

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA - UNIARA



**Programa de Mestrado em
Desenvolvimento Regional
e Meio Ambiente**

Stricto Sensu

**GESTÃO COM INTEGRALIDADE E SEGURANÇA
PÚBLICA**

Aluno: PAULO SERGIO APARECIDO VIANNA

ARARAQUARA/SP - 2012

**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO
AMBIENTE**

**GESTÃO COM INTEGRALIDADE E SEGURANÇA
PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente*, Programa de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara - UNIARA, como requisito à obtenção do título de Mestre.

ORIENTADOR: PROF. DR. ORIWALDO QUEDA

ARARAQUARA-SP

OUTUBRO / 2012



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100

www.uniara.com.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: Paulo Sergio Aparecido Vianna

TÍTULO DO TRABALHO: Gestão com integralidade e Segurança Pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Oriowaldo Queda
UNIARA - Araraquara

Prof. Dr. Zildo Gallo
UNIARA - Araraquara

Prof. Dra. Kátia Aparecida Baptista
UNESP - Araraquara

DEDICATÓRIA

Com muito carinho e amor, dedico este trabalho à minha esposa Regina Maria Girardi de Oliveira Vianna e as minhas filhas Paula de Oliveira Vianna e Marcela de Oliveira Vianna.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS, pela inspiração e proteção dada em todos os momentos de minha vida, em especial para conclusão deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador Professor Doutor ORIO WALDO QUEDA, por ter confiado neste trabalho e colocado à disposição todos os documentos necessários à otimização da pesquisa, contribuindo de forma decisiva para o alcance dos objetivos estipulados, e agradecimento especial pela dedicação e paciência na orientação desta pesquisa, bem como pelos momentos de aprendizagem, proporcionando uma maior e melhor compreensão do que é a construção de um trabalho de pesquisa científica.

Agradeço aos oficiais e praças da PMESP, em especial ao Regimento de Polícia Montada “9 de Julho”, pela grande colaboração dada durante o tempo em que servi na unidade, pois enriqueceram este trabalho de pesquisa com informações que auxiliaram na compreensão dos problemas que atingem a realidade cotidiana das Unidades Operacionais da Corporação.

Aos professores e funcionários do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA, meu agradecimento por terem contribuído de forma significativa com a minha formação acadêmica durante o curso de mestrado.

Aos colegas de mestrado meu agradecimento por terem proporcionados momentos prazerosos, mesmo em situações de grande tensão como, por exemplo, durante o processo de seleção, apresentação do projeto, qualificação, bem como desejo a todos, muito sucesso na vida acadêmica.

Agradeço meu irmão, Edson Luiz Lopes Vianna, amigos e companheiros de profissão, minhas irmãs Débora Cristina Lopes Vianna de Souza e Clélia Adriana Lopes Vianna, pelo incentivo e pelo espírito de solidariedade, contribuindo bastante no alcance deste objetivo.

Meu agradecimento a Professora Doutora Janaina Florinda Ferri Cintrão, pela dedicação e paciência e orientação dada no início do trabalho, bem como pelo fortalecimento da idéia, proporcionando compreensão do trabalho como pesquisa científica.

Por fim, agradeço aos meus pais, Emiliano Vianna e Shirley Lopes Vianna, pela minha existência e pela formação educacional básica que tanto me auxilia na conduta diária e na forma de transpor os problemas da vida.

SUMÁRIO

Siglas.....	4
Resumo.....	6
Abstract.....	7
Introdução.....	8
Objetivo.....	20
Metodologia	21
Referencial Teórico	25
1. Capítulo	
1.1 A participação na política brasileira.....	37
1.2 Debate participativo contemporâneo	37
1.3 A participação na formulação de políticas públicas.....	42
2. Capítulo	
2.1 Municipalização da segurança: fundamentos e experiências práticas.....	54
2.2 Além do enfoque criminal da segurança: fundamentos constitucionais.....	54
2.3 Fundamentos do processo de municipalização da segurança.....	61
2.4 Carta de americana.....	66
3. Capítulo	
3.1 A participação na gestão de políticas públicas pós carta de 1988.....	79
3.2 Municipalização da segurança: experiências práticas.....	89
Considerações.....	156
Anexos.....	174
Referências bibliográficas	190

SIGLAS

ARI – associação Riograndense de Imprensa.

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança.

CESMUSP – Conselho Estadual de Secretários Municipais de Segurança Pública.

CONJUS – Conselho Municipal de Justiça e Segurança.

CRISP - Centro de Estudos em Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação.

FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania.

FASE – Fundação de Assistência Socio-educativa.

GGI – Gabinete de Gestão Integrada.

GT – Grupo de Trabalho.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IGT – Instituto Geral de Perícias.

L.A. – Liberdade Assistida.

ONG – Organização Não Governamental.

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil / Rio Grande do Sul.

PT – Partido dos Trabalhadores.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania do Ministério da Justiça.

PLE – Projeto de Lei do Executivo.

RENAESP – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública.

SEC/RS – Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul.

SIIVIC – Sistema Integrado de Informações sobre Violência e Criminalidade.

SDHSU – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana.

SJS – Secretaria Estadual de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul.

SMED – Secretaria Municipal de Educação.

SMSPC – Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania

SSP – Secretaria de Segurança Pública.

SEBNASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública.

SUS – Sistema Único de Saúde.

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública.

SUSEPE – Superintendência de Serviços Penitenciários.

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre.

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ULBRA – Universidade Luterana do Brasil.

RESUMO:

O objetivo desta dissertação foi discutir e apresentar ações implementadas pelos diferentes governos brasileiros, desde 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, e dos Gabinetes de Gestão Integrada – GGI, partindo de dois referenciais; o modelo externo de combate à criminalidade adotado internacionalmente e a participação de segmentos variados dos governos e Secretarias de Segurança, aliada a participação da sociedade civil. Os enfrentamentos e conflitos existentes entre as polícias são reveladores de dilemas que cerceiam os diferentes governos para mudanças no sistema, apontando também especificidades que precisam ser discutidas no contexto dessas administrações.

As análises aqui presentes ocorrem especialmente sobre as ações, instituídas e em curso nessa área, que, de certa forma, são responsáveis pela construção da política de segurança pública. Nesse processo, procurou-se compreender e perceber como são concretizados serviços e ações, observando-se também a relação entre polícias, secretarias, judiciário, ministério público e cidadãos.

Apontou também para a emergência em se dar um novo significado, através da discussão sobre o exercício da ordem pública e da cidadania. Bem como, instigar discussão na formulação de políticas voltadas para a segurança, e programar planos de ações, suscitando nos agentes responsáveis, a percepção da segurança pública como espaço de construção de um sistema integrado.

