcomparada/>>. Acesso em 20 dez. 2015.

aproximadamente 2%, enquanto no começo do século XX tais níveis alcançavam os dois dígitos<sup>48</sup>.

Portanto, a partir da observação do progresso alcançado em Bogotá durante as administrações Mockus-Peñalosa-Mockus, somando-se ao que ocorreu após com o relativo abandono do projeto de segurança cidadã, conclui-se que é possível orientar a ação da administração para os interesses coletivos, sobrepujando-os aos interesses políticos, através de argumentos racionais e exemplos pedagógicos, conquistando o apoio dos cidadãos ao perceberem a Administração como um processo de formação de uma cidadania orientada à segurança e ao bem comum de uma forma geral, evidenciando-se como fator diferencial a vontade política.

Para Serrato (2007), a importância da experiência de Bogotá está em que seus resultados salvaram vidas humanas, proporcionaram maior tranquilidade aos seus cidadãos e melhoraram a sua qualidade de vida. Conseguiu-se, de fato, promover uma mudança de atitude cidadã em lugares tradicionalmente considerados perigosos e incrementou-se o cumprimento voluntário de normas.

Conclui-se que as políticas adotadas em Bogotá obtiveram êxito em alcançar não apenas o viés fático no âmbito da segurança pública, isto é, a redução numérica das taxas de violência, mas também o viés intersubjetivo, relacionado às percepções coletivas, sensíveis a dinâmicas culturais e os processos de comunicação entre os cidadãos, diminuindo o medo, a sensação de insegurança e proporcionando a estabilização de expectativas (SOARES, 2005).

Portanto, apesar das críticas, ainda que a abordagem em estudo não tenha sido o único fator, foi um importante elemento para a redução da violência naquela cidade, donde se extrai a sua importância no estudo do tema das políticas públicas de segurança.

---

<sup>48</sup> Para ter acesso ao relatório completo: <<http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/pobreza/87-sociales/calidad-de-vida/6287-pobreza-monetaria-ano-movil-julio-2014-junio-2015>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

## 2 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Compreendendo-se a municipalização da segurança pública como a introdução efetiva do ente municipal no enfrentamento do problema da violência, mais precisamente na elaboração de políticas públicas de segurança na esfera local, com caráter preventivo e em consonância com as políticas estaduais e a nacional, observa-se que tal atuação é possível dentro do quadro normativo brasileiro, como será demonstrado adiante.

### 2.1 Organização normativa

É possível identificar no Brasil, ao longo do contexto histórico, três paradigmas na área da segurança: o paradigma da segurança nacional, da segurança pública e da segurança cidadã. Cada um deles, em que pesem não serem políticas públicas, representam conceitos que predominaram no governo e na sociedade em determinado período, influenciando assim a elaboração das políticas públicas em matéria de segurança (FREIRE, 2009).

O paradigma da segurança nacional predominou no Brasil no período que corresponde à ditadura militar (1964-1985). As políticas elaboradas de acordo com tal perspectiva priorizavam a defesa do Estado e a ordem política e social e caracterizavam-se por medidas repressivas (FREIRE, 2009).

Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, surgem as políticas de segurança pública. Já sob esse enfoque, caracterizavam-se por serem limitadas ao sistema de justiça criminal, isto é, polícia, Poder Judiciário e sistema prisional, não abrangendo a realidade social em que ocorre o evento criminoso. Confundiam-se as concepções de segurança<sup>49</sup>, segurança contra o crime<sup>50</sup>, política de segurança pública<sup>51</sup> e política criminal<sup>52</sup> (DIAS NETO, 2005), e, diferentemente do paradigma anterior, em que violência era a ameaça

---

<sup>49</sup> Adota-se a mesma concepção de segurança utilizada pelo PNUD, mencionada no capítulo I, e que entende segurança como assunto relacionado ao respeito pela vida e pela dignidade.

<sup>50</sup> Tendo como foco a vulnerabilidade em relação à ocorrência do fato criminoso.

<sup>51</sup> Política de segurança pública pode ser definida como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas de punição. (ADORNO, 1996)

<sup>52</sup> Por política criminal entende-se a atividade que pesquisa os meios para o controle da criminalidade. São propostas do Direito Penal, sobre o desempenho das instituições que integram o sistema penal. Tratam-se de princípios e recomendações para a reforma ou transformação da legislação criminal e dos órgãos encarregados da aplicação pena. (BATISTA, 2001)

aos interesses nacionais, no arcabouço da segurança pública esta é tida como a ameaça à integridade das pessoas e ao patrimônio.

No entanto, políticas adotadas sob esse último enfoque enfrentam apenas as consequências do crime e não as suas causas, motivo pelo qual tal concepção passou a ser criticada e buscou-se uma noção de segurança mais ampla, chegando-se ao paradigma da segurança cidadã, que adota o conceito de segurança humana integral.

Assim, atualmente, uma concepção satisfatória de segurança deve compreender tanto a redução numérica das taxas de violência, quanto a diminuição da sensação de insegurança por parte da população, alcançando a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência de uma sociabilidade cooperativa (SOARES, 2005).

Destaque-se a importância em considerar-se a intersubjetividade tanto quanto os fatos criminais, pois, como Hobbes (2006) há muito já afirmara, o temor do outro implica em medidas defensivas semelhantes às atitudes hostis antecipadas, provocando assim o efeito temido. Da mesma forma, estabilizando-se as expectativas, o círculo vicioso torna-se virtuoso, promovendo-se a cooperação social (SOARES, 2005).

Portanto, a noção de segurança deve construir-se em torno das proposições decorrentes da ideia de criminalidade de rua, crime contra o patrimônio, contra a vida e o consumo de entorpecentes, associadas à junção de projetos de segurança dos cidadãos e do Estado (FAGUNDES, 2007).

Tem-se em foco o conceito de segurança cidadã, que se refere a uma busca por melhores condições de vida e sociabilidade para os cidadãos, alcançando-se uma ordem cidadã democrática que elimine as ameaças de violência na população e permita a convivência segura e pacífica (VELÁSQUEZ, 2007).

Fala-se, então, em política pública de segurança. Destaca-se a diferença de perspectiva, isto é, não se trata apenas de uma política de segurança pública, e sim de uma concepção mais ampla, a de uma política pública de segurança. Oliveira (2002) faz a diferenciação

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “strictu sensu”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. (OLIVEIRA, 2002, p. 47)

Quanto à divisão de competências, o modelo burocrático de administração pública adotado no Brasil é caracterizado pela centralização e hierarquização das estruturas decisórias

e pela determinação de competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Todavia, conforme Arretche (2004), esse modelo propicia alguns aspectos negativos, tais como a superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços e heterogeneidade nas políticas nacionais, decorrentes da limitação da coordenação nacional das políticas.

Ainda sobre a concentração não só de poderes, mas também de receitas na União, Guimarães e Pereira (2014) indicam outro aspecto negativo, qual seja, tal configuração deixa os Municípios à míngua de poderes normativos e de recursos para a implantação de diversas políticas públicas que se mostram necessárias.

Em especial no âmbito da segurança, partindo-se do período de redemocratização do Brasil, observa-se que a Constituição da República de 1988, no seu art. 144, atribuiu aos Estados a responsabilidade fundamental sobre segurança, por serem eles os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Assim, sobraria aos municípios uma parcela muito pequena no que concerne à segurança. Durante muito tempo, essa foi a justificativa para o não envolvimento de tais entes federativos no tema. Todavia, tal visão decorria da já mencionada limitada concepção de segurança restrita aos órgãos do sistema de justiça criminal.

Nesse ponto, é importante enfatizar que, apesar de a Constituição da República de 1988 ter distribuído a competência para repressão à violência e criminalidade entre Estados e União, não há vedação constitucional para a atuação municipal no âmbito da segurança pública no viés prevenção (GUIMARÃES; PEREIRA, 2014).

Conforme Foucault (2005), o crescimento da população apresenta-se como um dos maiores desafios impostos ao Estado, em especial nos grandes centros urbanos. De fato, como consequência desse crescimento, a tradicional forma de divisão de responsabilidade pela segurança pública encontra-se defasada e não mais atende às demandas da população por segurança e redução da criminalidade (LEMGRUBER, 2002). Logo, aumenta-se a importância do trabalho do governo local no âmbito da prevenção, por ser a instância mais próxima da população.

Dessa forma, surgiu a necessidade de um órgão em nível nacional para tentar estabelecer diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança e que buscasse estimular a participação e o envolvimento dos municípios nessa temática, agora reconhecidos como grandes parceiros e terreno fértil para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança (MIRAGLIA, 2006).

Assim, em 4 de setembro de 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, pelo Decreto nº 2.315, decorrente da transformação da antiga Secretaria



de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública, com o objetivo de promover a integração entre as ações federais, estaduais e municipais na área e para estruturar o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, disciplinado em projeto de lei ainda em tramitação na Câmara dos Deputados (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Por sua vez, o SUSP foi idealizado nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS) e visa proporcionar a atuação integrada, incluindo os municípios, buscando a prevenção da violência e da criminalidade. Destaque-se não ser objetivo do SUSP a unificação ou homogeneização das políticas, e sim a integração, buscando otimizar resultados, pois parte-se de uma concepção que reconhece a autonomia das instituições que compõem o sistema (FREIRE, 2009).

Apesar dos avanços do projeto, percebe-se que ele ainda apresenta um ranço policialesco baseado no preconceito de se conceber segurança pública apenas como atividade repressiva, pois, ao tratar da repartição de atribuições entre os entes federativos, dispõe apenas que as Guardas Municipais poderão colaborar em atividades suplementares de prevenção na implementação de políticas públicas de segurança em cooperação com os demais entes (GUIMARÃES; PEREIRA, 2014).

Criou-se também o Gabinete de Gestão Integrada – GGI, através da assinatura de um protocolo de intenções por parte dos governadores dos Estados com o Ministério da Justiça, nas respectivas unidades estaduais, onde seriam discutidas as principais estratégias de ações. Além disso, as práticas exitosas em determinado estado deveriam ser compartilhadas, permitindo-se sua aplicação em outras entidades da federação (SOARES, 2007).<sup>53</sup>

Buscando incentivar os estados e municípios a criarem projetos voltados às atividades relacionadas ao SUSP, foi criado em 2001, pela Lei 10.201, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, instituído no âmbito do Ministério da Justiça e gerido por um Conselho Gestor. O fundo tem por objetivo apoiar projetos que foquem a prevenção da violência e encaixem-se nas diretrizes do Plano Nacional de Segurança do Governo Federal.<sup>54</sup>

Para ter acesso aos recursos dessa fonte, os municípios deveriam obedecer a alguns requisitos, tais como, existência de guarda municipal, realização de ações de policiamento comunitário, a existência de um Conselho de Segurança Pública, o

---

<sup>53</sup> Os Gabinetes de Gestão Integrada começaram a operar em diversos estados, no entanto, na maioria deles acabaram sendo esvaziados por boicote político. Nos raros estados em que tal não ocorreu, os Gabinetes renderam frutos e mostraram-se promissores (SOARES, 2007).

<sup>54</sup> Fonte: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 3 set. 2015.

desenvolvimento de um plano local de segurança pelo município postulante, donde exsurge a importância de um plano municipal de segurança pública (LIMA, *et. al.*, 2014).

Ainda no intuito de promover a participação dos entes federativos, lançou-se no ano de 2002 o Plano Nacional de Segurança Pública (PRONASP), que trouxe o enfoque da prevenção e da gestão por meio de políticas públicas de segurança que promovam a participação multidisciplinar e interagencial. A partir do PRONASP, os municípios tornaram-se oficialmente espaços de produção e promoção de políticas públicas de segurança cidadã (MADEIRA;RODRIGUES, 2015). Sobre o Plano, leia-se o que escreveu Silva Jr (2009)

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia. (SILVA JR, 2009, p. 29)

Entretanto, o PRONASP apresentou alguns problemas, em especial a ausência de recursos definidos, o não estabelecimento de metas, a não previsão de formas de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade. Sua importância maior deve-se à mudança na estratégia de enfrentamento da questão da violência (CARVALHO; SILVA, 2011). Além disso, por motivos de estratégia política, o então Presidente da República, Lula, colocou o PRONASP em segundo plano, e a política nacional de segurança pública voltou a caracterizar-se apenas por operações pontuais da Polícia Federal (SOARES, 2007).

Posteriormente, em 20 de agosto de 2007, através da Medida Provisória 384, foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que, basicamente, reitera os princípios do PRONASP, dentre eles a afirmação de que direitos humanos e eficiência policial não se opõem, a lógica da prevenção aliada à repressão e a valorização dos Municípios para a segurança pública, “rompendo os preconceitos restritivos, oriundos de uma leitura limitada do art. 144 da Constituição – contribuição que não se esgota na criação de Guardas Civis; estende-se à implantação de políticas sociais preventivas.” (SOARES, 2007, p. 92).

Nessa esteira, o PRONASCI deu destaque para a criação de Gabinetes de Gestão Integrada também no nível municipal (GGIM), definindo-o como um fórum deliberativo e executivo, composto por representantes do poder público das diversas esferas e por representantes das diferentes forças de segurança pública com atuação no município.

Estabelece, ainda, que a atuação do GGIM deve estar pautada em três grandes eixos: gestão integrada, atuação em rede e perspectiva sistêmica.<sup>55</sup>

Os mencionados Gabinetes foram pensados como espaços de discussão que, não obstante a composição diversa, deveriam funcionar por consenso e hierarquia. Conforme o guia orientador para a instalação dos GGI-Ms elaborado pelo Ministério da Justiça, o órgão colegiado pleno deveria ser composto por, no mínimo: prefeito municipal, pelos secretários municipais de Segurança Pública, Transporte, Obras e Infraestrutura, Saúde, Educação, Assistência Social, pelo comandante da Guarda Municipal, o comandante local do Batalhão da Polícia Militar do Estado, comandante local do Batalhão de Corpo de Bombeiros Militar do Estado, delegado local da Polícia Civil do Estado, representante local da Polícia Científica do Estado, representante local da Polícia Federal, representante local da Polícia Rodoviária Federal e representante local da Receita Federal.

Dessarte, nota-se que a partir do ano 2000 ganhou espaço uma tendência a se conceber a política de segurança como cidadã que busca, primordialmente, a prevenção e a convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos e não apenas a exclusiva repressão da violência. Tal mudança tem seu ápice com o PRONASCI, que adotou efetivamente o paradigma da segurança cidadã, partindo-se de uma concepção mais ampla de segurança pública e seguindo a tendência verificada na América Latina.

Por fim, destacam-se aquelas que, de acordo com o Serrato (2007), são as cinco categorias principais de intervenção de uma política pública de segurança cidadã: ações que buscam o cumprimento voluntário de normas; que buscam inclusão social e a diminuição dos fatores de risco; que visam à melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real; que facilitam o acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos e as que focam a construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições.

## **2.2 As polícias após a redemocratização**

Já quanto à organização das polícias, civil e militar, é possível dizer que elas, como instituições públicas, não foram adequadas pela Constituição da República de 1988 ao

---

<sup>55</sup> Conforme Guia Orientador para os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais, disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/documento-orientador-site-do-mj.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2015.

novo momento (SOARES, 2003), uma vez que, apesar de ter introduzido diversas conquistas democráticas, não alterou de forma significativa os dispositivos legais impostos pelos governos militares para a organização das polícias, de forma que tais instituições continuaram tendo um caráter prevaiente de força de segurança do Estado, mais do que o de uma instituição de interesse público.

Pode-se perceber que no Brasil a modernização da segurança pública, no final do século XX, caracterizou-se quase exclusivamente apenas por uma expansão física consistente na construção de novas instalações; aumento do contingente policial; renovação da frota de veículos e do sistema de comunicações; e, em menor escala, a realização de aperfeiçoamento através de cursos especializados. (MADEIRA; RODRIGUES, 2015)

Daí a necessidade de investir não apenas para aumentar o efetivo policial, mas principalmente para aperfeiçoá-lo, proporcionando capacitação técnica e instrução em matérias de direitos humanos, políticas de proximidade com a população, dentre outros, tal como feito em Bogotá, onde o número de policiais efetivos chegou, inclusive, a diminuir.

Nem mesmo o PRONASCI abordou o tema das reformas institucionais das polícias, o que acabou por representar a manutenção do quadro fragmentário das instituições de segurança pública. Assim, apesar de ter introduzido uma transformação no sentido de política social e inclusiva, manteve inalteradas as instituições e não enfrentou um aspecto crucial para a adoção de um novo modelo de política pública de segurança (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Ainda sobre a necessidade de investir não apenas no aumento do número de oficiais, mas, principalmente, na capacitação desses profissionais, Marcus (1997) observa que o impacto da presença policial depende consideravelmente da relação histórica e concreta entre a polícia e os habitantes e da maneira como se exerce tal presença. Assim, ainda que inicialmente essa presença possa resultar em uma maior segurança, ao longo do tempo isso poderia mudar, aumentando assim a sensação de insegurança, tanto por razões históricas, quanto por razões metodológicas, como o uso constante de sirenes, viaturas em alta velocidade, dentre outros.