Palavra chave: Integralidade, Gestão de segurança, Gabinete de Gestão e Segurança Pública.

ABSTRACT:

The aim of this thesis was to discuss and present actions implemented by different Brazilian governments since 2003, with the creation of the Unified Public Safety - SUSP, and Offices Integrated Management - GGI, leaving two references; the external model to combat crime internationally adopted and participation of various sectors of governments and departments of Safety, together with civil society participation. Clashes and conflicts between police are revealing the dilemmas that surrounded the different governments for changes in the system, also pointing specifics that need to be discussed in the context of these administrations.

The analyzes presented here occur mainly on the shares, and instituted ongoing in this area, which, in a way, are responsible for the construction of public security policy. In this process, we tried to understand and realize how services are implemented and actions, also noting the relationship between police, departments, judiciary, prosecutors and citizens.

Also pointed to the emergence in giving a new meaning, through a discussion of the practice of public policy and citizenship. And instigate discussion on the formulation of policies for security, and program action plans, raising the responsible agents, the perception of public safety with space to build an integrated system.

Keyword: Completeness, Security Management, Office of Management and Public Safety

INTRODUÇÃO:

O estudo procurou apresentar a aplicabilidade da integralidade na Segurança Pública tendo como objetivo a reflexão crítica do tema e do fluir de suas práticas nas organizações que pensam e operam o sistema.

Ouvimos, lemos, falamos sobre “integralidade”, integração, intersetorialidade, interface e interdisciplinaridade. Porém, qual será realmente o significado desses conceitos? Como será possível senti-los? Como surgem? Em que momentos e onde ocorrem?

A vida em sociedade impõe às pessoas, normas, regras, códigos. O que em algum momento, leva a questionar-se, mobilizar-se e a refletir e perceber que a dinâmica social da segurança pública, impõe exigências de origem muitas vezes desconhecida. Algumas contradições e conflitos presentes nessa dialética vivencial promovem, até por questão de sobrevivência, a decisão de quais princípios, crenças e preconceitos devem ser trilhados, o que em princípio mobiliza e, em outro, transforma.

Essa dialética nos acompanha e compõem a vida em sociedade. Um eterno questionar. Integralidade, segundo o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, em sua terceira edição revista e atualizada, quer dizer:

(Do lar. Méd. integralitate) s.f. Qualidade de condição, ou atributo do que é integral: totalidade, total, inteiro.

Integrar: completar, tornar inteiro, inteirar-se, completar-se e totalidade.

(De total + (i)dade) s.f. 1. O conjunto das partes que constitui um todo; soma. 2. filios. Unidade de partes; sistema.

O atual campo social nos aproxima da construção de uma sociedade justa e cidadã.

O Sistema de Segurança Pública tem por base ou alicerce o Sistema Único de Saúde, a questão da integralidade vem compor e tornar peça importante na

criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado com finalidade de unificar as políticas de segurança no país.

Fazer as palavras previstas “andarem”, arcabouço institucional do SUS, reflexo da luta pela redemocratização do país, de reivindicações da Reforma Sanitária e da construção de uma sociedade solidária, isto é, adquirir efetividade no campo da política pública foi além da diretriz do SUS, copiada integralmente pelo SUSP. Integralidade permeou e deu sentido a uma “bandeira de luta”, com enunciados propositivos do Sistema, de suas instituições e de suas práticas desejáveis. Integralidade busca falar de um conjunto de valores por que vale lutar, pois se relacionam a um ideal de civilidade.

A imagem da integralidade tenta indicar a direção para a transformação da realidade. Ela parte de um pensamento crítico, um pensamento que se recusa a reduzir a realidade ao que “existe”, que se indigna com algumas características do que existe e almeja superá-las. Por exemplo: o movimento sanitário propôs a descentralização, sem se preocupar em detalhar se assumiria a forma de uma municipalização radical, ou se chegaria ao nível dos serviços. Essa imagem fala em participação popular, sem, no entanto, especificar as formas pela qual tal participação se constituiria.

A integralidade abrange leituras distintas e sentidos diversos. Exatamente por isso, pode num determinado momento, aglutinar em torno dela atores políticos que comungam de indignações semelhantes, mesmo que tenham projetos específicos distintos. Quer dizer, possui vários sentidos, correlatos, sem dúvida, posto que forjados num mesmo contexto de luta e articulados entre si.

Possui, no entanto, sentidos distintos, que possibilitam que vários atores, cada qual com suas indignações e críticas ao que existe, comunguem estas críticas e, por um momento, pareçam comungar os mesmos ideais. Ela traz consigo um grande número de possibilidades de realidades futuras a serem criadas por meio

das lutas, que têm em comum a superação daqueles aspectos criticados na realidade atual e que almejamos transformar.

A busca é sempre de uma reflexão acerca do princípio como eixo crítico e reflexivo, permitindo desvelar a realidade e propor ações transformadoras; enquanto sujeito histórico e social, propor e opinar nas decisões sociais para cuidar de si, de sua família e da coletividade.

A inexistência de uma definição de fato sobre o que é a “integralidade” é, ao mesmo tempo, uma fragilidade e uma potencialidade. É um conceito que permite uma identificação dos sujeitos como totalidades, ainda que não o sejam em sua plenitude, considerando todas as dimensões possíveis que se pode intervir, pelo acesso permitido por eles próprios.

Para que seja possível a realização de uma prática que atenda à integralidade, precisamos exercitar efetivamente o grupo, desde o processo de formação do profissional da área. É preciso estabelecer estratégias e metodologias de aprendizagem, que favoreçam o diálogo, a troca, a multidisciplinariedade entre os distintos saberes formais e não formais, que contribuam na promoção do bem estar individual e coletivo.

A integralidade perpassa pela formação e educação permanente, que deve estimular a equipe de modo a favorecer o diálogo entre os profissionais, como também a definição coletiva da assistência como foco central das ações.

Para prestar uma atenção holística, temos de acreditar que seremos protagonistas em fazê-la individualmente.

O que seria a integralidade? Uma atitude de certos profissionais, ou uma marca das práticas deles? A noção de atitude pode trazer consigo uma idéia individualista, pois atitudes são de indivíduos. O desenvolvimento de atitudes se faria através de processos que também incidem sobre indivíduos? Com efeito, a postura dos profissionais é algo fundamental para a integralidade. E, em muitas

situações, a integralidade só se realizará com incorporações ou redefinições mais radicais dos grupos.

O que é corresponder ao ideal de integralidade na Segurança Pública?

A integralidade não é somente uma atitude e, sim, uma marca de um modo de organizar o processo de trabalho, feita de forma a otimizar o seu impacto social. Importante são as reflexões críticas e a abertura da roda do diálogo. Outro ponto é o atributo da organização dos serviços, sendo, que mais de um aplica-se às respostas governamentais e aos problemas sociais.

No caso da Segurança Pública, é possível reconhecer alguns traços de semelhança, algumas analogias, alguns fios que articulam todos esses sentidos. Quer tomemos a integralidade como princípio orientador das práticas, quer como princípio orientador da organização do trabalho ou da organização das políticas, integralidade implica uma recusa ao reducionismo, bem como uma recusa à fragmentação das esferas sociais e humanas (familiar, social, econômica, cultural, religiosa), uma recusa à objetivação dos sujeitos e talvez uma afirmação da abertura para o diálogo.

Como princípio, a integralidade possibilita entender que os profissionais que trabalham com o ser humano devem ter uma visão holístico-ecológica, seja na produção do conhecimento, seja na prestação de serviços, e do resgate da participação nos contextos. É importante que o elemento integralidade esteja inserido na consciência crítica dos profissionais e da comunidade, que partindo de um contexto complexo e com o qual estão em constante interação, possibilitem ações transformadoras e integradas.

Segundo a teoria da integração, o autor Joseph Nye afirma que a “integração pode ser definida como um ato de cooperação entre Estados”, no âmbito regional ou mundial, permanente ou não e observada no campo econômico, político e jurídico.

O autor Joseph Nye, destaca que na década de 1970 são ressaltados movimentos para provar que a integração é um fenômeno multidimensional, enquanto, na década de 1980, há uma maior ênfase no estudo da integração regional, por meio do estudo de casos específicos. Especialmente após o fim da II Guerra Mundial e com a consolidação da Comunidade Européia, o interesse neste assunto sofreu grande aumento.

A questão central é a identificação e a análise das forças que contribuem para a formação e a integração das comunidades políticas. A premissa do autor mostra duas alternativas em relação à Política de Integração:

- Sistemas Políticos ganham e mantêm a coesão através da distribuição dos valores a todos os membros e por meio de um acordo geral sobre a estrutura do sistema;
- O sistema político se torna ou continua coeso por causa da presença de um tratado de força.

Alguns pesquisadores focam a segunda alternativa. Partem da premissa, de que a cooperação ocorre através da coerção e não coação. Outros, dão ênfase, à primeira, baseados em que a Aldeia Global é a chave para a redução da violência, quando o monopólio do poder, encontra ao âmbito internacional.

A teoria funcionalista, tendo como principal mentor David Mitrany, diz que o crescimento da complexidade do sistema governamental aumentou consideravelmente a essencialidade técnica, ou seja, assuntos não políticos frente ao governo.

O ponto principal dessa teoria (por David Mitrany, Amitai Etzion e Ernest Haas), é a integração política acerca de um centro decisório, no qual os atores políticos dirigem suas legislações e atividades políticas.

Diz Leon N Lindeberg:

“Os atores devem ter a noção da perda de status no sistema internacional e as decisões devem ser tomadas por consenso”. Isto é, a visão de um centro no comando da unidade integrada.

Conforme Haas, a teoria Neofuncionalista foi utilizada para explicar o processo de integração, principalmente o europeu. “Para os neofuncionalistas, “integração” significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior”. O autor identifica três motivações básicas para uma integração regional:

1. Desejo de promover a segurança em uma dada região, realizando a defesa conjunta contra uma ameaça comum;
2. Promover a cooperação para obter desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;
3. A vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais em uma entidade mais ampla.

Haas também afirma que segundo a microteoria da ramificação ou spill over, o desenvolvimento da colaboração em um campo técnico gera um comportamento comparável em outros campos técnicos, quer dizer, colaboração funcional em um setor gera a necessidade de colaboração em um e outro, contribuindo para a manutenção da paz, pois os atores ficam inibidos de tomarem ações unilaterais que prejudiquem os seus parceiros.

A política de segurança pública contemporânea no Brasil trabalha pela lógica de diretrizes e princípios, com estratégias para um novo jeito de compreender e lidar com a complexidade da segurança pública, que depende da estruturação de modelos orientados pela perspectiva da integralidade, entendida aqui não apenas em referência à apreensão integral dos sujeitos, mas também aos novos valores e dispositivos técnicos.

Algumas características do sistema de segurança pública podem ser observadas, analisadas e pesquisadas:

- A integralidade é missão da segurança pública em novas lógicas, diretrizes e princípios;
- Necessidades formativas para construção de novos perfis profissionais no campo da segurança pública;
- Diretrizes lógico-pedagógicas, para a construção de projetos, programas e ações, na perspectiva da integralidade, para efetivação do Sistema Único de Segurança.

O desafio da integralidade se torna um operador teórico e prático fundamental, pois vem sendo esse o horizonte buscado na construção de novos modelos de segurança.

A noção de integração na Segurança Pública, proposta na própria definição do Sistema Único de Segurança Pública e inserida na Constituição Federal, é um projeto político e ético ainda em construção.

Na literatura geral e principalmente na mídia de massa, as integrações são fomentadas por questões econômicas e fortalecimentos de potenciais de desenvolvimento.

Mas, pouco ou nada tem sido feito para a integração maior do ser humano, que, com certeza, dará maior ganho na construção da segurança pública.

Os modos de a integralidade ser dita e praticada são processos de impulsionamento, para gestões com possibilidade de mobilização das partes que afetam o desenvolvimento da organização. Ao pensar numa lógica sistêmica, lembramos que o comportamento de uma esfera afeta necessariamente o funcionamento do sistema como um todo.

As experiências de cooperação e integração podem ser abordadas partindo-se do pressuposto que a participação entre Estados tende a minimizar o risco de conflito. O processo de integração regional é, em princípio, um modo de cooperação entre Estados. É um processo estratégico de lidar com problemas, que, isoladamente, não conseguiriam.

A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre os parceiros. As teorias sobre integração, conforme Bobbio, em geral, aceitam o pressuposto de Kant sobre a possibilidade de estabelecer, em um sistema fundamentado no estado de natureza, algum arranjo institucional promotor da paz. Assumem a figura de uma associação, na qual os componentes permanecem num nível de colaboração entre iguais (BOBBIO, 1997).

Em síntese, podemos dizer que os sistemas de integração são complexos e exigem cooperação em associação e alianças. A integração é alimentada pela colaboração, num processo decisório consensual, com intercâmbio de informações e um padrão de desempenho.