Analisando o tema, Serrato (2007) afirma ser essencial que o processo de modernização policial passe por uma clara diferenciação institucional entre as duas principais esferas funcionais da instituição policial: policiamento preventivo e policiamento complexo, distinção esta que deve conformar o eixo da organização e funcionamento policiais. Linhas à frente, o autor observa que

o desempenho eficaz e eficiente de cada uma dessas tarefas policiais, bem como a profissionalização especializada dos efetivos encarregados das mesmas, impõe o desenvolvimento de uma estratégia de modernização policial baseada na paulatina diferenciação institucional das diversas atividades profissionais. Para isso, as polícias dos países latino-americanos devem se estruturar orgânica e funcionalmente em torno dessas duas esferas de trabalhos profissionais, conformando dois agrupamentos policiais, diferenciados quanto ao sistema de comando estratégico e tático, à estrutura organizacional e funcional, à carreira profissional dos efetivos e ao sistema de formação e capacitação dos mesmos. (SERRATO, 2007, p. 28)

Mostram-se importantes medidas como o desenvolvimento de formas de policiamento comunitário – âmbito em que a cooperação com a Guarda Municipal surge como opção assaz viável, como a preparação para lidar com situações como distúrbios locais e delitos leves; a promoção da cooperação com a comunidade; e o conhecimento da sistemática local.

Abordando o tema, Sento-sé e Cano (2005) veem nas Guardas Municipais uma importante ferramenta à disposição dos prefeitos para a prevenção à violência urbana. Nesse sentido, ressaltam que a instituição poderia atuar registrando pequenos incidentes, que não seriam registrados pela polícia, realizar reuniões com a comunidade, monitorar a degradação do espaço urbano, registrar problemas sociais e repassá-los às secretarias municipais competentes, ou seja, fazer o tipo de trabalho que a polícia normalmente não faria.

Todavia, quanto às Guardas Municipais, o art. 144, § 8º, da Constituição da República apenas prevê que os municípios poderão criar as suas Guardas Municipais, e que terão por função apenas a proteção dos bens, serviços e instalações do município. O já mencionado Plano Nacional de Segurança Pública abordava as Guardas Municipais como uma das formas de qualificar a participação dos municípios na segurança pública, assim, propunha que essa corporação devia ser preparada para, em um futuro próximo tornar-se polícia de ciclo completo (SOARES, 2007).

Por sua vez, o PRONASCI foi omissivo e não abordou o futuro das Guardas Municipais, apenas defende a valorização e qualificação delas, mas não se posicionou sobre a polêmica questão se elas devem ou não ser transformadas em polícias ostensivas.

No entanto, nota-se um relapso das administrações municipais em efetivar o comando constitucional e criar as Guardas Municipais. Com efeito, de acordo com a última pesquisa básica sobre informações municipais realizada pelo IBGE, a MUNIC2012, apenas 18% dos municípios brasileiros, aproximadamente, haviam criado a sua própria Guarda Municipal, e no Maranhão, dos 217 municípios, apenas 72 possuem a sua<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> A pesquisa encontra-se disponível, na íntegra, em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2012/munic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf)> Acesso em: 26 set. 2015.

Nos locais em que ela foi criada, verifica-se que a população demanda bem mais dos guardas municipais, pois, por serem aqueles que estão mais próximos da população, muitas vezes são procurados para mediar conflitos que ocorrem no cotidiano do cidadão, seja na escola, na praça, no trânsito, etc. No entanto, tal demanda associada à falta de clareza sobre qual é o verdadeiro papel da Guarda Municipal acaba gerando em seus integrantes o que Ricardo e Caruso (2007) denominam de crise de identidade.

Ademais, arranjos organizacionais e planos de carreira mal estruturados, formação e aperfeiçoamento profissional fluidos e gestão e critérios de avaliação imprecisos são características comuns das guardas municipais do Brasil, apontando para a necessidade de uma definição mais clara sobre o que se deseja delas, permitindo assim que elas efetivamente assumam o seu lugar de importante instrumento numa política municipal de segurança pública (RICARDO; CARUSO, 2007).

Por fim, há aqueles que defendem uma ampla reformar das polícias, como Soares (2005), que chega a propor a criação de um sistema único de segurança pública, formado pelas instituições que atuam no tema e superando a tradicional fragmentação entre polícia civil, militar e guardas municipais. Para o autor, propiciando-se a integração entre as esferas policiais, seria possível obter um sistema moralizado, transparente, gerencialmente moderno e comprometido não só com a redução da criminalidade, mas também com o respeito às leis e aos direitos humanos.

### **2.3 A municipalização da segurança pública**

Segundo Young e Lea (2001), o estudo do problema da criminalidade deve abordar não apenas o fato em si e quem o comete, mas também outras variáveis como desigualdade e problemas sociais. Assim, um programa de controle de criminalidade deve ter como pontos fundamentais: a saída da marginalização, propondo alternativas para integrar e não alienar o criminoso; desestímulo à prática de atividades criminosas, o que pode ser feito por meio da organização da comunidade; e o uso mínimo das prisões, que deveriam ser a última instância.

Nesse sentido, as autoridades públicas e especialistas têm adotado uma perspectiva mais ampla sobre as causas da violência e criminalidade, englobando como fatores que influem na segurança o contexto social e demográfico, a presença de fatores de risco, a implementação de estratégias de prevenção e políticas urbanas e sociais. Tal

concepção levou a mudanças no sistema tradicional de elaboração de políticas de segurança pública no Brasil (LIMA, 2011).

Observa-se também que surge como importante a contextualização da criminalidade e de sua forma de enfrentamento, conforme aponta Dias Neto (2006), para quem

o planejamento de uma estratégia integrada de prevenção requer, portanto, um amplo esforço analítico de contextualização dos problemas, o que pressupõe uma descentralização das estratégias com enfoque no espaço local. (DIAS NETO, 2006, p. 4)

De igual importância, mostra-se a presença de um governo local atuante, que promova a participação social e o envolvimento dos atores sociais ligados à dinâmica social e política local. É preciso que as administrações locais assumam e desempenhem sua função integradora das ações de diferentes áreas, através de uma atuação transversal, coordenando educação, cultura, habitação e planejamento urbano, saúde, bem-estar social e segurança (FAGUNDES, 2007).

Assim, chega-se à perspectiva da municipalização da segurança pública, em que se mostra pertinente entender a violência comum, cotidiana, bem como situações que desgastam a autoestima dos moradores das cidades, tais como a precariedade habitacional e urbana, violência no trânsito, precária mobilidade dentro da cidade, e dificuldade de acesso a determinados locais em decorrência do custo dos transportes, dentre outros (FAGUNDES, 2007).

Nesse contexto, por municipalização da segurança pública entende-se não um movimento de deixar a repressão por conta dos municípios, o que é impossível diante da ordem constitucional vigente, de outra forma, busca-se chamar a atenção para a importância da integração do ente federativo municipal ao enfrentamento do problema da violência, o que deve acontecer através da inclusão e efetivação do viés preventivo na elaboração das políticas de segurança pública, enfoque em que os Municípios surgem como colabores potencialmente eficazes.

De acordo com Kahn e Zanetic (2005), a teoria criminológica moderna aponta para a relação estreita entre ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a redução da criminalidade mais grave. Nesse contexto, os municípios surgem como importantes atores, pois concentram muitas das atribuições e recursos para melhorar a qualidade de vida da população.

De fato, os municípios possuem alguns atributos inerentes que favorecem a gestão das atividades na área da segurança, a saber: articulação e proximidade com a comunidade; adequação do planejamento de ações à realidade local; a presença das agências governamentais; benfeitorias urbanas, como iluminação, limpeza, poluição sonora, visual e ambiental; campanhas de conscientização e informação cidadã, etc (DIAS NETO, 2005; KAHN, 2005).

Além desses atributos supramencionados, os municípios possuem, ainda, inúmeros instrumentos à sua disposição propícios à sua atuação na seara da segurança cidadã, tais como: a Guarda Municipal; a possível elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública; a possibilidade de realizar benfeitorias urbanas; realização de parcerias com o governo estadual; criação de Secretaria Municipal de Segurança Pública; implantação de Conselhos Municipais de Segurança, para trazer a comunidade local para o debate; a fiscalização administrativa e do trânsito urbano (FAGUNDES, 2007).

Percebe-se que essa concepção de segurança cidadã caracteriza-se pela pluriagencialidade, ou seja, entende que a segurança pública concerne a múltiplas agências dentro dos municípios e não apenas à Guarda Municipal (KAHN; ZANETIC, 2005).

A importância dos municípios no tema da segurança pública foi reconhecida no Seminário de Reflexão Científica sobre o Delito e a Segurança dos Habitantes, promovido pelo Ilanud e realizado em San José da Costa Rica, já em 1995, nos seguintes termos:

10] As comunidades e Municípios são os que estão mais próximos dos problemas e também estão, portanto, em melhor posição para participar ativamente na sua resolução. Por isso, a sua participação é muito importante, tanto a nível de prevenção primária e formas não-criminais de justiça, quanto em ações posteriores à intervenção da justiça criminal. (...) É importante promover apoio e capacitação aos Municípios para desenvolver programas que contribuam para a redução da violência e construir comunidades mais seguras. (CARRANZA, 1997, p. 16, tradução nossa)<sup>57</sup>

Em consonância com tal perspectiva, o papel dos municípios como cogestores da segurança pública foi consolidado pelo PRONASP e reafirmado pelo PRONASCI, que percebeu a necessidade de customização de políticas públicas para permitir a restituição de visibilidade e do valor pessoal a apropriações individualizadas e singulares.

---

<sup>57</sup> 10] Las comunidades y los municipios son los que están más cerca de los problemas y están también, por tanto, en la mejor posición para participar activamente en su resolución. Por esto su participación es muy importante, tanto en el nivel de la prevención primaria y de formas no penales de justicia, cuanto en acciones posteriores a la intervención de la justicia penal. (...) Es importante proveer apoyo y capacitación a las municipalidades para desarrollar programas que contribuyan a la reducción de la violencia y a la construcción de comunidades más seguras. (CARRANZA, 1997, p. 16)



Notou-se também a necessidade de atribuir responsabilidades por algumas decisões e pela condução dos processos às populações locais, além da importância da territorialização da problemática, o que motiva atores locais e mobiliza a sociedade (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Assim, através de políticas municipais de segurança cidadã mostra-se possível o desenvolvimento de políticas preventivas adequadas à realidade local e sensíveis às expectativas da população; o estabelecimento de parcerias entre as agências governamentais das diferentes instâncias e entre essas e a sociedade; e a operação de instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Destarte, a Secretaria Nacional de Segurança Pública tem orientado os municípios a elaborarem um Plano Municipal de Segurança Urbana, composto por

diagnósticos (área geográfica, problemas da região, principais crimes e ocorrências policiais, características sociais, econômicas, etc) dos problemas existentes e ações relevantes para seu enfrentamento, abrindo a possibilidade de realização de ações efetivas. O valor total dos projetos tem sido distribuído entre concedente e proponente, com 80% do valor total do projeto para o primeiro e 20% para o segundo, obrigando o município interessado a investir em segurança. (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 4)

Em consonância, o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) emitiu, em 2009, o Parecer 01<sup>58</sup> em que aborda especificamente o papel dos municípios na segurança pública. Em tal documento são adotadas, dentre outras, as seguintes teses: reconhece-se estarem os municípios aptos a atuarem permanentemente na prevenção da violência, através de políticas sociais e urbanas; boa parte dos problemas que geram a sensação de insegurança nas cidades está diretamente relacionada à qualidade de vida dos cidadãos nos espaços urbanos; parcela considerável dos problemas de segurança enfrentados pela população ultrapassa a competência exclusiva da polícia, demandando também ações comunitárias e de agentes públicos e civis; a segurança pública no âmbito municipal deve ser sinônimo de ações interdisciplinares, integradas e coordenadas por um órgão gestor de primeiro escalão da política municipal, responsável pela articulação das ações de prevenção da violência e criminalidade.

Assim, partindo-se das teses supracitadas, o Parecer 01 do Conasp estabelece diretrizes como pressupostos para o tratamento do tema da segurança pública, destacando-se as seguintes:

---

<sup>58</sup> Disponível em <[http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/parecerconasp01\\_papelmunic\\_pio.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/parecerconasp01_papelmunic_pio.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2015.

[...]

b. Todas as políticas públicas municipais de segurança devem ser formuladas tendo como perspectiva a integração e a intersetorialidade;

[...]

d. O foco da atuação do município deve ser a prevenção a violência, sem prejuízo de desenvolver ações de controle e fiscalização dos espaços públicos, assim como ações de recuperação de espaços públicos e promoção de direitos das pessoas;

[...]

i. Os municípios deverão elaborar os seus planos municipais de segurança, precedidos de pesquisas e estudos que favoreçam um diagnóstico adequado da realidade e considerem as múltiplas manifestações da violência cometidas contra crianças e adolescentes, violência doméstica, contra mulheres e idosos, contra público LGBT, contra negros, egressos do sistema prisional, população em condição de rua;

[...]

k. Assegurar a participação social através dos conselhos municipais de segurança, através de fóruns de segurança, e conferências municipais de segurança. Apoiar a criação dos conselhos estaduais de segurança pública – buscando sempre articulação com eles e com o conselho nacional de segurança pública;

Ademais, além de haver orientação da Senasp no intuito de assumirem sua responsabilidade na segurança pública, pode-se afirmar que há um mandamento constitucional nesse sentido. Isto é, conforme lembrado por Guimarães e Pereira (2014), o art. 182, da Constituição da República de 1988, determina que os municípios devem elaborar uma política de desenvolvimento urbano para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes.

Ora, adotando-se o já explanado conceito de segurança humana, que a percebe também como qualidade de vida, associando-se ao status de direito social a ela conferido pelo art. 7º, também do diploma constitucional, conclui-se que, para garantir o bem-estar da população e para que a cidade desenvolva plenamente suas funções sociais, o município deve atuar para buscar garantir segurança aos cidadãos.

Um fator observado por Kahn e Zanetic (2005) como propiciador do envolvimento dos municípios na questão da segurança é a pressão popular, pois a população culpa todos os níveis do governo pelo aumento da violência e não apenas o governo estadual, detentor das polícias civil e militar. No mesmo sentido, Velásquez (2012) afirma que, para os cidadãos, o funcionário de governo mais próximo, além da polícia, é o prefeito, a quem, portanto, podem exigir que solucione os problemas de insegurança.

Ainda de acordo com os autores, parece haver por parte da população a compreensão de que a criminalidade possui diversas causas, como desemprego, carências sociais, dentre outras, de forma que todas as esferas administrativas possuem sua parcela de responsabilidade no problema.

Já adentrando o tema de como os Municípios deveriam atuar na segurança pública, Guindani (2005) identifica em uma política pública de segurança municipal um ciclo que envolve as seguintes etapas: diagnóstico, plano de ação, avaliação das ações e monitoramento. Através do diagnóstico poderão ser identificadas as áreas com maior vulnerabilidade à violência e criminalidade, com dificuldades de articulação entre polícia, administração local e sociedade civil, servindo como ponto de partida para a o planejamento das ações da política pública de segurança local (DIAS NETO, 2005).

Ainda quanto ao diagnóstico, importante atentar que, apesar de as taxas de homicídio serem frequentemente utilizadas como indicadores para o diagnóstico sobre a violência, são elas insuficientes para tal fim, haja vista que, por poderem ser consequência de outras formas de violência, não traduzem de forma global a realidade (PEDRAZZINI, 2006).

Na fase de planejamento, estabelecem-se os problemas que se pretende resolver e quais as ferramentas de intervenção, que podem ser divididas em cinco categorias: obtenção do cumprimento voluntário de normas; promoção de inclusão social e diminuição dos fatores de risco; melhoramento dos contextos urbanos associados ao medo ou ao perigo real; facilitação do acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais ou alternativos de resolução de conflitos; por fim, capacitação institucional e melhoria da eficácia da atuação tanto policial, quanto das autoridades executivas e judiciais, visando angariar a confiança dos cidadãos nessas instituições (SERRATO, 2007).

Após o planejamento e implementação das ações, segue-se aquele que para Fagundes (2007) é um dos maiores obstáculos à municipalização da segurança pública, que é a existência de fontes confiáveis para o acompanhamento e monitoramento das medidas implantadas, de forma a possibilitar a avaliação crítica sobre as mesmas.

Por sua vez, Soares (2005), ao discorrer sobre o tema, destaca aqueles que considera como os principais pontos para a concretização de um projeto municipal de segurança:

(...) a constituição de uma unidade, uma agência ou um organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes, isto é, protagonistas das áreas de polícia (também e sobretudo a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável incluir na articulação entidades da sociedade civil, associações comunitárias, a mídia e os cidadãos dispostos a participar. É preciso que haja uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e firme para conduzir com clareza, persistência e paciência o processo, explicando-o reiteradamente à sociedade, sublinhando o sentido de fundo que subsume a pluralidade de ações projetos sob a unidade de um programa ou de uma política única uniforme. (SOARES, 2005, p. 33)

O mesmo autor afirma, ainda, ser fundamental qualificar os governos e as guardas municipais que se disponham a enfrentar o problema da insegurança pública. Tal qualificação deveria ocorrer principalmente nos seguintes pontos: capacitação para uma atuação multiagencial; elaboração de políticas com base em dados precisos sobre os problemas da cidade e construção de uma nova relação com as comunidades locais, integrando-as no debate.

Também se mostra importante para a municipalização da segurança pública a articulação com o governo estadual, especialmente através da colaboração e apoio das organizações policiais, e com o governo federal, através das diretrizes das políticas públicas de segurança nacionais, como o PRONASCI, e do apoio financeiro, por meio de convênios (FAGUNDES, 2007).

Kahn e Zanetic (2005), analisando a municipalização da segurança pública na região metropolitana de São Paulo, observaram que a atuação das Secretarias Municipais de Segurança tem um viés preventivo mais acentuado quando comparadas à atuação da Secretaria Estadual de Segurança. Nesse sentido, destacam-se atuações como: profissionalização e acesso à cultura, lazer e esportes aos jovens; atendimento às vítimas bem como projetos ligados à cidadania e vinculados a melhorias da qualidade de vida da população.

Portanto, a participação ativa dos municípios, através do desenvolvimento de políticas públicas municipais de segurança, mostra-se como importante ferramenta no enfrentamento da questão da violência e criminalidade, além de ser uma das diretrizes do plano do governo federal para o setor há mais de uma década. No mesmo sentido, Kahn e Zanetic (2005, p. 4) afirmam que

tanto o governo federal como os municipais passaram na última década a atuar de forma mais intensa na esfera da segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população e que para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais ou endurecimento penal.

Guimarães e Pereira (2014) também apontam a importância da participação dos municípios no enfrentamento do problema da violência e criminalidade, alertando para o risco de ineficácia de políticas públicas de prevenção que desconsiderem a ótica local com a participação e articulação dos municípios.

No entanto, algumas dificuldades na efetiva participação dos Municípios no desenvolvimento e implementação de políticas públicas de segurança já puderam ser observadas, dentre elas, destaca-se a fragilidade institucional e a carência de condições de

governabilidade, bem como a já mencionada divisão de competências em matéria de segurança, que prioriza os Estados federados (SERRATO, 2007).

Em especial no Brasil, e já no âmbito do PRONASCI, o fato de a adesão dos municípios ao mesmo ser voluntária representou um problema. Dessa forma, devem ser pensados mecanismos para estimular a participação daqueles, para fazer com que assumam sua responsabilidade nessa temática.

Outro ponto que suscita preocupação é a dificuldade em se estabelecerem os limites de atuação, pois por demandar uma harmonização entre elementos de prevenção e os elementos de repressão (próprios do controle formal), entre intervenções policiais e interagenciais, controle e participação, há diversas formas de implementar uma política municipal de segurança pública, multiplicidade que tem se verificado na prática (DIAS NETO, 2005).

Todavia, tais pontos não são obstáculo para o reconhecimento da importância da assunção pelos municípios de sua parcela de responsabilidade na segurança pública, buscando uma segurança cidadã. Tanto é assim que alguns municípios brasileiros já criaram as suas secretarias municipais de segurança pública e elaboraram um plano municipal de segurança pública, como exemplo, vejam-se os municípios analisados a seguir.

#### **2.4 Alguns modelos implantados no Brasil**

Pode-se observar que ainda são poucos os municípios brasileiros que, de fato, elaboraram e executaram uma política pública municipal de segurança, com efeito, de acordo com a última pesquisa básica sobre informações municipais, realizada pelo IBGE, a MUNIC2012, dentre os 5.565 Municípios do país, apenas 196 possuem uma secretaria exclusiva para tratar do tema segurança pública, e 4.292 não possuem estrutura voltada ao enfrentamento da questão.<sup>59</sup> Ainda segundo a pesquisa, dos 217 Municípios do Maranhão, apenas 03 possuem uma secretaria municipal voltada exclusivamente para a segurança pública.<sup>60</sup>

Ademais, nas cidades onde foi elaborado um plano municipal de segurança pública, verificam-se planos com singularidades correspondentes às prioridades e barreiras a

---

<sup>59</sup> Todavia, ainda que o número de Municípios com a mencionada estrutura seja proporcionalmente pequeno, quando comparado ao total de Municípios existentes no Brasil, importante destacar o aumento na quantidade de secretarias exclusivamente destinadas à segurança ao longo dos anos. Com efeito, de acordo com dados da já mencionada MUNIC2012, em 2006 eram apenas 128 secretarias, passando para 166 em 2009, e chegando a 196 em 2012.

<sup>60</sup> São eles: São Luís, Timon e Caxias.

serem transpostas em cada município. No entanto, o só fato de haver a difusão da perspectiva preventiva e o posicionamento dos municípios nessa questão já representa um significativo avanço.

Todavia, algumas semelhanças podem ser verificadas: normalmente cria-se uma secretaria, consultoria ou departamento municipal de segurança pública, responsável pela gestão da política municipal de segurança; esta atua buscando a coordenação com as diferentes esferas do poder público; há uma preocupação em promover a articulação com a sociedade civil; nota-se a valorização das Guardas Municipais; dá-se ênfase a programas para jovens e adolescentes; dentre outros (SENTO-SÉ, 2005).

De pronto observa-se uma peculiaridade na atuação das secretarias municipais de segurança pública, quando comparada à atuação das tradicionais secretarias estaduais, focadas apenas na gestão das polícias. Os órgãos municipais voltam-se à gestão de atividades de prevenção distribuídas pelas agências das prefeituras, o que é um reflexo do momento histórico em que surgiram, isto é, quando já se compreendia a diferença entre “políticas de segurança pública” e “políticas públicas de segurança”<sup>61</sup> (KAHN; ZANETIC, 2005).

Assim, não obstante a experiência ainda recente, Soares (2005, p. 18-19) afirma que

um dos ensinamentos possíveis extraídos de algumas experiências municipais em curso no Brasil, hoje, é de que é possível reduzir a violência criminal nas cidades através da implementação de uma política inteligente de segurança pública, sem prejuízo da contribuição indispensável dos governos estaduais e federal, e de suas instituições, sociais e policiais.

Portanto, conclui-se pertinente a análise, ainda que breve, de algumas das experiências já implementadas, no intuito de, tendo como marco teórico a política desenvolvida em Bogotá, avaliar a municipalização da segurança pública em São Luís – MA.

Dentre os municípios que criaram uma Secretaria Municipal de Segurança, podem ser citados: Diadema, Resende, Santo André, Niterói, Guarulhos, Mauá, Campinas, Jacareí, Riberão Preto, Porto Alegre, São Paulo, Uberlândia, Vitória, São Leopoldo, dentre outros (SOARES, 2005).

Os municípios adiante analisados foram escolhidos de acordo com a existência de dados e estudos sobre as políticas lá implementadas e a descrição abaixo não se propõe a

---

<sup>61</sup> Estas são mais abrangentes que aquelas, pois as políticas públicas de segurança envolvem não apenas medidas diretamente relacionadas à segurança (políticas de segurança pública), mas a totalidade de ações, metas e planos que os governos (federal, estadual e municipal) traçam para alcançar suas metas no âmbito da segurança pública, ainda que sejam ações não diretamente relacionadas ao tema segurança, tais como investimento em educação, saneamento básico, transporte público, dentre outros.

analisar todas as iniciativas desenvolvidas, até porque tal pretensão extrapolaria os limites deste estudo. Busca-se, isto sim, aprofundar alguns exemplos concretos, em várias dimensões analíticas que mostram as opções disponíveis para as autoridades municipais, em especial a ludovicense, mas, atentando-se a dificuldade já identificada por Miki (2008), qual seja, a de que trabalhar em segurança pública no âmbito municipal requer avançar em um terreno um tanto quanto desconhecido, com experiências recentes e pouco analisadas.

#### 2.4.1 Diadema – SP

Uma das experiências de políticas municipais de segurança pública mais reconhecida no Brasil é a do município de Diadema, localizado na região metropolitana de São Paulo. O município, com aproximadamente 412.428 habitantes e a maior densidade demográfica do Estado de São Paulo (12.536,99 hab/km<sup>2</sup>)<sup>62</sup>, enfrentava sérios problemas com a violência e criminalidade. A título de exemplo, veja-se a sua taxa de homicídios que, no ano de 1999, era a mais alta de todo o Estado (RICARDO; CARUSO, 2007), o que deu à cidade o título de mais violenta de São Paulo no ano de 2000, conseqüentemente, o município estava entre os mais violentos do Brasil e da América Latina (SENTO-SÉ; CANO, 2005).

Tal como ocorreu em Bogotá, a experiência de Diadema tem como característica a postura de liderança do prefeito (José de Filippi Júnior) que assumiu a segurança pública como pauta importante na agenda política, em especial a partir do ano de 2001 (RICARDO; CARUSO, 2007).

Assim, o administrador local passou a participar do planejamento do trabalho policial, através de reuniões periódicas com as polícias civil e militar; criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Social, posteriormente transformada em Secretaria Municipal de Defesa Social, e criou e reformulou a Guarda Municipal (RICARDO; CARUSO, 2007).

De maneira geral, a prefeitura adotou medidas com o objetivo de melhorar o policiamento e os sistemas de fiscalização e cumprimento das leis; estabelecer parcerias para ações sociais e de prevenção; incentivar o envolvimento da comunidade na identificação dos problemas e busca de soluções, e criação de coordenação multidisciplinar no planejamento e execução das ações de prevenção (KAHN; ZANETIC, 2005).

Foi também elaborado um Plano Municipal de Segurança, que já se encontra em sua terceira edição, pautado por dez ações preventivas distintas, destacando-se a criação da

---

<sup>62</sup> Dados do IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=351380>>. Acesso em: 23 set. 2015.

Secretaria de Defesa Social e o incentivo ao trabalho conjunto entre as polícias civil e militar e a guarda civil metropolitana.

Dentre as medidas tomadas, pode-se citar: a edição de uma lei que determinou a obrigatoriedade de fechamento dos bares às 23h; o desenvolvimento do Projeto Aprendiz, direcionado à prevenção da violência entre adolescentes e jovens; a criação da Casa Beth Lobo destinada à prevenção da violência contra a mulher; o monitoramento das estatísticas criminais e a realização de Fóruns Itinerantes nas diferentes regiões da cidade para a discussão do tema segurança pública como forma a trazer a sociedade civil para o debate (RICARDO; CARUSO, 2007).

Destaque-se a importância dada a um diagnóstico confiável sobre a violência na cidade, pois foi através de tal diagnóstico que se constatou o horário em que mais homicídios eram cometidos, a partir das 23h, dado que foi determinante para o estabelecimento do horário para fechamento dos bares pela Lei de Fechamento de Bares, como ficou conhecida a Lei 2.107/02, supramencionada.

Sobre os efeitos de tal medida nas estatísticas da violência e criminalidade, um estudo organizado pelo psiquiatra Ronaldo Laranjeira, professor da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp, e o pesquisador norte-americano Robert Reynolds, membro do *Pacific Institute for Research and Evaluation* – PIRE, demonstrou que, desde a data de implantação da lei que restringia a venda de bebidas alcoólicas até outubro de 2004, houve diminuição da violência contra a mulher (36,54%), dos homicídios (23,6%) e dos casos de atendimento em pronto-socorro (67,68%) (KAHN; ZANETIC, 2005).

Outra providência tomada foi a reforma e ampliação da Guarda Civil Metropolitana (GCM), cujo efetivo teve um aumento de 68% do ano 2001 para 2003. Desenvolveu-se em tal corporação um modelo de policiamento comunitário, com patrulhamento a pé, de moto ou bicicleta, no intuito de intensificar as ações preventivas e melhorar o contato com a população. A GCM também atuou dando apoio às campanhas de desarmamento e de conscientização e prevenção ao uso e abuso de álcool e drogas realizadas na cidade.

Importante destacar a observação feita por Kahn e Zanetic (2005) no sentido de que dentre as cidades em que houve restrição à venda de bebida alcoólica, os impactos mais significativos na redução das taxas de homicídio ocorreram nas cidades em que havia também guarda municipal, dentre elas, Diadema. Isso porque tal instituição auxilia na implementação e fiscalização do cumprimento da lei, reforçando a importância da multiagencialidade das medidas para prevenção da violência e criminalidade.



A Guarda Civil Metropolitana também passou a atuar conjuntamente à Polícia Militar, destacando-se as operações “Centopeia” e “Quadrilátero”, que tinham por objetivo fazer uma varredura na cidade com guindastes e viaturas da polícia para inibir tanto a prática de delitos, quanto atos de desordem, como estacionar veículos em local proibido. No entanto, Sento-sé e Cano (2005) destacam que, apesar do considerável efeito dissuasivo de tal medida, verificou-se como dificuldade durante a sua realização a resistência por parte das instituições a atuarem conjuntamente.

Ainda na esteira da experiência colombiana, em especial Bogotá, verifica-se a parceria com organizações não governamentais tanto para o levantamento de dados sobre a violência no município – feito pelo Ilanud, quanto na elaboração do plano – as discussões foram promovidas pelo Instituto Fernand Braudel na Câmara dos Vereadores, e ainda no acompanhamento da execução do programa – atualmente feito pelo Instituto Sou da Paz (RICARDO; CARUSO, 2007).

Após a elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema, as taxas de violência reduziram significativamente, a título de exemplo veja-se a referente aos homicídios que em 1999 estava em 107,44 ocorrências por ano e, em 2005, caiu para 26,44<sup>63</sup>. Em 2001, a cidade deixou de constar no topo da lista, passando a ocupar apenas o 50º lugar no ranking paulista das cidades com mais homicídios.

Apesar de não ser possível aferir precisamente o impacto de cada medida na diminuição dos índices da violência, Ricardo e Caruso (2007) afirmam ser possível concluir pela importância das mesmas para a alteração do grave quadro de violência e criminalidade outrora presente na cidade e destacam como fatores de êxito das medidas: a continuidade dada às políticas; a publicidade dada aos resultados dentro da própria cidade; a centralidade dada ao tema e a liderança exercida pela figura do prefeito na implantação da política.

Por fim, cabe mencionar que o III Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema, que está em vigor, tem como premissas básicas as seguintes: desenvolvimento de medidas de prevenção a adolescentes e jovens que estejam em situação de risco ou de violência; ocupação do espaço público, de forma democrática, com respeito à legalidade e aos direitos de todas as pessoas; participação e diálogo constante com a comunidade; e integração

---

<sup>63</sup> Fonte: Instituto São Paulo Contra a Violência e Instituto Sou da Paz, com base em dados da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo e IBGE.

entre governo municipal, estadual e federal e entre diferentes áreas como educação, assistência social, saúde, habitação, esporte, lazer e cultura.<sup>64</sup>

#### 2.4.2 São Leopoldo – RS

A exemplo de Diadema, o município de São Leopoldo também se encontra numa região metropolitana, a de Porto Alegre, apresentando-se como um dos municípios mais violentos do Rio Grande do Sul. Com efeito, quanto à segurança urbana, os principais problemas do município estão relacionados a roubos e furtos em geral, violência sexual e homicídios. Quanto a esse último, São Leopoldo apresentou, no período de 1998 a 2002, um crescimento da taxa de homicídios acima da média da região em que se encontra (FAGUNDES, 2007), chegando a alcançar o terceiro maior índice dentre os municípios daquele Estado.

Com o objetivo de modificar tal quadro, o município de São Leopoldo desenvolveu, no ano de 2004, um projeto de segurança pública que foi submetido à Senasp, sendo por ela aprovado, obtendo-se, inclusive, o apoio financeiro do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Assim, em 2005, foi criada a Secretaria Municipal de Segurança Pública (Lei Estadual nº 5.567/05), que tem como principais atividades: a elaboração e execução de um plano municipal de segurança; articulação com demais órgãos de segurança para potencializar o combate à violência e à criminalidade; implementação de medidas preventivas que visem à promoção de cidadania e inclusão social; readequação das funções da Guarda Municipal para que faça um policiamento preventivo; e integração com a comunidade.

Para a elaboração do plano municipal de segurança, foram realizadas audiências públicas, dezoito no total, com a participação da população do município, objetivando integrá-la ao debate. Foram feitas também reuniões com empresários e grupos religiosos para discutir ideias, apresentar a secretaria e o plano, que foi denominado de “Programa Comunidade Segura” (FAGUNDES, 2007).

Este programa possui três grandes eixos: a participação popular, a participação da guarda municipal e a prevenção social à violência e criminalidade. No âmbito da prevenção, estão medidas destinadas aos jovens, relacionadas ao trânsito e transportes, acesso a serviços

---

<sup>64</sup> Fonte: III Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema. Disponível em: <[http://www.soudapaz.org/upload/pdf/iii\\_plano\\_municipal\\_de\\_seguran\\_a\\_p\\_blica\\_de\\_diadema\\_final.pdf](http://www.soudapaz.org/upload/pdf/iii_plano_municipal_de_seguran_a_p_blica_de_diadema_final.pdf)> Acesso em: 24 set. 2009.

como a obtenção de documentos, acolhimento de vítimas, prevenção da violência intrafamiliar, desenvolvimento de uma cultura de paz, dentre outros. Criou-se, ainda, o programa “escola sem medo”, buscando prevenir a violência nas escolas através da conscientização dos alunos e da capacitação dos profissionais.

O Plano abordava também a necessidade de se buscar a integração com as instâncias do sistema de justiça criminal (polícias, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, sistema penitenciário), a gestão do conhecimento através da obtenção de dados qualificados e a participação da sociedade exercendo a *accountability* vertical.

Assim como verificado em Bogotá e Diadema, foram feitas parcerias com instituições de ensino no intuito de obter um diagnóstico confiável sobre a realidade da violência e criminalidade no município, bem como no apoio ao desenvolvimento das atividades previstas no plano, como o curso de capacitação dos profissionais da Guarda Municipal (FAGUNDES, 2007).

Destacam-se também ações para a reestruturação da Guarda Municipal, como abertura de novas vagas e investimento em treinamento e capacitação do efetivo. A partir de 2005, a Guarda Municipal passou a atuar como “agente de cidadania”, não tendo mais a sua atuação restrita à proteção do patrimônio público municipal, priorizando o contato com o cidadão e assumindo uma postura preventiva. Passou a realizar atividades como: identificação de fatores geradores de violência, realização de parceria com outras instituições como o Conselho Tutelar e secretarias municipais e atuação na mediação de conflitos na comunidade local (FAGUNDES, 2007).

Por fim, importante mencionar os fatores que, de acordo com Fagundes (2007), foram relatados pelos gestores como dificuldades na execução dos trabalhos: pouca participação da comunidade nas audiências para discussão do plano; grande resistência à mudança por parte dos guardas municipais e a sua baixa escolaridade; articulação política dentro da administração municipal; necessidade de término do diagnóstico sobre a violência para planejar as ações. Percebeu-se também a necessidade de constante acompanhamento e avaliação das ações, para que se adequem às necessidades do município.