Ao falarmos em Gabinete de Gestão Integrada, evocamos o conceito de segurança cidadã citado no Relatório de Atividades de Implantação do Sistema Único de Segurança Pública, e suas nuances na “situação política e social, de segurança integral e cultura da paz, em que as pessoas têm legalmente e efetivamente garantindo, o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas” (publicação Senasp, 2007).

O mote da integralidade, desde o previsto na Constituição Federal, aperfeiçoa a Política Pública de Segurança, no parecer do Ministério da Justiça, e segue os bons exemplos de outras políticas públicas transversais e constituintes de uma prática desejada na Segurança Pública do Brasil.

A gestão institucional da segurança pública tem ficado, ao longo da história, sob a égide das instituições armadas, com características policiais e militares. Situação herdada de outras épocas e modos, que persistem até hoje, e a complexidade é manter ações integrais, em um processo de democracia, pois traduz que as práticas até então executadas não resolvem e são insuficientes no campo da segurança pública.

Ao refletir sobre a multifacetada integralidade, ela nos remete as causas múltiplas e fragmentadas, que redundam na violência de todo dia. Violência que atravessa os diversos e variados campos constituintes do nosso tecido social e, ainda, tece o nosso imaginário.

Ao abrirmos um leque, observamos que a estética social em suas fontes, desde a família, a escola, a casa, o bairro, os equipamentos sociais existentes (saúde, educação, habitação, ambiente etc.), o município, os espaços sociais e os distintos modos de vida acontecem onde todos os elementos de formação e construção influenciam a sensação de segurança de cada cidadão. Por isso, dizemos que a integralidade ocorre tanto no nível da sociedade e em suas instituições como no estabelecimento de Políticas Públicas, que articulem modos de pensar, sentir e agir, em consonância com a melhoria da condição de vida das pessoas e a conseqüente participação e envolvimento dessa população alvo. As interações nos textos e escritos legais demonstram a vontade política (de alguns setores) em estabelecer a integralidade:

- A institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, como sistema federativo e democrático de gestão das instituições de Segurança Pública no país;
- A promoção da cooperação intergovernamental e interinstitucional em segurança pública, nas áreas de planejamento, atividades de formação, atuação tático-operacional e intercâmbio de dados, informações e conhecimento;

- A sedimentação de políticas públicas pautadas pelo compromisso com resultados, respeito aos direitos fundamentais e a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- A necessidade premente de combinar as atuações preventivas e repressão qualificada, visando a redução da criminalidade e da violência, em todas as suas formas;
- O propósito de valorizar as organizações governamentais e não governamentais de segurança pública e de seus agentes, levando-os a recuperar a confiança da sociedade e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos;
- A deliberação de ampliar a eficiência e a eficácia da segurança pública nos níveis de gestão política, estratégica e tático-operacional. A resolução de aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado.

Os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), desde sua criação, são espaços geradores de modos e lógicas de integração colegiada, em uma pedagogia de mudança de atitudes, que levam os operadores do sistema de segurança a não mais reproduzirem práticas com certos níveis de sensação de insegurança.

A integralidade na Segurança Pública tem hoje um dispositivo para consolidar o modo colegiado de se promover a própria segurança pública, no sentido de adotar medidas efetivas de controle e de prevenção da violência e da criminalidade no Brasil.

Os GGIs são instrumentos fomentadores da integração e com objetivo claro de promover e discutir as políticas regionais com vistas à diminuição da criminalidade e à manutenção da paz social. O Ministério da Justiça dá exemplo de integralidade quando, em suas práticas, fomenta acordo de cooperação técnica internacional, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública

(Senasp), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esses convênios possibilitam apoio para a implantação e implementação do Sistema Único de Segurança Pública.

O Brasil, com relação à Segurança Pública, destaca-se no seu fazer integral, pois o Governo Federal motiva, induz e estrutura os governos dos Estados para modificar comportamentos. Assim, fortalece a legitimidade e a capacidade estatal, no sentido de que sejam forjados climas de segurança e de estabilidade, no qual a sociedade como um todo, participante também, possa prosperar.

A vontade política da integração, por meio do Ministério da Justiça, em seus projetos, programas e ações cotidianas, busca tecer fios e redes de boas iniciativas.

Também disseminam práticas articuladas pela concepção de um processo sistemático, onde nossa segurança pública depende do esforço de cada um de nós, em sua formação matricial individual e coletiva.

Exemplo da filosofia de gestão integrada é a implantação e implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que no processo de sua efetivação é o grande instrumento da consolidação de uma Política de Segurança Pública com Cidadania, pois seu espaço colegiado reúne os órgãos facilitadores de um novo agir com a devida segurança. Muito mais, e além, a Política Pública de Segurança, hoje, emanada pelo Governo Federal, através do Ministério da Justiça, é a prática de um paradigma da participação, cooperação e integração, exemplos relevantes e essenciais dados pelo Ministério da Justiça, em seus projetos, programas e ações para a superação e resposta aos desafios diariamente apresentados à segurança do país. A efetivação do Sistema Único de Segurança Pública é o grande gancho, para juntos, puxar o fortalecimento das políticas sociais básicas, pois estas sofrem hoje os reflexos das lacunas até então

existentes e que vulnerabilizam o tecido social com causas e conseqüências na segurança pública.

OBJETIVO:

O projeto objetivou verificar se a falta de integração adequada entre agentes públicos policiais, bem como a falta de informação por parte destes agentes e a própria comunidade, interferindo, de forma efetiva, para o sucesso da política pública criada com intenção de prevenir da violência.

Objetivando também, apontar se o Estado apesar de cumprir seu papel constitucional ao destinar recursos para a Segurança Pública, por meio de ações de prevenção e combate à violência, implantação de novos programas, compromete a eficiência da ação ao deixar de politicamente atuar nas instituições, a fim de promover mudanças estruturais, e fundamentais, apontando também, se onde há está preocupação existe eficiência e sucesso no programa.

METODOLOGIA

Escolhas Metodológicas:

O método escolhido foi o estruturalista de LAKATUS (1991), pois partiu da investigação de um fenômeno concreto e elevou-se ao nível do abstrato, por intermédio da constituição de um modelo que representou o objeto de estudo, retomando por fim o concreto.

As técnicas, além de um conjunto de preceitos que servem a uma ciência formam também as habilidades para usar esses preceitos ou normas na obtenção de seus propósitos. Na classificação trabalhamos com a técnica sugerida por SANTOS (2000), a qual pode identificar esta dissertação como:

- Segundo objetivo: exploratória, já que desenvolve e esclarece idéias para a abordagem do conteúdo;
- Segundo o procedimento de coleta: bibliográfica, documental e de levantamento de informações;
- Segundo fonte de informações: bibliográfica e pesquisa.