#### 2.4.3 Vitória – ES

A cidade de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, está dentre as grandes metrópoles brasileiras onde o impacto da violência ocorria de forma mais intensa, tais como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Com efeito, a cidade está no centro de uma região

metropolitana densamente povoada e marcada por uma das mais altas taxas de homicídio do Brasil (SENTO-SÉ; CANO, 2005).

A título de exemplo, em 2003, a taxa de homicídios de Vitória estava no patamar de 55,8 mortes para cada cem mil habitantes, estando ainda entre as capitais que apresentavam o maior índice de violência intencional (SOUZA; LIMA, 2007).

Além disso, o Estado do Espírito Santo caracteriza-se por possuir o crime organizado fortemente estruturado, afetando setores significativos do Executivo, Legislativo e até mesmo do Judiciário, a ponto de provocar pedidos de intervenção federal na região (SENTO-SÉ; CANO, 2005).

Como consequência desse grave quadro, verifica-se em Vitória um esforço da prefeitura, durante várias administrações, em enfrentar o problema da violência e criminalidade buscando a redução da sensação de insegurança entre a população.

Nesse sentido, a antiga Secretaria Municipal de Cidadania foi reestruturada, primeiro pelo surgimento de um Núcleo de Segurança Pública, em 1997, depois com a reestruturação total e a criação de um órgão exclusivo para o assunto, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, criada pela Lei nº 6.529/2005.

A secretaria tem suas atribuições definidas no art. 18 da mencionada lei, destacando-se as seguintes: promover a articulação dos órgãos públicos municipais visando planejar e implementar políticas públicas de prevenção da violência, promoção da segurança urbana e da cidadania; planejar, coordenar e gerenciar as atividades da guarda civil municipal; estabelecer a política de segurança urbana; estabelecer, conjuntamente com a Secretaria de Transportes e Infraestrutura, as diretrizes para a fiscalização do trânsito; estabelecer parcerias com os órgãos de segurança estaduais e federais; promover a participação da comunidade na identificação, planejamento e resolução dos problemas relacionados à violência e criminalidade no município; assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação social e comunitária no tema; dentre outras.

Na esteira das experiências já abordadas, foram feitas parcerias com instituições de ensino, destacando-se a parceria feita com a Universidade Federal do Espírito Santo, que cedeu um edifício onde foi construído um Centro Integrado de Cidadania (SENTO-SÉ; CANO, 2005).

Ainda de acordo com as demais experiências municipais, providenciou-se a realização de um diagnóstico sobre a cidade para direcionar a elaboração de um plano de ação. Nesse sentido, destaque-se a pesquisa apresentada no estudo Marco Zero da Administração de Vitória (2013-2016) em que a área da segurança pública aparece como a

principal demanda da sociedade quanto à expectativa de ação do município, aparecendo em 73% das citações (VITÓRIA, 2015).

Tal dado reforça o que já foi mencionado linhas acima, isto é, a comunidade local não tem internalizada a divisão de competências em matéria de segurança, exigindo ações nessa seara de todas as esferas administrativas, principalmente da mais próxima de si, a prefeitura.

Para integrar a comunidade ao debate, foi criado o Conselho Municipal com o objetivo de criar um plano estratégico para a cidade, tendo a violência como apenas um dos temas a serem tratados, e tendo como integrantes diversos órgãos do poder público e representantes da sociedade civil. Posteriormente, foram criados o Conselho de Segurança Municipal, para tratar especificamente sobre o tema segurança urbana, e os Conselhos Municipais Regionais de Segurança Pública (SENTO-SÉ; CANO, 2005).

Os Conselhos Municipais Regionais de Segurança Pública foram criados de acordo com as regiões administrativas da cidade e contavam com representante das polícias civil e militar, membros das comunidades e um agente de municipalidade. Conforme Sento-Sé e Cano (2005), que acompanharam algumas das reuniões de tais conselhos, foi possível constatar o funcionamento desses conselhos na consecução de seus objetivos, em especial, formular propostas de intervenção e aproximar o poder público, particularmente as polícias, das comunidades beneficiárias de seus serviços.

No entanto, os pesquisadores identificaram dois graves problemas no funcionamento de tais conselhos que são, paradoxalmente, reflexo de sua atuação efetiva. Primeiramente, observou-se que, sendo os Conselhos Municipais Regionais abertos, parte da população passou a sentir-se intimidada em continuar participando deles ante o surgimento de informações de que um criminoso havia estado presente na reunião em que se discutiram estratégias para capturá-lo. Tal fato, ainda que não tenha sido confirmado, provocou um relativo esvaziamento dos conselhos, suscitando a discussão se os mesmos devem ser abertos ou não.

Ademais, Sento-Sé e Cano (2005) apontam o paradoxo verificado nos Conselhos Municipais Regionais de Vitória, qual seja, tendo se transformado em exemplo para todo o país de intensa participação social, vários conselheiros tornaram-se candidatos dos partidos de oposição à administração, o que levou à dissolução desses conselhos. Dessarte, atualmente

existe apenas o Conselho Municipal de Segurança, composto por onze representantes do poder público e nove da sociedade civil<sup>65</sup>.

Também foram desenvolvidas medidas de prevenção voltadas aos jovens, como o programa “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”, que tem como público alvo adolescentes em conflito com a lei, buscando informá-los sobre cidadania, saúde e proteção ao meio-ambiente.

Já a Guarda Civil Municipal, criada apenas em 2004, tornou-se uma das principais ferramentas no enfrentamento da violência e criminalidade, destacando-se sua atuação preventiva, no intuito de diminuir a sensação de insegurança por parte dos munícipes. Nesse sentido, possibilitou-se o acionamento dos guardas civis municipais e dos agentes de trânsito através do telefone 190.

Outra iniciativa da Prefeitura foi o chamado “Botão do Pânico”, desenvolvido em parceria com o Poder Judiciário, com objetivo de reduzir os altos índices de violência doméstica registrados na cidade. Através de tal equipamento, disponibilizado para mulheres que estão sob medida protetiva, permite-se a gravação de conversas num raio de até cinco metros, sendo utilizado nos casos em que o agressor desrespeite a distância mínima garantida pela Lei Maria da Penha. O mesmo dispositivo ainda fornece a localização exata da vítima para que uma patrulha seja enviada ao local, caso seja necessário.

Atualmente, Vitória conta com um recém-lançado Plano Municipal de Segurança Cidadã, publicado em julho de 2015, tendo sido noticiada uma substancial diminuição nas taxas de homicídio na capital capixaba. Com efeito, conforme dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública, no primeiro semestre de 2015 verificou-se uma redução em 50% na taxa de homicídios da capital, quando comparada ao ano anterior.

---

<sup>65</sup> Fonte: Prefeitura de Vitória. Disponível em: <[http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/Conselhos\\_novembro2012\\_link.pdf](http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/Conselhos_novembro2012_link.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2015.

### 3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA EM SÃO LUÍS – MA

Após o quanto já explanado, é possível concluir-se pela pertinência da participação do município na segurança pública, em especial, no desenvolvimento de políticas públicas de segurança com viés preventivo, ante a sua capacidade de interferir, principalmente, na desorganização urbana, fator reconhecido como propiciador para a ocorrência de crimes (GUIMARÃES; PEREIRA, 2014).

Dessa forma, partindo-se do enfoque da atuação dos municípios na segurança pública, passa-se a analisar a realidade de São Luís – MA, no intuito de se averiguar se há iniciativas nesse sentido na cidade; em caso positivo, em que consistem, e, posteriormente, serão feitas as considerações a respeito dos dados colhidos com base nas premissas já expostas.

#### 3.1 O cenário ludovicense

São Luís, capital do Estado do Maranhão, localiza-se na ilha Upaon-Açu, onde se encontram também as cidades de São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar, sendo a maior cidade da denominada Região Metropolitana Grande São Luís.

A cidade possui aproximadamente 1.014.837 habitantes, ocupa uma área de 834,785 km<sup>2</sup>, conforme *site* oficial da prefeitura ([www.saoluis.ma.gov.br](http://www.saoluis.ma.gov.br)), e foi fundada em 1612 por franceses, possuindo 403 anos de existência.

São Luís pode ser considerada uma cidade de médio desenvolvimento humano, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM 2010 de 0,768<sup>66</sup> e – apesar de possuir um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (a preços correntes de 2012) de R\$ 23.664,37 (vinte e três mil seiscentos e sessenta e quatro reais e trinta e sete centavos) – apresenta índice de pobreza de 54,83%, o que demonstra a grande desigualdade social e a má distribuição de renda no Município<sup>67</sup>.

No entanto, apesar de o desenvolvimento ser médio, os problemas com violência são grandes. Com efeito, a violência em São Luís alcançou índices preocupantes, pois, hoje, a capital maranhense ocupa a embaraçosa posição de 10<sup>a</sup> cidade mais violenta do mundo e a 7<sup>a</sup>

<sup>66</sup> Fonte: Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

<sup>67</sup> Dados oficiais do IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=211130&search=maranhaolsao-luislinfograficos:-informacoes-completas>>. Acesso em 30 set. 2015.

do Brasil, conforme a ONG Conselho Cidadão pela Segurança Social Pública e Justiça Penal do México.

Os indicadores em relação à pobreza e concentração de renda ajudam a entender as altas taxas de violência na capital maranhense. De fato, apenas no primeiro semestre do ano de 2015, foram registradas 594 mortes decorrentes de crimes violentos letais intencionais (CVLIs)<sup>68</sup> e 271 assaltos a coletivos na Grande Ilha.<sup>69</sup>

Especificamente sobre as mortes violentas intencionais, houve um aumento significativo, comparando-se o primeiro semestre de 2013 com o mesmo período de 2014, ocorrendo uma pequena queda no ano de 2015. A título de ilustração, veja-se a tabela com os dados sistematizados pelo Centro Integrado de Operações de Segurança – CIOPS do Maranhão

**Tabela 1** – Mapa estatístico de CVLI: comparativo anual – janeiro a setembro 2013/2014/2015

Crime/Ano	2013	2014	ABS	%	2014	2015	ABS
Homicídio Doloso	561	661	+ 100	+ 18%	661	594	- 10%
Latrocínio	23	20	- 3	- 13%	20	44	+ 120%
Les. seg. de morte	31	28	- 3	- 10%	28	33	+ 18%
TOTAL	615	709	+ 94	+ 15%	709	671	-5%

Fonte: CIOPS; SIGO; IML

Para análise de dados criminais, a cidade é tradicionalmente dividida em quatro áreas: zonas leste, oeste, norte e sul. O gráfico elaborado pelo CIOPS mostra como região mais violenta da cidade a zona leste, composta por bairros como Cidade Olímpica, Cidade Operária, Tirirical, São Cristóvão, dentre outros, que são aqueles que enfrentam os maiores problemas com ocupações irregulares. Veja-se:

**Tabela 2** – Mapa estatístico de CVLI: comparativo por área da cidade

Zona	Homicídio doloso	Latrocínio	Lesão corporal seguida de morte	Total
Norte	90	07	03	100
Sul	115	07	05	127
Leste	285	28	21	334
Oeste	104	02	04	110

Fonte: CIOPS; SIGO; IML

A partir da análise dos dados sobre a violência e a criminalidade em São Luís, é possível perceber que a questão habitacional representa um sério problema a ser enfrentado,

<sup>68</sup> Dados obtidos a partir do Mapa Estatístico de CVLI – Grande São Luís – janeiro a setembro de 2015, elaborado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão, fonte: CIOPS; SIGO; IML.

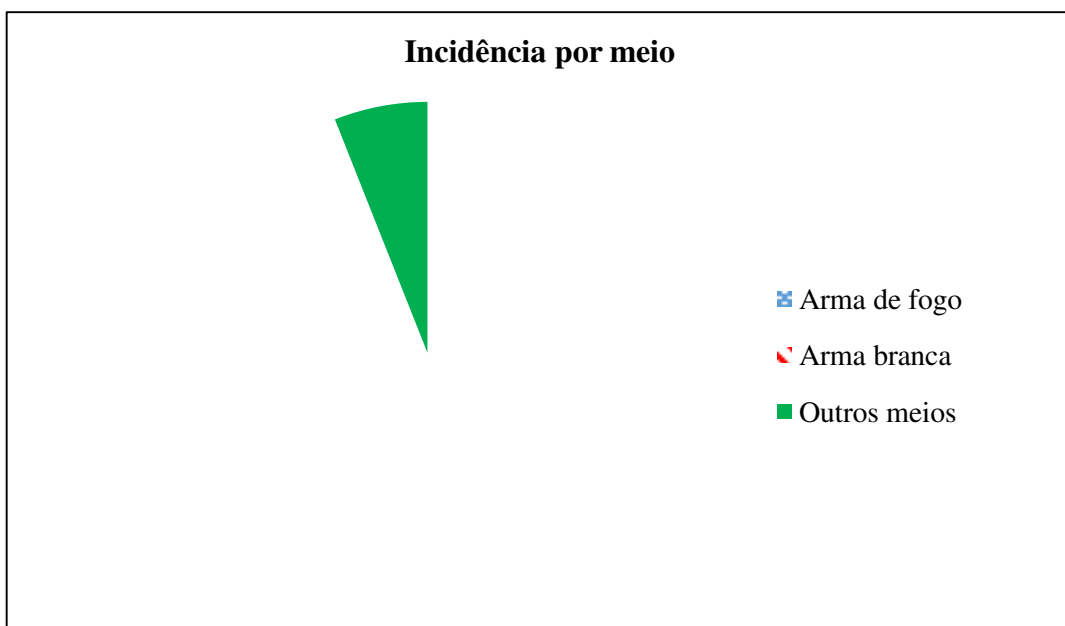
<sup>69</sup> Fonte: Relatório da Violência e da Criminalidade do 2º trimestre de 2015, Ministério Público do Estado do Maranhão e Caop-Ceap.



pois as ocupações irregulares dão origem a bairros com problemas socioeconômicos, carentes de infraestrutura como habitação, saneamento básico, escolas, postos de saúde e segurança. Tal quadro propicia a disputa por territórios, bem como dificulta o ingresso do Estado nessas áreas, seja por meio dos serviços públicos, seja por meio da força policial.

Outro importante dado levantado pelo já mencionado Mapa Estatístico de CVLI da Grande São Luís, elaborado pela Secretária de Estado da Segurança Pública do Maranhão, concerne à incidência de crimes por tipo de arma, demonstrando que a larga maioria desses delitos é cometida mediante o uso de armas de fogo, como se pode ver no gráfico abaixo:

**Gráfico 2** – Mapa estatístico de CVLI comparativo por meio empregado



Fonte: CIOPS; SIGO; IML

Neste ponto, importante destacar a semelhança entre o presente de São Luís e o passado de Bogotá, pois, como já mencionado, na capital da Colômbia, antes da implantação das políticas públicas de segurança cidadã, 74% dos homicídios eram cometidos por arma de fogo, o que levou as administrações municipais a criarem campanhas voltadas para o desarmamento.

O diagnóstico do CIOPS demonstrou também a incidência dos CVLIs por turno, apontando o da noite como o mais violento, com 45% das ocorrências, e quanto aos dias da semana, sábado e domingo aparecem como as maiores porcentagens, 18,9% e 17,6%, respectivamente.

Quanto à faixa etária, o diagnóstico indica os jovens, faixa etária de 18 a 29 anos, como aqueles que morrem mais, representando 48% das vítimas de crimes violentos letais

intencionais, e, quando se compara a incidência por gênero, 95% das vítimas são do sexo masculino.

Percebe-se que o diagnóstico elaborado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão leva à mesma conclusão do relatório elaborado pelo Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial – CAOP-CEAP do Ministério Público do Estado do Maranhão, qual seja, a de que o panorama dos CVLIs da Grande São Luís segue a lógica de que as principais vítimas da violência são jovens, em sua maioria negros, do sexo masculino, vitimados principalmente por armas de fogo e nas periferias da cidade, onde há menor renda *per capita*, carência de serviços públicos, verificando-se, ainda, a ausência de políticas públicas preventivas da criminalidade.

Outro dado importante sobre a violência em São Luís pode ser obtido a partir da análise das audiências de custódia realizadas na Central de Inquéritos da Capital, com competência, de acordo com a Resolução nº 10/2014 do TJ/MA, para o processamento de todos os inquéritos policiais da competência das varas criminais do termo judiciário de São Luís da Comarca da Ilha de São Luís, conhecendo e decidindo sobre os atos a eles relativos e seus incidentes e medidas cautelares no prazo de 48 horas.

Os provimentos da Corregedoria de Justiça do TJ/MA nº 14/2014 e 24/2014 dispõem sobre a necessidade de realização da audiência de custódia para os presos em flagrante delito. Destarte, a partir da análise das audiências de custódias realizadas, é possível averiguar quais os crimes mais cometidos em São Luís. Nesse sentido, veja-se o Relatório do ano de 2015 (janeiro a agosto) sobre as atividades da Central de Inquéritos, de acordo com os dados compilados pela Unidade de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento, e Fiscalização do Sistema Carcerário – UMF do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão,

**Tabela 3** – Audiências realizadas pela central de inquéritos no ano de 2015: comparativo por tipo de crime

	<b>Ano de 2015</b>	
<b>Roubo</b>	279	37,86%
<b>Entorpecentes</b>	261	35,41%
<b>Furto</b>	49	6,65%
<b>Porte de Arma</b>	44	5,97%
<b>Homicídio</b>	22	2,99%
<b>Latrocínio</b>	05	0,68%
<b>Lesão Corporal</b>	03	0,41%
<b>Outros</b>	74	10,04%
<b>Total de Audiências</b>	<b>591*</b>	

**Fonte:** Relatório de Audiências de Custódia – Jan – Ago/2015.

\*Não foram contabilizados os dados de 2014

Para enfrentar a violência e a criminalidade e buscando diminuir a sensação de insegurança na população, a cidade conta, primordialmente, com as estruturas fornecidas pelo Estado, em especial as Polícias Civil e Militar, bem como as Instituições do Sistema de Justiça Criminal, caracterizando-se o enfrentamento do problema da violência e criminalidade por ações predominantemente voltadas à repressão. Nesse sentido, vejam-se os dados do Relatório Anual de 2014 da Unidade de Monitoramento Carcerário, criada pela Lei nº 9.551/2012, apontando o aumento no percentual de encarceramento no Estado do Maranhão.

**Tabela 4** – Percentual de encarceramento no Estado do Maranhão

	ANO 2010	ANO 2011	ANO 2012	ANO 2013	ANO 2014
População Carcerária	5.798	5.517	5.417	5.564	6.538
Número de Habitantes	6.367.138	6.367.138	6.569.683	6.794.301	6.850.884
População Carcerária por 100.000 habitantes (%)	91,06%	86,65%	82,45%	81,89%	95,43%

**Fonte:** População do Estado – IBGE/2014 – IBGE – data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

Destaca-se, a título de ilustração, que houve um aumento de quase 15% na população carcerária do Estado, em contrapartida, analisando-se o número de CVLIs na Grande Ilha, houve uma redução de apenas 5%, o que indica que medidas repressivas não são suficientes para uma abordagem integral do problema da violência e criminalidade. Assim, de acordo com o enfoque do presente estudo, será analisada adiante a estrutura municipal para a segurança urbana que, conforme acima delineado, tem seu campo de atuação no viés preventivo.

### 3.2 A Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania – Semusc

A Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania – Semusc, foi criada pela Lei nº 5.077, em 2009, sendo posteriormente reestruturada pela Lei nº 5.508, de 2011. Sua competência encontra-se definida no art. 2º, da Lei 5.077/09, leia-se:

Art 2º A Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania tem como finalidade definir, executar e coordenar a Política Municipal de Segurança Pública com Cidadania, realizando ações preventivas do crime, da criminalidade e da desordem social, e promovendo a proteção do patrimônio público municipal, a defesa civil e ações conexas, em articulação com as políticas de segurança pública de órgãos federais, estadual e municipais, e com instituições não governamentais socialmente comprometidas com a execução das mesmas.

Atualmente, a Secretaria conta com a seguinte estrutura: administração superior, composta pelo Secretário Municipal de Segurança com Cidadania; no nível de assessoramento encontra-se o assessor de gabinete, a assessoria jurídica, coordenação técnica, e um assessor especial de gestão integrada municipal; no nível de execução instrumental, voltado para as atividades-meio, há uma secretaria adjunta administrativa e financeira; no nível de execução programática, voltado para as atividades-fim, há a secretaria adjunta da Guarda Municipal; e há, ainda, um nível de atividades específicas, composto por corregedoria, ouvidoria, centro de ensino e capacitação, superintendência de defesa civil, e superintendência de inteligência e controle interno<sup>70</sup>.

Observou-se que não há um plano municipal de segurança pública vigente a pautar a atuação da Secretaria, pois o antigo plano, elaborado ainda em 2006, portanto antes mesmo da criação do órgão em análise, estabelecia metas apenas até 2008, com prospectivo de acompanhamento de medidas até 2012. Dessa forma, atualmente, o documento não é seguido, sendo desconhecido pelo próprio Secretário da Semusc.

Assim, constatou-se que as atividades da Semusc não seguem um planejamento estratégico e são determinadas conforme surgem as necessidades, portanto, de forma pontual. Nesse sentido, verificou-se o desenvolvimento de atividades como o policiamento conjunto com a Polícia Militar em grandes eventos, tais como réveillon, festas juninas, jogos de futebol, e a participação no programa do governo federal “crack, é possível vencer”.

Observou-se, ainda, que a atual gestão tem priorizado atividades que deem maior visibilidade para a secretaria, de maneira que o efetivo da Guarda Municipal está concentrado apenas no Centro Histórico de São Luís – MA, o que teve por consequência a redução da presença da Guarda Municipal em bairros carentes de infraestrutura, em áreas escolares, bem como nos terminais de integração.

Quanto ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, observou-se que, apesar de sua criação pelo Decreto nº 40.505, no ano de 2010, ele nunca foi de fato instalado. Com efeito, após cinco anos de existência, e não obstante o recebimento de material para o seu funcionamento, nunca houve uma única reunião ordinária. De fato, foram relatadas apenas reuniões extraordinárias, para demandas eventuais, e apenas com a presença de integrantes da Guarda Municipal e do Corpo de Bombeiros, ausente, portanto, o seu presidente, o chefe do poder executivo municipal.

---

<sup>70</sup> Fonte: <[http://www.saoluis.ma.gov.br/subportal\\_subpagina.asp?site=1244](http://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1244)>. Acesso em: 27 set. 2015.

Todavia, ainda assim, há um assessor especial de gestão integrada municipal, cuja função, ordinariamente, seria a de coordenar as atividades do GGIM. No entanto, devido à não implementação de tal gabinete, esse funcionário atualmente assessora o Secretário da Semusc.

Quanto à estrutura de videomonitoramento, a Secretaria conta com vinte câmeras instaladas, todas no Centro Histórico de São Luís – MA, estando à espera do recebimento de mais vinte e duas câmeras.

Pôde-se perceber que o fato de o atual Secretário da Semusc ser um delegado da Polícia Civil foi um fator facilitador da comunicação, permitindo a aproximação entre a Secretaria e a Polícia Militar do Estado, e também entre essa última e outras Secretarias, como a de Assistência Social.

Por fim, foi relatado como principal dificuldade para o funcionamento da Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania o baixo orçamento, que decorre da falta de interesse político em investir em uma estrutura municipal para o enfrentamento da violência e criminalidade.

### **3.3 O Plano Municipal de Segurança Urbana**

Existe um “Plano Municipal de Segurança Urbana” elaborado em 2006, pelo Comandante da Guarda Municipal de então. Entretanto, a criação da Semusc deu-se apenas em 2009, portanto, bem posterior à elaboração do plano.

Da leitura do documento pôde-se observar a não inclusão da comunidade nas discussões para sua elaboração. De fato, não houve sequer uma oportunidade de diálogo com esta no intuito de observar as suas principais reivindicações sobre o tema.

Não obstante, reconheceu-se a importância de um diagnóstico prévio sobre a realidade local. Leia-se:

A elaboração de uma política municipal de segurança pública é tarefa árdua e requer em primeiro lugar um diagnóstico do momento atual com informações qualificadas e consistentes que possibilite a compreensão das necessidades no campo da segurança pública e as intervenções policiais reativas, localizadas, determinadas pelos reflexos da violência e criminalidade. (Plano Municipal de Segurança Urbana, p. 27)

Todavia, tal diagnóstico foi elaborado pela própria Guarda Municipal, com base em dados oficiais e em pesquisas de vitimização voltadas para a comunidade em geral e para

a classe estudantil. Ainda assim, houve o cuidado em procurar diagnosticar quais os principais crimes praticados, os horários e locais em que há maior incidência de delitos.

Um aspecto peculiar do documento é a escolha da metodologia, pois embora mencione estar dentro da perspectiva do Plano Nacional de Segurança Pública, visando também a participação do cidadão para otimizar as medidas de segurança, adota-se o método preconizado pela Escola Superior de Guerra. De acordo com o documento, o método escolhido “aborda com toda propriedade os requisitos para o desenvolvimento do Plano Municipal de Segurança Urbana” (Plano Municipal de Segurança Urbana, p. 17).

O plano segue a categorização realizada pelo CIOPS, que divide a cidade em quatro zonas, conforme já mencionado e, de acordo com dados utilizados à época em que foi feito, isto é, dados de 2004 e 2005, a Zona Oeste, composta por bairros como Alemanha, Anil, Centro, Liberdade, Outeiro, Parque Amazonas, Ivar Saldanha, João Paulo, Madre Deus, Monte Castelo e Vila Palmeira, era a mais violenta da cidade.

O mesmo documento constata que as ações da Guarda Municipal, que na época era desarmada, eram estanques, “sem uma ação sinérgica com os demais órgãos municipais e estaduais no atendimento das ocorrências voltadas para a segurança pública.” (Plano Municipal de Segurança Urbana, p. 40).

Destaca-se também o reduzido efetivo da Guarda, fato que a impedia de atuar de forma permanente nas praças e logradouros públicos, bem como a opção da administração pela terceirização deste serviço, em detrimento de investimentos na Guarda Municipal.

O plano constata ainda o aumento alarmante da violência contra crianças. Em especial, na faixa etária de 6 a 11 anos, houve um crescimento de 163% comparando-se os anos de 2003 e 2005.

Há no documento um elenco de itens identificados como ameaças do cenário externo à sua implementação, são elas: ingerência política nas ações de segurança pública; descontinuidade das políticas de segurança pública; recursos financeiros insuficientes destinados à segurança; falta de uma política nacional integrada de tecnologia da informação; envolvimento de agentes públicos com o crime; ausência de políticas públicas de educação, saúde, e demais setores voltadas à segurança; falta de alinhamento das políticas públicas; demora nas ações judiciais; usurpação da função da Guarda Municipal por outros órgãos; morosidade no desenvolvimento das ações para a reorganização da Guarda Municipal; descrédito da sociedade no organismo de segurança; e exploração da violência pela imprensa.

Dentre as possíveis ameaças internas à implementação do plano, destacam-se as seguintes: descontinuidade política; ausência de planejamento estratégico para as ações

municipais de segurança pública; deficiente projeção da política de segurança pública municipal; ausência de uma política de comunicação; a inexistência de informações compartilhadas e a insuficiência de profissionais para o desenvolvimento das atividades.

Os fatores apontados como críticos para o sucesso são: a integração e participação da comunidade na elaboração e desenvolvimento do plano; o aprimoramento e a continuidade das ações decorrentes do Plano Municipal de Segurança Urbana sobrepondo-se às mudanças em qualquer esfera de governo, em especial a municipal; a gestão municipal da segurança integrada com o Estado; sistema de informações eficiente e eficaz; e credibilidade nas ações municipais voltadas para a segurança do cidadão.

Foram estabelecidas como diretrizes estratégicas a implementação de ações voltadas para prevenção, a adaptação da estrutura administrativa municipal; o emprego da Guarda Municipal na segurança comunitária, para que o guarda seja visto como “guarda amigo”, monitorando conflitos de baixa intensidade; a mobilização das instituições municipais e uma gestão participativa.

Foram estabelecidas ao todo vinte metas, com previsão de alcance até 2009, cujas prioridades são: a reestruturação da administração municipal; ações voltadas para crianças e adolescentes; a redução dos fatores de riscos nas escolas públicas municipais; o combate à violência doméstica e discriminatória; combate à violência contra a mulher; a redução da violência no trânsito; a integração dos egressos dos sistemas penitenciários e de medidas socioeducativas; e a redução dos crimes de oportunidades.

Há, por fim, a preocupação com o controle quanto à implementação das medidas e a obtenção dos resultados esperados, encontrando-se inclusive modelos de possíveis fichas de avaliação das mesmas.

### **3.4 A Guarda Municipal**

A Guarda Municipal de São Luís foi criada pela Lei 2.698, de 06 de julho de 1989. Atualmente é disciplinada pela Lei nº 5.509/2011 e também pela Lei nº 5.508/2011, que organiza a Semusc. De acordo com o art. 5º desse último diploma normativo, a Guarda Municipal de São Luís está subordinada à Secretaria, sendo uma corporação armada, que tem por finalidade:

- I - atuar como órgão operacional da segurança pública municipal em atividades de prevenção do crime, criminalidade e desordem pública;
- II - apoiar a fiscalização do cumprimento às posturas municipais;

- III - realizar atividades de prevenção e salvamento nas praias, rios, lagoas, lagos e outras localidades do Município;
- IV - apoiar ações de Defesa Civil;
- V - organizar e manter a Banda de Música Oficial do Município;
- VI - realizar a proteção de bens, serviços e instalações municipais;
- VII - e outras atividades correlatas.

Constata-se que a Guarda Municipal existe há mais de vinte e seis anos, no entanto, apenas em 2007 foi sistematizada. Isto é, até então, ela era formada por funcionários de diversos setores, com função restrita à proteção do patrimônio público municipal, conforme art. 1º, da Lei 2.968/1989. Além disso, o nível de instrução de seu efetivo era baixo, pois era formada por funcionários oriundos de outros setores, sem formação em segurança pública, inclusive, muitos deles haviam concluído apenas o ensino fundamental.

No ano de 2007, destaca-se a realização de concurso público para ingresso na Guarda, o que trouxe membros com um nível de instrução maior. Tal fato representou um problema que persiste até hoje dentro da instituição, pois aqueles primeiros membros com menos instrução são superiores hierárquicos dos membros concursados.

Ademais, os novos membros entendiam que a Guarda Municipal deveria ser, de fato, uma polícia municipal, concepção divergente da compartilhada pelos membros mais antigos, o que representou mais um problema interno, gerando uma crise de identidade dentro da Guarda.

Foi relatada, ainda, uma resistência por parte de alguns setores da Guarda Municipal à criação da Semusc, pois haveria um receio de que a Guarda fosse dissolvida. Com efeito, no Plano Municipal de Segurança Pública desenvolvido pelo Comandante da corporação encontra-se elencada como uma das ameaças para a eficácia do plano a possível usurpação da função da Guarda Municipal por outros órgãos.

Não obstante tal fato, em 2009 foi criada a Semusc e a Guarda Municipal tornou-se um órgão subordinado a ela. Criou-se também, dentro da estrutura da Secretaria, um Centro de Ensino e Capacitação, voltado para a formação dos guardas municipais. Tal órgão da secretaria tem desenvolvido diversos cursos de capacitação para os guardas municipais, o que permitiu que os mesmos desenvolvessem a concepção sobre suas funções e como deveria ocorrer sua presença perante os cidadãos. Em decorrência dessa ação, hoje os próprios membros da Guarda Municipal afirmam ter esta uma identidade própria.

De acordo com o observado, o traço tido por diferencial entre a Guarda Municipal e as polícias, é a forma de abordagem daquela, pois, como relatado pelos membros da



instituição, o guarda municipal está mais próximo da população, o que o leva a fazer uma abordagem mais cidadã.

A própria população passou a perceber a diferença de abordagem da Guarda Municipal, o que teve duas consequências: por um lado, ela se sente mais à vontade para levar suas demandas e reclamações para os guardas municipais; por outro, há aqueles que desrespeitam a guarda exatamente por ela não ter uma abordagem truculenta, associada à Polícia Militar.

Observou-se que há uma Corregedoria da Guarda Municipal, bem como uma Ouvidoria e que a Lei 5.509/2011, que regulamenta a Instituição, prevê outras competências para os guardas municipais, dentre as quais destacam-se as seguintes: atuar em atividades preventivas e educativas de implantação da cultura de paz; realizar patrulhamento preventivo em logradouros municipais; e atuar como agente executor de políticas preventivas de segurança voltadas para proteção e apoio aos grupos vulneráveis.

No entanto, conforme já dito, ante o baixo efetivo da Guarda Municipal e devido à decisão política do atual Secretário, a Guarda tem priorizado a atuação em ambiente de maior visibilidade, atualmente o Centro Histórico, e realizado algumas operações pontuais quando solicitada a sua participação por outros entes, como a Polícia Militar.

Quanto ao baixo efetivo, cumpre destacar a evasão de membros, relatada durante as visitas. Isto é, devido aos baixos salários, aqueles membros mais instruídos ficam pouco tempo na carreira, pois saem em busca de melhores oportunidades de emprego. Dessa forma, atualmente a Guarda Municipal conta apenas com 497 oficiais, sendo que, dentre estes, apenas 200<sup>71</sup> realizam o patrulhamento nas ruas, o que representa, aproximadamente, 1 guarda para cada 5.074 habitantes, número evidentemente insuficiente.

Por fim, é importante destacar que, a partir das visitas realizadas, tanto ao Ciops quanto à Semusc, pôde-se constatar que, não obstante problemas iniciais, atualmente há um bom relacionamento entre a Guarda Municipal e a Polícia Militar, observando-se que as duas instituições veem-se de fato como parceiros no enfrentamento da violência e criminalidade.

---

<sup>71</sup> Conforme dados fornecidos pela SEMUSC.

### **3.5 Uma possível política pública municipal de segurança – aspectos relevantes e discussão dos dados colhidos**

Após a análise dos dados e documentos oficiais, das visitas realizadas e com o aporte teórico apresentado, passa-se à discussão da atual estrutura municipal de São Luís para a segurança pública.

Ratifica-se que, conforme já explanado, durante muito tempo a justificativa utilizada pelos gestores municipais para o não envolvimento na segurança pública foi a limitada competência que lhes delega a Constituição da República de 1988.

No entanto, analisando o tema sob outra perspectiva, Soares (2005) afirma ser a limitação uma virtude na medida em que lega aos municípios a intervenção preventiva, modalidade mais consistente que apenas o controle repressor.

Assim, uma política pública municipal de segurança deve ter como foco a prevenção, o que implica uma atuação que busque alterar as condições propiciatórias imediatas da violência e criminalidade. Nesse sentido, destacam-se os seguintes aspectos.