Enquadrado como conteúdo da área de pesquisa em Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade, linha de pesquisa, Políticas Públicas e Desenvolvimento, a presente dissertação pode ser tipificada como qualitativa com as características:

- descritiva, pois descreveu a realidade dos fatos, e.
- empírico-analítica, quando apresentou análise das estruturas políticas e diretrizes.

Na parte prática da coleta de dados a dissertação utilizou a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica envolveu identificação, compilação e fichamento de livros, monografias, publicações avulsas e pesquisas que puderam auxiliar no desenvolvimento do estudo.

Apesar de poucas publicações específicas sobre segurança pública, estas permitiram consultas e fundamentações teóricas para a pesquisa, aliado a um

estudo paralelo com diversas bibliografias a respeito do trabalho e atuação da polícia, visando trazer contribuições relevantes para a análise.

A pesquisa documental como fonte primária de coleta dos dados foi realizada com a finalidade de encontrar informações capazes de auxiliarem o entendimento da estrutura do Gabinete de Gestão Integrada. Contudo para a apreciação das informações verificou notória semelhança entre a pesquisa documental e a bibliográfica

- Enquanto a pesquisa bibliográfica se utilizou fundamentalmente das contribuições dos diversos atores sobre determinado assunto, a pesquisa documental valeu-se de materiais que recebem um tratamento analítico, ou foram reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 1991).

Outra etapa foi a análise do projeto e política dos municípios e entidades da sociedade civil, para observação e compreensão de suas estruturas no contexto. Na busca de análise que enriqueceram o tema em pauta e apontaram sugestões para minimização dos conflitos, estabelecendo análises semiestruturadas.

No desenvolvimento do tema, foi adotado o método hipotético-dedutivo, por apresentar-se mais adequado a investigação e ao estudo proposto, tendo em vista as características da pesquisa, descritiva e aplicada. O planejamento da pesquisa abrangeu a definição do método teórico de referência para a elaboração do plano geral, a definição de técnicas para coleta de dados, escolha de fontes e dos dados representativos para apoiar as conclusões e a definição das técnicas de registro de dados e técnicas de análise.

Na classificação de (RUIZ, 1993), a pesquisa se desenvolveu de forma experimental, baseada em observação do contexto, cujas variáveis envolvidas não foram manipuladas, mas apenas registradas. A abordagem foi exploratória e aplicada, com observação aos órgãos do sistema de segurança pública e levantando hipóteses para caracterização inicial do problema. O conteúdo como

fonte a vivência profissional do autor de mais de duas décadas na segurança pública, que possibilitou a construção de uma reflexão do problema.

A pesquisa bibliográfica e documental conteve descrição de estudos comparativos e a opinião teórica na composição da dissertação, a fim de possibilitar a construção de generalizações baseadas em sistemas e modelos teóricos, as informações sobre o Gabinete de Gestão Integrada, a situação do problema, os levantamentos sobre a criminalidade e a segurança pública, buscou ainda identificar a implicância do modelo existente no país e os dados estatísticos apresentados.

O levantamento de informações envolveu as seguintes etapas:

- Levantamentos de dados, criação e implantação; e,
- Análise crítica das informações com base no referencial teórico.

Estrutura de distribuição do conteúdo da pesquisa

- Escolhas teórico-metodológicas
- Observação dos órgãos
- Coleta de informações e dados
- Análises
- Constatações

A dissertação foi distribuída em capítulos, sendo realizado levantamento do conteúdo de estudo e apresentando resultados obtidos de acordo com análise metodológica utilizada.

No primeiro capítulo dentro da concepção teórica foi apresentado o contexto teórico e esclarecimento do assunto fundamentando o ambiente da pesquisa.

No segundo capítulo foram apresentadas as definições das políticas públicas e sociais bem como a inserção do modelo de segurança pública, ainda como construção teórica.

O terceiro capítulo tratou dos Gabinetes de Gestão Integrada atuação, quando foram explicadas as circunstâncias que permearam o objeto e estabelecendo as características, programas e problemas.

Referencial teórico

Estado, Sociedade e Segurança; a política da tolerância zero.

A problemática da violência foi observada como fenômenos multicausais e interdisciplinares, e “não podemos analisá-la unicamente de uma forma, uma maneira ou ainda um único fenômeno. A pluralidade indica a polissemia do fato social investigado” (MAFESOLLI, 1987, p.15). Para se tratar o assunto contextualizamo-lo nos planos mundial ou internacional e nacional ou local, no país em geral trazendo para o local dentro de cada especificidade. A internacionalização ou globalização foi aplicada na esfera nacional, nos diversos níveis da segurança pública, sendo vista como resultado ou ainda como componente do modelo neoliberal adotado por diversos países, transformando em modelo hegemônico.

Primeiramente identificamos a diferenciação entre a violência e a criminalidade, pois a primeira está relacionada com os atos de constrangimento que lesam a integridade física ou moral pelo uso da força ou coação (HOLANDA, 1888), de forma que sua interpretação foi compreendida como condutas capazes de violar a consciência do ser humano. Exemplos típicos desses atos de violência são; roubo, agressão e homicídio. Por sua vez a segunda é a generalização da violência, como conjunto de atos delituosos, na forma ou estado dos crimes (idem). Podemos acrescentar aos atos de violência criminosa danos ao patrimônio, como, fraudes, furtos e danos dentre outros vários capitulado no Código Penal, apresentando assim um quadro geral da criminalidade.

A violência foi considerada, entretanto, não apenas como agressão moral, física ou tampouco como um crime propriamente dito, mas sim como resultado das ações opressivas ou corrosivas e degradadoras dos elementos culturais da sociedade em função do desenvolvimento e sobrevivência subumana adotada e imposta pelo poder político, econômico, de comunicação, criando condições

para o estabelecimento do crime, como diz Mario Jorge Lobo Zagallo, “você não ter que me engolir!” A violência cotidiana está relacionada com as transgressões aos direitos e deveres dos cidadãos ou ainda à instabilidade de comportamento de grupos sociais, vide, torcidas organizadas, organizações e associações criminosas e etc... Demonstradas sob diversas formas atentatórias da dignidade da vida humana, dentre as quais estão às condições mínimas de integração na sociedade, a mídia e filmes através da massificação, ações violentas, negação da cidadania como falta de atendimento de saúde e educação desqualificação profissional, inadequada aplicação de recursos públicos pelo governo, ou seja, investimento inadequado ou incorreto dos recursos oriundos dos impostos, abandono de crianças e adolescentes, sujeitos a violência de gênero e abusos, o racismo, o baixo índice de desenvolvimento humano, exposição ao crime e mais recentemente o denominado “bullying” “a chamada chacota em razão do estereótipo”, podem e devem ser considerados como exemplos de violência contra o cidadão, segundo estudos da própria Coordenadoria de Análises e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública,(KAHN, Túlio, Estudos Criminológicos, volume 4, os Municípios).

Tolerância zero.

Analisando o período recente da história mundial no trato da segurança, mais precisamente a década de 90 identificará a ideologia do neoliberalismo como forma hegemônica.

O neoliberalismo se apresenta no contexto de grandes transformações e profundas mudanças econômicas, tecnológicas, políticas, sociais e culturais, nos anos 70, caracterizado pela crise do sistema capitalista e do estado de bem estar social, que predominava nos países desenvolvidos. Com as mudanças no padrão de Estado, este, passou a sofrer um esvaziamento. Esta situação acentua-se com a queda do chamado socialismo real ou clássico, iniciando o processo de

globalização. “Com alegação de que a liberdade de mercado levaria à liberdade política e à democracia”, nos países de regime autoritário, aceita-se, “a substituição das liberdades civis e políticas pela **mão invisível do mercado**” (ALVES, 2000, P.190-191). Países com regime democrático por sua vez buscava, “não somente as proteções mercadológicas, trabalhistas e previdenciárias, passaram a ser objetivadas em nome da modernidade, mas a própria noção de **Estado providência** tornou-se inepta à competitividade...”(Idem, p.191). A assimetria da globalização gerou uma grande concentração de renda, tanto no contexto internacional como no nacional, bem como bolsões de pobreza, visíveis, inclusive em países desenvolvidos, concretizando o fortalecimento dos sindicatos representativos, o que não é foco de nossa pesquisa. Tais aspectos refletiram direta e indiretamente na marginalidade, na segurança e na criminalidade.

Para a criminalidade comum, observada com maior frequência entre as camadas mais pobres (também pelo lado das vítimas), a saída dos Estados Unidos (que algumas pessoas de boa fé parecem ter a intenção de copiar alhures) tem sido a repressão rigorosa, com a intolerância punitiva transformada em plataforma eleitoral unânime ((ALVES, 2000, p.191)

O aprisionamento “passa a ser regra geral para qualquer comportamento delitivo, e por muitas vezes conduzindo ao sentenciamento absurdo” (Idem, p.194). Na visão de Zygmunt Bauman (1998), os Estados Unidos possuía “a maior população carcerária do mundo”, trazendo como consequência a exclusão social, paralelamente observamos no Brasil o crescimento das instituições prisionais. Cabe salientar ainda que com o final do regime militar e a abertura comercial, instalou-se grande crise por aqui e a falta de ação e políticas geraram instabilidade e desânimo, vez que os altos índices inflacionários desestimulavam os investimentos, e o endividamento da máquina pública obrigava realização de fortes gastos públicos. A exclusão social passa a ser latente, e surgem em nossos estabelecimentos prisionais as organizações criminosas. O problema, “tende a ser resolvido pelo encarceramento agora sem objetivos disciplinares ou de

recuperação” (ALVES, 2000, p.194). Nota-se um paradoxo na teoria neoliberalista; “pretende remediar com um mais **Estado policial e penitenciário** e um menos **Estado econômico e social** que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto Primeiro com Segundo Mundo” (WACQUARD, 2001, P.7) O olhar das elites do Estado, tem se “convertido à ideologia do mercado-total vinda dos Estados Unidos, diminuem suas prerrogativas na frente econômica e social que é preciso aumentar e reforçar suas missões em matéria de segurança, subitamente relegada à mera dimensão criminal” (Idem). O autor esclarece em nota explícita referente à situação brasileira, identificando que esta:

Penalidade neoliberal ainda é mais sedutora e mais funesta quando aplicada em países ao mesmo tempo atingidos por fortes desigualdades de condições e de oportunidades de vida e desprovidos de tradição democrática e de instituições capazes de amortecer os choques causados pela mutação do trabalho e do indivíduo no linear do novo século (WACQUARD, 2001, p.7).

O caso mais paradigmático e expressivo com repercussão mundial é de Nova York nos Estados Unidos, que se afirmou como referência e modelo mundial de controle de criminalidade. O pensamento neoconservador, ganha terreno com “periclitamento do setor social do Estado e o desdobramento de seu braço penal” (Idem, p.19), e tem sua bíblia no livro *Losing Ground* de Charles Murray. O autor traz à baila que “a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres seria responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos” (Idem, p.22), levando à “degenerescência moral das classes populares” causando a “violência urbana” (Idem, p. 22). Dá para observar a globalização política deste pensamento e identificar sua aplicação generalizada pelo mundo. Para, Manhattan Institute, porta voz da direita americana, “**a desordem** na qual se comprazem as classes pobres é o terreno natural do crime” (Idem, p.25). Da mesma instituição surge também a teoria “**da vidraça quebrada**”, formulada por James Q. Wilson e George Kelling, em 1982, defendendo a idéia da necessidade de luta contra os pequenos distúrbios cotidianos para fazer recuar as

grandes patologias criminais. A teoria levou a um novo posicionamento com “perseguição permanentes aos pobres nos espaços públicos” implicando no caso de Nova York a um “aumento em dez vezes do efetivo e dos equipamentos das brigadas, restituição das responsabilidades operacionais aos comissários de bairro com obrigação qualitativa de resultados”, acompanhado de forte apoio tecnológico (Idem, p.26). A posição transforma os comissários de bairro em “centros de lucro”, com ideologia empresarial. Os recursos destinados a segurança pública crescem 40%, sendo este quatro vezes mais ao destinado aos hospitais públicos (Idem, p.28).