#### **3.5.1 A importância de um Plano Municipal de Segurança Pública e o papel da Secretaria Municipal de segurança com Cidadania**

Um fato digno de nota no contexto ludovicense é o de não haver um planejamento para as atuações da estrutura da Semusc. Com efeito, como se observou, as atividades são determinadas de forma pontual, conforme surgem as demandas e, atualmente, têm sido priorizadas apenas áreas de visibilidade. Acredita-se que a elaboração e a observância de um plano municipal de segurança pública sejam fundamentais para o desenvolvimento de uma política pública séria no enfrentamento da violência e criminalidade pelo município.

Nesse sentido, destaca-se a constatação de Soares (2005) sobre a falta de planejamento em matéria de segurança pública no Brasil,

Não é exagero dizer que o planejamento é sempre tópic e reativo, por isso espasmódico, e convive com – ou a ela se rende – à inércia institucional, em que se reproduzem práticas como hábitos atávicos. Não há horizontes de tempos elásticos, nem exame das dinâmicas criminais que municie antecipações racionalmente instruídas [...]. (SOARES, 2005, p. 37)

Enfatiza-se a importância de, além de apenas criar um plano, de fato segui-lo e implementá-lo, tendo em vista a experiência com o plano anterior, isto é, apesar de ter sido

elaborado um planejamento em 2006, este parece não ter sido seguido, pois não há informações nem sobre o cumprimento nem do acompanhamento das metas estabelecidas, tanto que o documento era desconhecido pelo próprio Secretário da Semusc.

Ainda com a experiência anterior, pode-se levar como lição que alguns fatores verificados no Plano de 2006 como ameaças externas e internas à sua eficácia, verificaram-se na prática e comprometeram o sucesso do planejamento. Nesse sentido, verificou-se a descontinuidade das políticas, fato evidenciado pelo abandono do Plano Municipal e pelas mudanças nas estratégias de atuação da Semusc, conforme se altera o seu Secretário.

Outro problema mencionado no plano e confirmado na prática foi a insuficiência de recursos, decorrente da falta de interesse político da administração municipal em investir em segurança pública. Conforme observado nas visitas, a Semusc conta, em grande parte, com orçamento decorrente do Fundo Nacional de Segurança Pública, e a Guarda Municipal tem sofrido com a evasão de oficiais ante o baixo salário e a ausência de realização de concurso público para a contratação de novos oficiais.

Outro problema confirmado foi a falta de alinhamento de políticas públicas, pois, com a não implementação do GGIM na prática, não há um ambiente de discussão entre as secretarias com o objetivo de alinhar as ações para enfrentar a violência e criminalidade. O que se observou, isto sim, foi a comunicação deficiente entre as secretarias.

No ambiente de ameaças internas, confirmaram-se a falta de planejamento estratégico, a deficiente projeção da política de segurança pública municipal e o não cumprimento das metas ante o abandono destas. Deveras, os três problemas estão relacionados, pois a falta de conscientização por parte dos gestores da importância de uma política pública municipal de segurança leva a uma atuação menos comprometida, mais pontual e sem planejamento estratégico, o que teve por consequência o não comprometimento com as metas estabelecidas no plano.

Reitera-se a importância em seguir um plano municipal de segurança pública recorrendo-se a Velásquez (2012), que afirma ser necessário incluir no plano um conjunto de metas para orientar todas as ações, tais como: reduzir a uma porcentagem “X” os crimes de maior impacto, meta que deve ser definida em conjunto com as autoridades de segurança e justiça; capacitar e dotar a força pública de recursos humanos para fortalecer seu sistema operativo; desenvolver campanhas para a redução de riscos como acidentes de trânsito, desarmamento, consumo de álcool; criar ou fortalecer o trabalho desenvolvido com a rede de vizinhos do município para melhorar a convivência e a segurança do cidadão; fortalecer o sistema de informação de violência e criminalidade; construir, manter e remodelar instalações

de segurança e justiça; ampliar e fortalecer a cobertura de mecanismos de mediação e conciliação para resolver os conflitos familiares e comunitários; dentre outros.

Assente a necessidade em ter um plano municipal de segurança pública, o primeiro passo a ser trilhado para a sua elaboração, de acordo com Sento-Sé e Cano (2005), é a realização de um diagnóstico sobre a situação do município, apontando os principais problemas, as prioridades da comunidade e as possíveis vias de ação.

No antigo plano elaborado para a capital reconheceu-se a importância de um diagnóstico prévio, no entanto, tal diagnóstico foi elaborado pela própria Guarda Municipal, divergindo da prática observada em Bogotá e nos municípios brasileiros analisados, em que o mesmo foi feito por institutos de pesquisa, priorizando-se a tecnicidade.

Com efeito, pode-se afirmar o papel fundamental de uma fonte confiável de dados, com informações e estatísticas sobre a violência para o bom desempenho de uma política pública de segurança. Para Serrato (2007), uma das maiores fragilidades das políticas públicas de prevenção e controle da violência na América Latina é a escassez de mecanismos de monitoramento, acompanhamento, avaliação de impacto e esquemas que permitam identificar com precisão os resultados das medidas adotadas.

No mesmo sentido, Kahn (2005) e Guindani (2005) afirmam ser a realização de um diagnóstico confiável sobre a realidade da violência e criminalidade no município ferramenta fundamental para a construção de um plano municipal de segurança. A exemplo disso, tem-se a criação do Sistema Unificado de Informação sobre Violência e Delinquência (SUIVD) em Bogotá, fato já destacado por Nóbrega (2015).

No caso do Município de São Luís, percebe-se que já há fontes de dados confiáveis sobre a violência e criminalidade no local, tais como o CIOPS, que dispõe de uma estrutura de monitoramento contando atualmente com 162 câmeras espalhadas pela cidade; a própria Guarda Municipal também conta com uma estrutura de videomonitoramento. Há ainda os dados provenientes do CAOP-CEAP do Ministério Público do Maranhão e a Unidade de Monitoramento, Acompanhamento, Aperfeiçoamento e Fiscalização do Sistema Carcerário, que fiscaliza o cumprimento da legislação penal e processual penal. Por fim, cita-se a existência de outras instituições não vinculadas ao Sistema de Justiça, como o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), que podem fornecer os dados sobre a violência na cidade.

No entanto, o que parece faltar é a realização de uma análise aprofundada de tais dados no intuito de realizar um diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados,

traçar estratégias de atuação e definir metas a serem alcançadas, tal como foi feito nos modelos analisados, em especial a cidade de Bogotá.

Destarte, para a elaboração de um plano municipal de segurança pública para São Luís, deve-se fazer uma análise pormenorizada do contexto urbano, seu sistema institucional de segurança pública, estabelecer metas de médio e longo prazo, abarcar ferramentas voltadas para os diversos tipos de problemas que a política enfrentará no intuito de reduzir e prevenir a violência, atenta à concepção de desenvolvimento humano, que busque a construção de relações de confiança entre os cidadãos, permitindo-lhes exercer livremente seus direitos.

Soares (2005), por sua vez, afirma que devem ser estabelecidos programas que sejam capazes de produzir efeitos imediatos e justifica com os seguintes argumentos: intervenções sobre fatores estruturais extrapolariam a competência do município e produziriam efeitos apenas a longo prazo; ademais, o trabalho policial, não obstante ser indispensável, está além da autoridade do governo municipal, por isso é necessário estabelecer mecanismos permanentes de cooperação entre os níveis estadual e municipal.

Adota-se o entendimento de que eficiência é o uso racional dos meios dos quais se dispõe para alcançar um objetivo previamente determinado e constata-se a insuficiência da polícia e da justiça para prevenção do crime, ante a falta de recursos humanos e materiais, podendo ainda ser considerada como uma das causas da violência (BIROL; YOSHIHARA; MACHADO, 2014).

À mesma conclusão chega o Relatório da Violência e Criminalidade do 2º Trimestre de 2015 na região da Grande Ilha, apresentado pelo CAOP-CEAP do Ministério Público do Maranhão (2015), em que, a partir da análise quantitativa dos inquéritos em andamento, constatou-se a lentidão e ineficiência de todo o procedimento de persecução penal. Leia-se:

Constata-se que a carência de comunicação, através de sistema de informação entre os entes que compõe o Sistema de Justiça Criminal e de Segurança Pública compromete a boa aplicação das leis e a própria punição, tendo como incremento, ainda, as condições precárias de trabalhos nas delegacias, deficitárias, tanto no número de agentes públicos (Delegado de Polícia, Investigador e Escrivão), viaturas, armamentos quanto à estrutura do local. (Relatório da Violência e Criminalidade do 2º Trimestre de 2015 na região da Grande Ilha, CAOP-CEAP, MP/MA, p. 24)

A participação da comunidade na elaboração e discussão de um possível plano é também fundamental. Conforme se pôde constatar, no plano anterior não houve esse diálogo com os cidadãos, abrindo-lhes espaço para apresentar demandas e fazer sugestões. Além disso, percebeu-se que a atual gestão atribuiu a incumbência da elaboração do plano a apenas

uma pessoa, o assessor jurídico da Semusc, distanciando-se, portanto, daquilo que recomenda a doutrina estudada.

Com efeito, Velásquez (2012) afirma que é necessário vincular a sociedade civil organizada à criação, implementação e seguimento das políticas de convivência e segurança cidadã, devendo-se buscar consolidar uma relação estreita e solidária entre as autoridades e a população, para que sejam cumpridos trabalhos como prevenção, denúncia e desenvolvimento comunitário, essenciais para que se consiga alcançar índices satisfatórios de segurança dos cidadãos.

A Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania deve ser o órgão articulador desse diálogo com a comunidade e entre os demais setores administrativos envolvidos, devendo ser o ente responsável por conduzir esse processo. Para Soares (2005), é fundamental para o êxito de uma política pública municipal que, não obstante a multiagencialidade, haja um organismo central responsável pela liderança, pela articulação entre os departamentos e secretarias, incluindo as Guardas Municipais e a sociedade civil e pela condução dos processos, sempre atento à tríade diagnóstico-planejamento-avaliação.

Também é importante a articulação com os demais níveis de governo, estadual e federal. Para o êxito de uma política municipal de segurança pública, é fundamental a coordenação com a política nacional, pois, como já observado por Waller (1997), não se pode subestimar a necessidade de contar com tal apoio para o desenvolvimento das iniciativas locais.

O que se observou foi que, atualmente, a Semusc, seja por meio do secretário, ou por seus membros, tem sim desenvolvido esse papel de articulação entre os órgãos. No entanto, percebeu-se que tal se dá de forma quase que intuitiva, sendo necessário o despertar de consciência para esse viés importante de sua função. Conforme destacado por Soares (2005), é preciso que essa articulação se dê de forma ampla, envolvendo setores além da polícia e justiça, como educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura.

Quanto ao alinhamento com as demais esferas do governo, constatou-se que parte considerável dos recursos da Semusc advém do governo federal, o que denota não só a preocupação com o alinhamento à política nacional para a segurança pública, mas também certa dependência desses recursos, apontando para a necessidade de maiores investimentos por parte do Município.

Sobre o tema, Kahn e Zanetic (2005), analisando as experiências das secretarias municipais de segurança instaladas no Estado de São Paulo, destacam que sua atuação não se

limita a coordenar e implementar ações específicas de segurança, sua atividade pode interferir de fato na situação da segurança pública da cidade se elas conseguirem inculcar a lógica da segurança nas demais esferas administrativas municipais, como exemplo,

opinar no Plano Diretor da cidade, indicar locais onde equipamentos públicos com potencial preventivo devem ser instalados, direcionar programas sociais para a população em risco – tanto de se tornar vítima quanto perpetradora de crimes –, conseguir mostrar aos demais órgãos municipais as consequências criminais de alguns projetos, como a construção de grandes projetos habitacionais concentrando populações desfavorecidas em áreas sem infraestrutura, escolas ou centros de atendimentos a jovens, gigantescos e pouco administráveis, etc. (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 51)

No entanto, em São Luís, parece não ter havido ainda esse despertar para a responsabilidade do município na segurança pública, pois foi relatada por diversos atores a falta de vontade política em investir na secretaria e as dificuldades decorrentes do baixo orçamento destinado a esse órgão.

Assim, percebe-se ser imprescindível o ingresso efetivo e eficiente do município no enfrentamento do problema da segurança pública, pois não basta apenas a criação de normas e órgãos sem a efetiva conscientização dos gestores públicos de sua responsabilidade no tema, como parece ser o quadro atual de São Luís.

Como ressaltam Ricardo e Caruso (2007), é preciso que os administradores e executores se convençam da importância da inserção da segurança pública na agenda governamental do município para que as ações possam de fato ser implementadas, pois apenas a criação dessa estrutura de gestão não garante o engajamento e a liderança dos prefeitos.

Exemplo de que apenas a criação de órgãos e a elaboração de grande número de políticas sociais e assistenciais não representam o enfrentamento qualificado do problema da violência é o caso de Recife – PE. Santo-sé e Cano (2005) em seu estudo, constataram que a Prefeitura da cidade conta com diversas políticas sociais e assistenciais, mas questionam em que medida elas constituem uma política articulada de prevenção à violência.

Concluem que Recife encaixa-se em uma tendência, segundo a qual a nova visão da prevenção à violência e à criminalidade configura muito mais uma reconceitualização das políticas antigas do que a geração de novas estratégias.

Assim, é preciso que haja uma liderança hábil e empenhada em promover uma mudança no enfrentamento da violência e criminalidade, por meio da atuação integrada entre as diversas esferas municipais e a sociedade civil, o que, na prática, confirmou-se a partir do

estudo do caso de Bogotá, onde o papel desempenhado pelos gestores Mockus e Peñalosa mostrou-se fundamental para os resultados obtidos naquela cidade.

### 3.5.2 A falta de uma atuação coordenada

A partir das visitas realizadas, pôde-se observar a deficiência na comunicação entre as instâncias estadual e municipal e a necessidade de uma maior coordenação das atividades, seja no âmbito das polícias e até mesmo entre as secretarias.

É possível observar também o prevalecimento da perspectiva repressiva, decorrente da arraigada visão de segurança pública como atividade apenas policial (MADEIRA; RODRIGUES, 2015).

Como exemplo da falta de comunicação entre os setores e de uma visão sistêmica, veja-se o problema gerado pela instalação do Abrigo Institucional para Pessoa em Situação de Rua e do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), por parte da Prefeitura, através da Secretaria de Municipal da Criança e Assistência Social (Semcas), na Avenida Beira-Mar, em novembro de 2014, sem o anterior planejamento da região para absorver os impactos de tal medida, o que passaria por um diálogo com os órgãos de segurança.

De acordo com o observado, tal medida atraiu principalmente moradores de rua dependentes químicos, que permanecem próximos ao abrigo; ocorre que a região é caracterizada pelo intenso fluxo de pessoas, em especial turistas, o que teve por consequência o aumento do número de pequenos furtos praticados na região, principalmente pelo público alvo do abrigo no intuito de comprar drogas, em especial o crack. Tal fato gerou também uma indignação nos moradores da área, pois viram a violência aumentar, bem como a venda de drogas na região.

Dessa forma, apesar de ser essencial a implantação de um estabelecimento para o atendimento da população de rua, percebe-se que a falta de planejamento e comunicação com as outras áreas administrativas acabou por gerar um problema ainda maior, isto é, aumentou-se a criminalidade em um ponto turístico, que possui aproximadamente 24.000 residentes fixos<sup>72</sup>, para o atendimento de um público de aproximadamente 40 pessoas por dia<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Dados fornecidos pelo CIOPS.

<sup>73</sup> Informação obtida a partir do *site* da prefeitura de São Luís, <[http://www2.saoluis.ma.gov.br/frmNoticiaDetalhe.aspx?id\\_noticia=9631](http://www2.saoluis.ma.gov.br/frmNoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=9631)>. Acesso em: 13 out. 2015.



Conclui-se que seria essencial um diálogo entre as instâncias administrativas para que a ação fosse planejada no sentido de preparar a região para receber o Abrigo e o Centro Pop, seja através de maior policiamento, mas também com maior apoio da Semcas, da Semusc, da Secretaria de Saúde e também a conscientização dos moradores da área sobre a importância de serviços de assistência social.

Outro problema que decorre da falta de comunicação entre as instituições refere-se às câmeras de videomonitoramento. De acordo com o observado, os projetos de videomonitoramento da Guarda Municipal e da Polícia Militar previam a instalação de algumas câmeras em pontos comuns, o que representaria uma duplicidade de câmeras. Tal contradição era consequência da falta de diálogo entre níveis estadual e municipal, decorrente da rivalidade política, o que afetava também o planejamento da segurança pública.

Ainda referente ao videomonitoramento, destaca-se o caso de um roubo filmado por uma das câmeras da Guarda Municipal, presenciado ainda por um oficial da Polícia Militar que, no entanto, não percebeu que se tratava de um roubo, o que possibilitou que o crime ocorresse. Tal falha poderia ter sido evitada se à época houvesse comunicação entre os sistemas de videomonitoramento da Polícia Militar e da Guarda Municipal.

Percebe-se que foi necessário que ocorresse tal evento, de certa forma constrangedor, para que alguma providência fosse tomada, de forma que atualmente há um oficial da Polícia Militar acompanhando o monitoramento pelas câmeras da Guarda Municipal. O evento narrado confirma a tendência no enfrentamento do problema da violência e criminalidade, qual seja, a tomada de decisões pontuais após o acontecimento de fatos de grande repercussão.

Assim, conclui-se ser preciso estimular a interagencialidade entre as esferas administrativas, para que a abordagem do problema da violência e criminalidade seja integral e planejada, não apenas pontual e paliativa. Importante também estimular a participação da sociedade civil, para garantir o caráter integral da intervenção e estar atento a constante avaliação dos resultados, garantindo-se flexibilidade suficiente para implementar as correções que se mostrarem necessárias (SERRATO, 2007).