A doutrina da tolerância zero;

O programa Tolerância Zero é baseado na teoria das janelas quebradas (**“Broken The Windows”**), divulgada em artigo de James Q. James e George Kelling, publicado em 1982, A teoria utiliza o argumento de que “uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomalia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejem.” *(BELLI, 2000, p.58). Em outras palavras, quando uma casa é abandonada e possui pelo menos o vidro de uma janela quebrada que não é imediatamente concertado, os outros também serão quebrados, aparecerão pichações e ocorrerão retirada de itens, componentes da construção, numa seqüência de atos decorrentes das condições ambientais que favorecem a transgressão, pela falta de importância atribuída a tais ações, como ato de incivilidade. É o “típico discurso convencional da impunidade decorrente da incapacidade do Estado em investigar e punir os criminosos como causa da criminalidade”. Em: (VIAPIANA e BRUNET, 2001),

Proporciona aos políticos de cada um dos países importadores a oportunidade de dar ares de “modernidade” à paradoxal pirueta retórica que lhes permite reafirmar com poucos prejuízos a determinação do Estado em punir os “distúrbios” e, ao mesmo tempo, isentar esse mesmo Estado de suas responsabilidades na gênese social e econômica da insegurança para chamar à responsabilidade individual dos habitantes das zonas “incivilizadas” [...]. (Idem, p.30).

A política da tolerância zero foi absorvida por vários países, “no momento [1999], em que é seriamente questionada em Nova York” devido seu caráter racista à prática de revista de pessoas “sob mera suspeita baseada no vestuário, aparência, comportamento e – acima de qualquer outro indício – a cor da pele” (Idem, p.35) onde se constata que a maior parte delas era gratuita e uma pequena parte procediam. Até os próprios policiais começaram a questionar esta política denunciando a possibilidade de criação de um Estado policialesco e tirano, dada a ênfase nas detenções por motivos banais e os incidentes crescentes com a população (Idem). O caos gerado, pela aplicação da Tolerância Zero ocorreu porque, segundo a teoria, o crime tem origem na causa social, e o problema da violência, criminalidade e segurança pública nos grandes centros urbanos são reduzidos e tratados como “questão de polícia”. Neste momento o Estado deixa de ser o responsável em cuidar da segurança, transferindo toda a responsabilidade aos órgãos executores da segurança, a polícia, a questão tornou-se de polícia. Assim, “a destruição do Estado Social e o fortalecimento do Estado Penal refletiram um novo senso comum penal que visa a criminalização da miséria” (BELLI, 2000, p.161).

Outra ótica, para observação desta política, foi, “à medida e proporção que criminalidade caia continuamente desde 1992, o número de pessoas detidas e julgadas não parava de aumentar” (WACQUARD, P.37), com especial atenção à Justiça que não vinha mais dando conta de tantos processos, identificando uma sobrecarga dos tribunais. Já ocorre uma autocrítica da “proliferação das detenções abusivas e inúteis” por parte do próprio Bratton, chefe da polícia municipal (Idem, p.38) A conclusão de Wacquard é direta;

Para os membros das classes populares reprimidas à margem do mercado de trabalho e abandonadas pelo Estado assistencial, que são o principal alvo da “Tolerância Zero”, o desequilíbrio grosseiro entre o ativismo policial e a profusão de meios que lhe é consagrada, por um lado, e a sobrecarga dos tribunais e a progressiva escassez de recursos que paralisa, por outro tem todas as aparências de uma recusa de justiça organizada (Idem, p.39)

Criou-se aí um ambiente propício com esta situação encontrando uma redefinição do Estado de Bem estar Social, altamente criticado por setores conservadores, baseados nos governos de Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, pregando a “substituição de um, Estado providência, **paternalista** por um, Estado punitivo, **materialista**, único capaz de impor o trabalho assalariado dessocializado como norma societária e base da nova ordem polarizada de classes” (Idem, p.44). Wacquard refere-se a Lawrence Mead como o grande idealizador acadêmico dessa nova corrente que prega a “igualdade econômica” como “noção obsoleta” e que a questão social contemporânea na América e na Inglaterra seria a incapacidade dos pobres de trabalhar por incompetência social e imperícia moral (Idem p.45). Com este pensamento postula-se “a necessidade de um Estado forte, tutor moral inflexível, único capaz de vencer a **passividade** dos pobres mediante a disciplina do trabalho e a remodelagem autoritária de seu **estilo de vida** disfuncional e dissoluto” (Idem p.45). O autor identifica dentro deste programa a idéia onde os pobres precisam de apoio, mas compete ao Estado fazer respeitar as regras de comportamento, da manutenção da ordem que serve à liberdade da maioria, inclusive dos pobres (Idem).

Baseada em uma criminologia conservadora, a Tolerância Zero se afigura como uma nova forma de gerir o espaço urbano e as relações entre a polícia e a comunidade. Em vez de repressão pura e simples, vigilância constante e escolha de alvos preferenciais. No lugar de burocracias centralizadas, atribuições de responsabilidades a distritos policiais. (BELLI, 2000, p.158)

A principal característica do programa Tolerância Zero como pode ser observado é o elevado investimento, com aumento do contingente de policiais e equipamentos, qualificação tecnológica, informatização dos serviços, melhoria das informações estatísticas e descentralização da estrutura composta de “delegacia-empresa” (BELLI, 2000, p.163), associada à ampliação do sistema de justiça penal, obtendo resultados em forma de “lucro” com a queda nos

índices de criminalidade, divulgada em grandes campanhas de marketing dos Estados Unidos para todo o mundo.

Paralelo ao apresentado do programa cabe a perguntar, como fica a importação desse tipo de política de segurança pública? Para países com condições de extrema desigualdade social, e, da existência prévia de um grande contingente de populações vivendo na pobreza ou miséria, como é o caso do Brasil, principalmente nos grandes centros urbanos? Durante todo o período de implantação do programa Tolerância Zero, que teve seu início ao final da década de 80, chegando a seu ápice no início dos anos 2000, podemos vivenciar que a geração de um contingente de populações pobres nos Estados Unidos, se acelera a partir do dismantelamento do Estado de bem estar social, reduzido desde o seu início nos serviços agregados do setor público, restringindo gastos de assistência social e aumentando os gastos com defesa, a lei e a ordem, em uma tentativa de “revivência de liberalismo clássico” (KING, 1988, p.73), mesmo sem o apoio público da cidadania social no congresso, ou seja, é um processo recente, com pouco mais de 20 anos.

O programa Tolerância Zero tornou-se popular no Brasil em razão da incessante busca de solução e inépcia das autoridades em encontrar respostas aos elevados índices de criminalidade registrados nos grandes centros urbanos, e o sucesso deve principalmente em razão do “desconhecimento das suas falhas” e “**efeitos colaterais**” (BELLI, 2000, p.159), e principalmente como a própria história pode identificar por se levar em consideração a possibilidade de ser utilizado “politicamente, como arma eleitoral e populista” (Idem).

Em nosso país, a existência de uma situação de marginalização social histórica teve agravamento, ainda maior, também a partir do final da década de 80, em função do abandono do Estado Desenvolvimentista. Assim As populações identificadas com alvos da política do programa no Brasil são muito maiores do

que nos Estados Unidos, ou seja, a viabilização acarretaria na criação do Estado Policialesco muito dantesco que o similar americano.