Deve-se focar na diversificação de atores e frentes de atuação, dentre elas, destaca-se o reconhecimento político de demandas locais por segurança; a produção de conhecimento (como subsídio para formulação de políticas) e o planejamento de intervenções com a participação da sociedade, com base em diagnóstico realizado por fontes confiáveis (DIAS NETO, 2005).

Uma intervenção baseada no conceito de segurança cidadã tem necessariamente de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, dentre outras (FREIRE, 2009).

### 3.5.3 O fechamento de bares e o desarmamento

Uma medida que teve grande repercussão em Bogotá foi a chamada “hora da cenoura”, que determinou o fechamento de bares e boates à 01:00 hora da manhã, posteriormente estendida para 03:00 horas da manhã, o que proporcionou a redução dos homicídios em aproximadamente 8% (PEREGRÍN, 2007).

Igualmente em Diadema - SP, também foi adotada tal medida, editando-se uma lei que determinou o fechamento de bares às 23 horas, marco estabelecido com base em diagnóstico sobre a violência da cidade que indicou tal horário como aquele a partir do qual se aumentava o cometimento de crimes. A medida proporcionou uma redução de 23,6% do número de homicídios (KAHN; ZANETIC, 2005).

Em São Luís, por sua vez, verificou-se que há uma lei que disciplina o tema, trata-se da Lei nº 200/2009, que determina o fechamento de bares e restaurantes às 03:00 horas da manhã. No entanto, observou-se que o diploma normativo não é cumprido e que não há fiscalização nesse sentido. Ademais, percebeu-se que não há uma preocupação dos órgãos municipais em de fato regular o horário de funcionamento dos bares, pois o que se percebe é que não se chega a fazer o nexo entre tal fato e a violência.

Importante observar também que a mencionada lei parece não estar em consonância com a realidade ludovicense, pois, conforme o já mencionado relatório do CIOPS, 45% dos CVLIs ocorrem no período noturno, ou seja, aquele que vai de 18:00 às 00:00 horas, sendo o horário da madrugada aquele em que ocorrem menos crimes desse tipo, com apenas 14% das ocorrências, e os turnos da tarde e da manhã apresentando 22% e 20% respectivamente.

Assim, para que a lei que regula o horário de funcionamento de bares, restaurantes e congêneres tenha efeito na redução da violência em São Luís, é importante que esteja atenta à realidade desta, no sentido de antecipar o horário de fechamento, à semelhança do que foi feito em Diadema – SP, por exemplo.

Outro ponto que deve ser considerado é o desarmamento, pois conforme o mesmo relatório, 70% dos CVLIs são cometidos utilizando-se arma de fogo, o que aponta para a grande incidência desse tipo de arma na prática de atos violentos. Não obstante, não se observou na Semusc atividades relacionadas seja ao desarmamento ou a uma conscientização da população sobre o uso de armas.

Destarte, é preciso que o município se envolva na questão do desarmamento, o que pode ocorrer pela inserção da Guarda Municipal em atividades para apreensão de armas, tal como ocorreu em Diadema – SP (KAHN; ZANETIC, 2005), ou ainda, por meio do investimento em campanhas de desarmamento, como realizado em Bogotá (VELOSO, 2015).

Com efeito, Velásquez (2012) enfatiza a importância em estabelecer ações voltadas para o desarmamento e para o desestímulo ao consumo de álcool e outras drogas como forma de prevenir a violência por meio da diminuição de fatores de risco.

#### 3.5.4 O espaço urbano

Em Bogotá, principalmente durante a administração de Peñalosa, a preocupação com o espaço urbano foi prioridade, realizando-se diversas reformas com o objetivo de devolver a cidade para os cidadãos, tendo por consequência a diminuição da sensação de insegurança e da violência.

Nesse sentido, Velásquez (2012) afirma ser imprescindível que os municípios iniciem processos de recuperação dos espaços urbanos, públicos e privados, pois, esses, quando deteriorados, facilitam situações delitivas. Leia-se o que diz o autor:

Um espaço é fértil para a criminalidade quando é desorganizado, invadido, mal iluminado, sujo, com cidadãos que descumprem todas as normas de convivência; quando o pedestre passa por onde não deve e o condutor viola todas as normas de trânsito, quando o comerciante formal descumpra as normas de publicidade visual exterior e invade o espaço público. (VELÁSQUEZ, 2012, p. 26)

O mesmo autor aponta para a necessidade de se integrar os cidadãos nessas iniciativas, com uma participação ativa e conjunta na recuperação dos lugares deteriorados, de forma que voltem a se identificar com seu ambiente e seu município. A título de exemplo, cita a participação da comunidade em jornadas de limpeza e cercamento de terrenos baldios.

A respeito disso, Serrato (2007) destaca que todas as intervenções a serem feitas devem ser antecedidas pela oportunidade de diálogo e participação da comunidade envolvida,

que poderá participar do planejamento, criação ou recuperação e até da administração, pois é recomendável que se estimule a independência/autossustentabilidade das medidas.

Por meio da participação da comunidade, pode-se, ainda, melhorar os laços dentro da própria comunidade, criar organizações sociais, ou fortalecer as já existentes, e incrementar o senso de pertencimento ao bairro ou município (SERRATO, 2007).

Um exemplo de que a integração da comunidade na preservação do espaço público é uma medida eficaz foi verificado durante visita ao CIOPS: na ocasião, foi relatado que, durante o trabalho na Base Comunitária da Companhia de Polícia de Turismo na Lagoa da Jansen, em São Luís – MA, observou-se que, quando a prefeitura utilizou como mão-de-obra para a limpeza e conservação da área a própria população carente que reside no entorno, houve redução significativa no número de atos de incivildade, como pichações e depredações, voltando a aumentar tais ocorrências quando a mão-de-obra foi terceirizada.

Assim, é possível concluir que no intuito de melhorar o uso do espaço urbano, intervenções simples mostram-se de grande valia, tais como: limpeza dos espaços públicos, dotação de equipamentos urbanos, controle de pichações, melhoramento da iluminação e participação da comunidade (SERRATO, 2007).

Especificamente sobre São Luís, e dentro do âmbito do espaço público, outro ponto que merece atenção e demanda ações planejadas é a questão habitacional. Como se observou, a partir dos relatórios do CIOPS e do CAOP-CEAP do Ministério Público estadual, as áreas mais violentas da cidade são também aquelas em que há grandes problemas habitacionais.

São diversos fatores relacionados à questão habitacional que acabam por promover a violência: há problemas decorrentes da desocupação de áreas para a construção de casas do programa do governo federal “Minha casa, minha vida”, que provocam novas ocupações irregulares, a disputa por território, o surgimento de bairros sem infraestrutura; ademais, quando as casas ficam prontas, há disputas por elas, muitas chegam a ser invadidas, o que gera ainda mais violência.

Nesse ponto, observa-se não só a necessidade de medidas voltadas para a questão habitacional, mas também o fato de que a atuação desconexa entre os setores administrativos e também entre os entes federativos gera outros problemas e contribui para o aumento da violência.

### 3.5.5 Ausência de uma política eficaz para jovens

Conforme identificado pelos já mencionados relatórios do CIOPS da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão e do CAOP-CEAP do Ministério Público do Maranhão, a grande maioria das vítimas da violência em São Luís – MA são jovens do sexo masculino. Tal fato confirma um padrão verificado em todo o Brasil e destacado por Soares (2005, p. 21):

Como tudo no Brasil, também a vitimização letal se distribui de forma desigual: são sobretudo jovens pobres e negros, do sexo masculino, entre 15 e 24 anos, que têm pago com a vida o preço de nossa insensatez coletiva. O problema alcançou um ponto tão grave que já há um déficit de jovens do sexo masculino na estrutura demográfica brasileira. Um déficit que só se verifica nas sociedades que estão em guerra. Portanto, apesar de não estarmos em guerra, experimentamos as consequências típicas de uma guerra. Nesse caso, uma guerra fratricida e autofágica, na qual meninos sem perspectiva e esperança, recrutados pelo tráfico de armas e drogas (e por outras dinâmicas criminais), matam seus irmãos, condenando-se, também eles, a uma provável morte violenta e precoce, no círculo vicioso da tragédia.

Assim, mostra-se essencial que uma política municipal de segurança enfrente o problema da violência relacionada aos jovens por meio de políticas públicas inteligentes e articuladas, multiagenciais, priorizando os jovens vulneráveis, com o objetivo de interceptar as dinâmicas geradoras de violência nesse segmento da sociedade.

No entanto, a partir das visitas realizadas não se pôde observar nenhuma iniciativa da Semusc voltada para os jovens; também não foram verificadas ações em parceria com outras secretarias municipais nesse sentido.

É preciso que se promova o acolhimento dos jovens que se encontram mais vulneráveis à violência, não só como vítimas, mas também como futuros infratores. Nesse sentido, é preciso reforçar-lhes a autoestima, proporcionando experiências identitárias, demarcações referenciais que lhes devolvam a confiança na sociabilidade cidadã, fortalecendo assim o controle social informal (SOARES, 2005).

### 3.5.6 Perspectivas para a Guarda Municipal

Sobre a atuação policial, é importante observar que a reavaliação da função policial foi um fator importante para o modelo implantado em Bogotá, valorizando-se uma atuação em conjunto com outras instituições e voltada para a solução de problemas criminais, adotando-se uma postura preventiva.

No cenário brasileiro, Dias Neto (2005) também observa a importância de se repensar a atuação da polícia, buscando-se a valorização da função preventiva. Sobre isso, o autor afirma que:

(...) premissa fundamental do policiamento orientado ao problema é que problemas distintos merecem respostas distintas e o sistema penal é somente um dos instrumentos que a sociedade dispõe para lidar com situações problemáticas. (DIAS NETO, 2005, p. 110)

Tal concepção tem sido adotada nos modelos de policiamento comunitário implantados em São Luís<sup>74</sup>, no entanto, deve-se estar atento que, em que pese a importância desse novo viés da atuação policial, figurando a Instituição como uma agregador de novos atores à rede de prevenção, não deve a mesma ser o eixo central de atuação (FAGUNDES, 2007).

Nesse contexto, surge como essencial o fortalecimento da Guarda Municipal, seja através da realização de novo concurso para contratação de mais guardas, ou através do aumento de salários para evitar a evasão de membros, bem como o investimento em equipamentos e capacitação pessoal.

Durante a visita ao CIOPS foi relatado que, atualmente, a formação dos membros da Guarda Municipal é bastante semelhante à da Polícia Militar, participando os oficiais das duas corporações dos mesmos cursos de capacitação. Nesse ponto, questiona-se se seria positiva essa aproximação entre as duas instituições.

Também é importante destacar que a ideia da municipalização da segurança pública não deve resumir-se ao aumento da repressão por parte do Estado por meio de mais policiamento a cargo das Guardas Municipais (GUIMARÃES; PEREIRA, 2014). Logo, conclui-se que a Guarda Municipal deve manter sua identidade própria, diferente das polícias, Civil e Militar, o que permitirá que ela esteja mais próxima ao cidadão, realizando não só o policiamento comunitário, mas também um trabalho preventivo.

Por fim, faz-se pertinente a observação de Kahn e Zanetic (2005, p. 50):

---

<sup>74</sup> Atualmente, o policiamento comunitário é realizado pela Polícia Militar, tendo como grande modelo de atuação as Unidades de Segurança Comunitárias (USCs), inspiradas nas Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs). Existe uma USC implementada, em 2013, na região Divinópolis/Vila Luizão, e outra na região Bom Jesus/Coroadinho, inaugurada em 2014, as Unidades têm como objetivo de oferecer às comunidades beneficiadas o serviço de segurança pública pautado no trabalho conjunto dos diversos agentes sociais que ali atuam e coexistem, tais como a comunidade, as polícias militar e judiciária, as escolas, as Igrejas e associações. Há a previsão de mais 24 unidades a serem instaladas. Serão escolhidas as regiões que apresentam o maior índice de crimes dolosos contra a vida. Fonte: Relatório Anual da 1ª USC, Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão.

De qualquer forma, vale lembrar que o mais importante não é apenas a quantidade do efetivo policial – municipal ou estadual nas ruas – mas a qualidade do serviço realizado: se o efetivo está alocado nos locais e horários em que devem estar para inibir a ocorrência de certos crimes ou se está disperso aleatoriamente pelo território; se está atuando proativamente ou apenas reagindo aos chamados por serviço; se está efetivamente nas ruas ou realizando funções burocráticas; se trabalha em conjunto com a comunidade e mobilizando as forças da comunidade ou isoladamente.

Conforme ressaltado por Guimarães e Pereira (2014), não se pretende de forma alguma usurpar a função da polícia ostensiva, seja da União ou dos Estados, o que se pretende é um aperfeiçoamento do sistema por meio do desenvolvimento do viés preventivo, que pode se dar por meio de políticas públicas municipais de segurança cidadã.

### 3.5.7 A importância do desenvolvimento de uma cultura cidadã

Foi preocupação da administração de Bogotá desenvolver na população a chamada cultura cidadã, pois se entendeu ser necessário o acatamento social da norma. Tal ponto também é colocado por Dias Neto (2005), que afirma ser importante desenvolver a tolerância urbana e fazer políticas de conscientização sobre violência voltada para os cidadãos, com o intuito de viabilizar uma convivência democrática e para que se tenha uma segurança socialmente fundada. Conclui-se, portanto, ser fundamental a adesão da população ao objetivo da segurança.

No entanto, das visitas realizadas e do material colhido, depreende-se a falta de preocupação com essa perspectiva, pois não se verificaram ações da Semusc voltadas para a conscientização da população, ou para chamar a população ao debate. Percebeu-se, de fato, que não se concebe como importante para a redução da violência e criminalidade o desenvolvimento de uma cultura cidadã, prevalecendo ainda o viés repressor.

Apenas na Guarda Municipal, composta por aqueles que estão mais próximos da comunidade, pôde-se perceber a preocupação em despertar a consciência dos cidadãos para a importância de seu empoderamento.

Destarte, mostra-se necessário que a administração municipal atente para este aspecto, no sentido de desenvolver campanhas para o desenvolvimento de uma cultura cidadã na população. Com isso, objetiva-se não apenas o respeito às leis e a prática de atos de civilidade, mas também a divulgação dos trabalhos da administração municipal no âmbito da segurança pública como forma de ganhar a confiança e o respeito da população, estimulando a adesão da sociedade à política pública de segurança implementada.

Fomentar uma cultura cidadã implica também estimular a participação popular na elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas de segurança cidadã, pois ela estimula os processos de empoderamento, desenvolvendo habilidades nos atores sociais. Para Kjaerulf e Barahona (2010), esse é um fator importante para a coesão familiar, a resiliência da comunidade, e desperta a população para a reivindicação de medidas de prevenção da violência perante o Município.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se da compreensão de que a criminalidade é um dos mais regulares fenômenos sociais, entende-se tal aspecto como favorecedor da previsibilidade de alguns fenômenos, o que possibilita uma atuação preventiva por parte do Estado para enfrentar o problema.

É importante registrar que os objetivos propostos nesta pesquisa foram alcançados, pois foi descrita a política de segurança cidadã implementada em Bogotá no período de 1995 a 2003 e avaliaram-se os limites e possibilidades da implementação de políticas municipais de segurança pública no Brasil, tendo como foco a experiência de São Luís – MA. Ademais, a pesquisa identificou o que foi essencial para os resultados das políticas adotadas na capital da Colômbia, como são desenvolvidas as políticas de segurança pública no Brasil, em especial em São Luís, e o que se pode aprender com a experiência bogotana para que os resultados não sejam tão diferentes.

Observou-se que Antanas Mockus e Henrique Peñalosa, que administraram a cidade de Bogotá no período de 1995 a 2003, investiram fortemente numa política municipal de segurança pública voltada à prevenção, desenvolvendo a consciência dos cidadãos para a importância do engajamento da comunidade no tema e o respeito às normas, regularizando e otimizando a utilização do espaço público, e investindo em uma atuação integrada entre os diversos setores da administração municipal.

Da experiência extraída de Bogotá, pode-se concluir que é possível reduzir a violência nas cidades através da implementação de uma política municipal inteligente de segurança pública, caracterizada pelo investimento em projetos preventivos voltados tanto para a área social, quanto para a área do controle.

Assim, foram identificados como fatores essenciais para os resultados alcançados em Bogotá: o rompimento com a tradicional forma de enfrentamento da questão da criminalidade e violência, por meio da adoção da concepção de segurança cidadã, o que tornou a segurança matéria prioritária no âmbito municipal, motivando medidas que procuraram melhorar as condições de convivência e prevenir situações delitivas. Destaca-se a postura de liderança assumida pelos administradores estudados, fator decisivo para o sucesso das medidas. Outro ponto digno de nota foi a consciência de tais gestores públicos sobre a necessidade em dar continuidade às medidas como forma de viabilizar o alcance dos resultados esperados.

Mostrou-se importante a realização de um diagnóstico sobre a violência e os principais problemas enfrentados pela população na cidade. Com tais informações, foram definidas metas e traçados objetivos concretos, utilizados para avaliar os resultados das medidas implantadas e verificar a necessidade de adaptação dos programas.

A adesão da sociedade ao plano desenvolvido pela administração foi outro fator essencial para alcançar os objetivos. Esse apoio se conseguiu a partir de uma forte política de conscientização da sociedade sobre civilidade, educação em direitos, o uso de álcool, o desarmamento, e melhorias na qualidade de vida das pessoas, como renovação do espaço urbano e melhorias nos transportes, dentre outros.

Com efeito, a política de segurança cidadã implantada em Bogotá obteve êxito não apenas em alcançar a redução numérica das taxas de violência, mas alcançou também o viés intersubjetivo da segurança pública, relacionado às percepções coletivas, à comunicação entre os cidadãos, o que permitiu a redução do medo e da sensação de insegurança, fortalecendo as relações sociais.

Partindo-se para o estudo da configuração normativa da segurança pública no Brasil, a partir da divisão de competências pôde-se concluir que as políticas públicas nesse âmbito são tradicionalmente desenvolvidas pelos Estados-membros, ante a divisão constitucional de competências no âmbito da repressão.

No entanto, a abordagem preventiva da segurança pública pelos municípios é não só legalmente possível, como também faticamente viável, o que foi comprovado pelo estudo de algumas localidades que já implementaram políticas públicas com esse viés, destacando-se Diadema – SP, Vitória – ES, e São Leopoldo – RS.

Pode-se extrair como ensinamento de algumas experiências municipais no Brasil que é possível reduzir a violência criminal nas cidades através da implementação de uma política de segurança pública, coordenada com os governos estaduais e federal, suas instituições sociais e policiais. Uma política municipal nesse sentido deve caracterizar-se pelo investimento simultâneo em projetos preventivos, de natureza social, e em ações de controle (realizadas pela Guarda Municipal), com o acompanhamento e controle pela sociedade civil, sempre respeitando a competência exclusiva do controle social formal para atuar no campo repressivo.

Através do estudo da estrutura atual da cidade de São Luís – MA, pôde-se concluir que já há uma estrutura normativa e administrativa municipal voltada para a segurança pública, no entanto, faltam ainda alguns elementos essenciais para que de fato se tenha uma política séria voltada para o tema.

Nesse sentido, destaca-se que, apesar de haver um novo sujeito da gestão pública, qual seja, a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania – Semusc, não há um Plano Municipal de Segurança, de forma que o órgão atua sem planejamento, de forma pontual, e priorizando medidas de maior visibilidade política, em detrimento de maior efeito na prevenção da violência.

Igualmente, a Guarda Municipal não segue um plano de atuação; seu efetivo tem-se concentrado em apenas um setor da cidade, e não há um programa voltado para o policiamento comunitário por parte dos membros de tal corporação.

Ademais, apesar de a Semusc e a Polícia Militar do Estado terem um bom relacionamento, não há uma integração satisfatória com os demais setores, verificando-se a falta da pluriagencialidade, identificada como fundamental na política implantada em Bogotá.

Ausente, ainda, a preocupação com o desenvolvimento de uma cultura cidadã, por meio da conscientização da população sobre a importância do respeito às normas e à repreensão à prática de atos de incivilidade, bem como pela integração da comunidade no planejamento das políticas públicas municipais de segurança, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas. É preciso harmonizar lei, moral e cultura.

Como estudado, uma boa política municipal de segurança deve partir de três pressupostos: uma nova abordagem do problema da violência e criminalidade, que reconheça as diversas realidades envolvidas; um novo sujeito da gestão pública, ciente de tal complexidade e apto a implantar políticas multidimensionais e multissetoriais; e uma nova aliança com a sociedade, caracterizada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades.

De fato, a nova abordagem do problema da criminalidade traz para o foco medidas voltadas também à prevenção da violência, e não apenas à sua repressão. Essa prevenção demanda a atuação articulada dos órgãos de gestão da segurança pública, com a participação também dos cidadãos, despontando o município como novo sujeito da gestão pública, daí falar-se em municipalização da segurança pública.

Essa nova abordagem demanda, ainda, políticas multidimensionais e multissetoriais, o que implica na necessidade desse novo sujeito, o Município, em desempenhar o papel de articulador, propiciando a integração intergovernamental, a gestão intersetorial de projetos, o recurso a abordagens interdisciplinares e a participação comunitária.

Diante de tal necessidade, os municípios brasileiros que se comprometeram com tal papel optaram por criar um órgão com a finalidade específica de desenvolver tais políticas.

Competindo ao mesmo, também, a elaboração de planos que promovam a inserção local, para um tratamento adequado das dinâmicas criminais; a prevenção situacional, por meio do melhoramento do espaço urbano e da infraestrutura de serviços públicos, prática exitosa verificada em Bogotá; e a prevenção social, decorrente de uma compreensão ampla do conceito de segurança, que engloba também aspectos relacionados à saúde, educação, cultura, lazer, economia, dentre outros.

Destarte, para que se desenvolva política de segurança cidadã em São Luís, é preciso que o Município de fato se comprometa a implantar uma política pública municipal de segurança, assumindo sua liderança sobre o tema, o que demanda não só investimentos, mas, principalmente, vontade política.

É preciso que a Secretaria Municipal de Segurança com Cidadania torne-se um órgão verdadeiramente articulador entre os diversos setores que têm influência na prevenção da violência e criminalidade, proporcionando uma atuação coordenada e multissetorial.

Fundamental que seja elaborado um novo Plano Municipal de Segurança Pública, por meio de debate que envolva além dos agentes já citados, também a comunidade, e que esse plano tenha por fundamento um diagnóstico técnico sobre a configuração atual da violência na cidade, de acordo com as fontes de dados confiáveis disponíveis. Em tal documento, devem ainda ser estabelecidas metas a serem alcançadas e meios de avaliação das medidas implantadas para que elas possam ser aprimoradas, preocupando-se, ainda, em buscar formas de proporcionar a continuidade das medidas.

Quanto à Guarda Municipal, é preciso que ela seja valorizada como ponto mais próximo de contato entre o sistema de justiça e o cidadão, fortalecendo os seus membros, investindo no policiamento comunitário e na sua atuação enquanto agentes de conscientização da população para uma cultura cidadã.

Conclui-se, portanto, que é possível o desenvolvimento de uma política pública municipal de segurança voltada para a tríade necessária: segurança humana, segurança cidadã e desenvolvimento local. Para tanto, é preciso que o Município, através de sua administração, assuma o compromisso com o enfrentamento do problema da violência e criminalidade, buscando a prevenção e explorando as suas potencialidades para atuar no tema, o que possibilitará que os altos índices de violência façam parte do passado, sedimentando-se um caminho para que o futuro de São Luís – MA assemelhe-se ao presente de Bogotá.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas) – Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Por que a Criminologia (e qual Criminologia) é importante no Ensino Jurídico?** Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas. Acesso em: 05 maio 2008.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva** (Impresso). São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.
- AYOS, Emilio Jorge. **Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década Del nuevo siglo**. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2010.
- BARBOSA, Antonio Rafael et al. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Revista Civitas**. Porto Alegre, v. 8, n. 03, p. 386-408, set.-dez. 2008.
- BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade – a busca por segurança no mundo atual**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2003.
- BIROL, Alline Pedra Jorge; YOSHIHARA, Cintia; MACHADO, Érica Máximo. **Desenvolvimento local e segurança pública cidadã: a experiência do programa conjunto da ONU**. Disponível em <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-5/451-5-6-format-desenvolv-local-e-seguranca-publ-cidad-a-experienc-do-prog-pedraa/file>>. Acesso em: 1 set. 2015.
- BONNER, Kris. Situación del delito y de la seguridad urbana en Europa. Políticas de seguridad em las grandes ciudades. In: CARRANZA, Elías (org.). **Delito y seguridad de los habitantes**. Madrid: Siglo Veintiuno de España editores s.a., 1.ed., 1997, p. 50-60.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CARRANZA, Elías. **DELITO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES**. Madrid: Siglo Veintiuno de España editores s.a., 1.ed., 1997.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-6, jan./jun. 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. São Paulo: Editora Moderna, 1984.

CREAZZO, Giuditta. **Le politiche di nuova prevenzione**: lo stato dell'arte. Quaderni di Cittàsicure, anno 2, n. 7, giugno, 1996.

DAMMERT, Lucía. **Seguridad Pública en América Latina ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?** Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3480\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3480_1.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2015.

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

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia. O homem delincente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

FAGUNDES, Andrés Lucas. **A municipalização da Segurança Pública**: Estudo de Caso em São Leopoldo – RS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Mestrado em Sociologia. Porto Alegre: 2007.

FELSON, Marcus. **Crime and Everyday Life**. 2. ed. Thousands Oaks, California: Pine Forge Press, 1998.

FIDALGO, Andrés Salcedo; SUÁREZ, Carlos José; VALLEJO, Elkin. Faces da ilegalidade em Bogotá. Tradução de Antônio Brasil Jr. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**. São Paulo, v. 22, n. 2, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 21. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2005.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas da segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, v. 3, n. 5, p. 49-58, 2009.

GARLAND, David. **Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoria social**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1999.

\_\_\_\_\_. **La cultura del control – crimen y orden social en la sociedad contemporánea**. Tradução de Máximo Sozzo. Barcelona: Editorial Gedia, S. A., 2005.

\_\_\_\_\_; ITURRALDE, Manuel Alejandro. **Crimen y castigo en la modernidad tardía**. Bogotá: Siglo Del Hombres Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per; REDONDO, Santiago. **Principios de criminología**. 2. ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

GIORGI, Alessandro de. **A miséria governada através do sistema penal**. Tradução Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Renavan: ICC, 2006.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. Reflexões acerca do controle social formal: discutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Rio de Janeiro, v.1, n.23, 2013, ISSN 22363475.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Paulo. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos municípios na formulação e na implementação de políticas de segurança pública. **Revista Quaestio Iuris**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 02, p. 812-839, 2014.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 117-143.

HENRIQUES, Ricardo; RAMOS, Silvia. **UPPs Social: ações sociais para a consolidação da pacificação**. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 45-91.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, jul. 2005.

KJAERULF, Finn; BARAHONA, Rodrigo. Preventing violence and reinforcing human security: a rightsbased framework for top-down and bottom-up action. **Revista Panamericana de Salud Publica**, Washington, DC, v. 27, n.5, p. 382-395, 2010.

LANDIM, Leilah; SIQUEIRA, Raíza. **Trajetos da violência, da segurança pública e da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2013.

LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. In: OLIVEIRA, N. (Org.). **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; SOUSA, Janildo Soares de; SOBRINHO, Adauto Moraes de Araújo; FAUSTINO, Jennifer Cícera dos Santos; CASIMIRO FILHO, Francisco. GESTAO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência. **Revista de Políticas Públicas – UFMA**. São Luís, v. 18, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2014.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.

\_\_\_\_\_; PAULA, Liana de. Segurança pública e redução de crimes violentos no Brasil: êxitos gerenciais e mudanças institucionais. In: BASOMBRIO, Carlos. **Para onde vamos? Análise de políticas públicas de segurança cidadã na América Latina**. Wilson Center – Latin American Program; Fórum Brasileiro de Segurança Pública: São Paulo, 2013.

LIMA, Roberto Kant de. A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição. In: ALVITO, M.; VELHO, G. (Org.). **Cidadania e violência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

LLORENTE, Maria Victória; LEÓN, Sergio Guarín. Colômbia: Sucessos e lendas dos “modelos” de segurança dos cidadãos: casos de Bogotá e Medellín. In: **Para onde vamos? Análise de políticas públicas de segurança Cidadã na América Latina**. Carlos Bassombrio (Editor). Wilson Center: Pennsylvania, 2013.

LLORENTE, Maria Victória; RIVAS, Ângela. **Estudio de caso. La caída Del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana**. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial: Washington, D. C., 2005.

LOSTALÓ, Juan Carlos Domínguez; DI NELLA, Yago. **¿Es necesario encerrar? El derecho a vivir en comunidad**. La Plata: Cuadernos del Caleuche, 1996.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período de 2003-2011. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 49(1): 3-21, jan/fev 2015.

MARCUS, Michel. El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos. In: CARRANZA, Elías (org.). **DELITO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES**. Madrid: Siglo Veintiuno de España editores s.a., 1.ed., 1997, p. 99-117.

MARTIN, Gerard; CEBALLOS, Miguel. **Bogotá: anatomía de una transformación**. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003. Editorial Pontifica Universidad Javeriana: Bogotá, 2004.

MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria. Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 316-335.

MESQUITA NETO, Paulo de. Fazendo e medindo progresso em segurança pública. **Praia Vermelha**, n. 14-15, p. 184-197, 2006.

MIKI, Regina. **Participação do município na segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2008.

MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: LIMA, R.; PAULA, L. (org.). **Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

MOCKUS, Antanas. Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. **Revista Análisis Político** n. 21, Universidad Nacional de Colômbia, 1994. Disponível em <[http://tic.uis.edu.co/ava/pluginfile.php/113871/mod\\_resource/content/2/Anfibios%20culturales%20-%20Antanas%20Mockus.pdf](http://tic.uis.edu.co/ava/pluginfile.php/113871/mod_resource/content/2/Anfibios%20culturales%20-%20Antanas%20Mockus.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2015.



NÓBREGA, José Maria. **O que aconteceu nas principais cidades colombianas para que as mesmas reduzissem suas taxas de criminalidade?** Disponível em <[http://www.ufcg.edu.br/prt\\_ufcg/assessoria\\_imprensa/mostra\\_noticia.php?codigo=15468](http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=15468)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo, 2002.

PARK, Robert Ezra. Ecologia Humana. In: PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.

PEDRAZZINI, Yves. **A violência das cidades**. Petrópolis: Vozes, 2006.

PEREGRÍN, Tábata. **Bogota: crime-fighting mayors**. Americas Quarterly. v. 1, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.americasquarterly-digital.org/americasquarterly/2007fall?pg=52#pg52>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política**. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

PIZANO, Lariza. **¿Está jodida Bogotá? Los alcades bogotanos analizan la situación de la ciudad**. Bogotá: Semana Libros, 2015.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. Mimeo.

RICARDO, Carola de Mattos; CARUSO, Haydee Glória Cruz. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1. Edição 1. 2007.

ROESE, Mauro. A metodologia do estudo de caso. Porto Alegre: **Cadernos de Sociologia**, v. 9, p. 189-200, 1998.

ROJAS, Gómez Claudia Patricia. **Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana** – Apresentado no “Congreso Internacional de Participación Ciudadana en la Prevención del Delito y la Seguridad Pública” Políticas y Estrategias a nivel local México, Canadá, organizado por Red Jalisco Interinstitucional de Prevención del Delito. Zapopa, Jalisco – México, 25 al 27 de octubre de 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade**. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

SANTOS, João Vicente Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 18(1): 3-12, 2004.

SÃO LUÍS. **Planos Municipal de Segurança Urbana**. São Luís, 2006.

SENTO-SÉ, João Trajano; CANO, Ignacio. **Iniciativas municipales de prevención de la violencia en America latina**. Rio de Janeiro: Laboratório de Análise da Violência – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

SERRATO, Héctor Riveros. **RUMO A UMA POLÍTICA INTEGRAL DE CONVIVÊNCIA E SEGURANÇA CIDADÃ NA AMÉRICA LATINA: Marco conceitual de interpretação-ação, PNUD**. 2007. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud\\_segurancacidade.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud_segurancacidade.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2015.

SILVA JR, Edson Lopes da. **Política e segurança pública: uma vontade de sujeição**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

SILVA NIGRINIS, Alicia Eugenia. **Bogota, de la construccion al deterioro, 1995-2007**. Facultades de Ciencia Politica y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Bogota: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, 2007.

\_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, 2003.

\_\_\_\_\_. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano [org.]. **PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA. O papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 15-44.

SOUZA, Edinilsa Ramos de; LIMA, Maria Luiza Carvalho de. Panorama da violência urbana no Brasil e suas capitais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a11v11s0>>. Acesso em: 25 set. 2015.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de; MARCHIORI, Thaise; SCHMIDT, Naiara Conservani; SILVA; Douglas Guimarães. **Políticas locais de segurança pública: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

STAKE, Robert E (1995). **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks, CA: Sage. Publications.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade: violência urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VELÁSQUEZ, Acero Hugo. **Estratégias locais de segurança cidadã**. Organização: Júlia Loonis Oliveira, Paula Miraglia, Edna Jatobá. Recife: Editora Provisual, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os governos locais e a segurança cidadã**. Curso de convivência e Segurança cidadã. 2007. Disponível em: <[http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/seg\\_Hugo\\_Acero.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2015.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas; PINZÓN, Viviana García. Violência urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia em las ciudades Bogotá y

Medellín (Colômbia) 1991-2007. **Pensamiento Iberoamericano**, 2008. Disponível em <[dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2873366.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2873366.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2015.

VELOSO, Carvalho Roberto. **Bogotá é aqui**. Jornal Pequeno, São Luís, 25 fev. 2015, p. 4.

VITÓRIA. **Plano Municipal de Segurança Cidadã**. Vitória, 2015.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

\_\_\_\_\_. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]**. Tradução: Sérgio Lamarão. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

WALLER, Irvin. Prevención Del delito: nueva esperanza de las políticas de urbanismo. In: CARRANZA, Elías (org.). **DELITO Y SEGURIDAD DE LOS HABITANTES**. Madrid: Siglo Veintiuno de España editores s.a., 1. ed., 1997, p. 61-79.

WILSON, James Q.; KELLING, George L. **BROKEN WINDOWS: the police and neighborhood safety**. 1982. Disponível em <[http://www.manhattan-institute.org/pdf/\\_atlantic\\_monthly-broken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Renavan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

\_\_\_\_\_; LEA, John. **¿ Qué hacer con la ley y el orden?** Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia. In: **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002, p. 41-56.

ZACKSESKI, Cristina. Da prevenção penal à nova prevenção. In: FRANCO, Alberto Silva; NUCCI, Guilherme de Souza. (Org.). **Doutrinas Essenciais - Direito Penal**. 1. ed. São Paulo: RT, 2010, v. 3, p. 215-244.