Observando a visão de Santos, (1999), onde ele constrói uma visão global da questão da segurança, oportuna foi sua análise da crise do contrato social e de seus limites, onde coloca a contratualização referente ao “sistema mundial moderno, construído por países centrais, semi periféricos e periféricos”, onde na periferia e semi periferia “a contratualização tendeu a ser mais limitada e mais precária que no centro” (SANTOS, 1999, p.40). Os espaços por ele citados, adquirem algumas características que são realçadas: o contrato sempre conviveu com o status e a economia socializada em “pequenas ilhas de inclusão que passaram a existir em castos arquipélagos de exclusão”, privatização privilegiada do Estado e “patrimonialização da dominação política” (Idem, p.40). O novo referencial ainda em construção onde, “o Estado perde centralidade, e o direito oficial desorganiza-se, passando a coexistir com o direito não oficial de múltiplos legisladores fáticos”, assentados no poder econômico, “disputando com o Estado o monopólio da violência e do direito” (Idem, p.41). Esta contratualização tem caráter liberal, individualista onde o Estado, diferentemente do contrato social moderno, tem uma “**intervenção mínima**” além de não ter “**qualquer estabilidade**”, bem como se baseia em um “assentimento passivo a condições supostamente universais”, caso do chamado Consenso de Washington (Idem, p.44).

A crise da contratualização está representada e tem como característica fundamental a “predominância estrutural dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão” (Idem, p.45), assumindo duas formas; grupos de interesses sociais até agora incluídos no contrato social são excluídos”, “pós contratualismo”, e bloqueio à inclusão de grupos sociais até então excluídos que aspiravam à cidadania “pré contratualismo”(Idem, p.45). As conseqüência deste duplo processo de exclusão são as mais nefastas possíveis; os que sofrem “são

de fato excluídos da sociedade civil e lançados num estado de natureza” representado pelo “caos permanente nos atos mais simples de sobrevivência ou de convivência” (Idem, p.46).

“A impactação mais decisiva, é a “do consenso liberal” e localiza-se no “processo de dessocialização da economia, na redução desta à instrumentalidade do mercado e das transações”, resultando na “erosão crescente” dos direitos do trabalho, econômico e social, que combinada ao aumento do desemprego estrutural, “conduz à passagem dos trabalhadores de um estatuto de cidadania para um estatuto de lumpencidadania” (Idem, p.48). Para Boaventura Souza Santos, é o surgimento de um fascismo societal, que assume várias formas. Deteremos apenas naquelas que têm mais objetivamente relação com o trabalho estudado. A primeira delas, o “**fascismo da apartheid social**”, se expressa na constituição de zonas selvagens e zonas civilizadas com segregação social dos excluídos. “As zonas selvagens” são as zonas do estado natureza hobbesiano. As zonas civilizadas são as zonas do contrato social e vivem sob a constante ameaça das zonas selvagens” (Idem, p.52).

O caso do Rio de Janeiro, no contexto brasileiro é o que mais chama a atenção, devido às conflagrações explícitas que têm ocorrido. “Para se defenderem, transformam-se em castelos neofeudais, os enclaves fortificados que caracterizam as novas formas de segregação urbana (cidades privadas, condomínios fechados, gated communities)” (Idem, p.52).

A segunda forma está no fascismo do Estado paralelo que consiste em “um duplo padrão da ação estatal nas zonas selvagens e nas zonas civilizadas”. Assim, “o Estado age democraticamente” desempenhando o papel de “Estado protetor, ainda que muitas vezes ineficaz e não confiável”, enquanto nas zonas selvagens o Estado age de forma predatória, sem a “observância, mesmo aparente, do direito” (Idem, p.52). Uma terceira forma reside no **fascismo paraestatal** onde ocorre uma “usurpação de prerrogativas estatais de coerção e

de regulação social, por parte de atores sociais muito poderosos, muitas vezes com a conveniência do próprio Estado, que ora neutraliza ora suplementam o controle social produzido pelo Estado” (Idem, p52). Outra forma de fascismo societal é representada pelo fascismo da insegurança que consiste na “manipulação discricionária da insegurança das pessoas e de grupos sociais vulneráveis pela precariedade do trabalho, ou por acidentes ou acontecimentos desestabilizadores, produzindo-lhes elevados níveis de ansiedade e de insegurança quanto ao presente e ao futuro, de modo a fazer baixar o horizonte de expectativas e a criar a disponibilidade para suportar grandes encargos, de modo a obter reduções mínimas dos riscos e da insegurança” (Idem, p.54).

Apesar das indicações do autor aponte como este tipo de ação como “particularmente saliente no domínio da privatização das políticas sociais, da saúde, da segurança social, da educação e habitação” (Idem, p.54), acreditamos que também possa ser estendida à segurança pública. O que podemos retirar de todo esse aporte teórico desenvolvido por Santos, para a presente pesquisa, é como a nova contratualização precariza grupos mais vulneráveis além de vulnerabilizar outros até então incorporados e esta situação se torna mais crítica em países onde a contratualização nunca foi ampla, como é o caso do Brasil.

Podemos ainda incorporar ao postulado por Batista Jr. (1997) em sua crítica à globalização, mostrando que a globalização tem sido apontada como um processo inexorável que a ele os países têm que se curvar e que não existem margens de manobra para projetos alternativos. A esta realidade, o referido autor pondera que esta postura pode ser explicada por razões de aderência a um projeto internacional e por atribuir às causas externas as razões da impossibilidade de um modelo de desenvolvimento com algum grau de autonomia. Não teria, assim, a globalização este caráter que tentam lhe impingir, ou seja, não teria o caráter de inevitabilidade ao qual não existiria alternativa a não ser a adesão pacífica. Entende-se que o paralelo proposto aqui se refere à

explicação da redução da segurança pública, como resultado de um processo inescapável no plano internacional onde as razões da insegurança crescente residem em processos exógenos quando, na verdade, eles resultam da aderência a um determinado modelo de desenvolvimento colocado de fora para dentro e de acordo com determinados interesses locais.

Conseqüentemente, a proporção em que, assim como a globalização, passa a ser vista como um processo global que acontece em todos os países, o que na verdade, ocorre, em menor proporção, é a segurança seguir a mesma tendência. Com isto, as pessoas acostumam-se ao rebaixamento das condições de segurança, amoldam suas vidas a elas, contratam sistemas privados de segurança, quando possuem condições financeiras, tornam-se cada vez mais independentes do Estado quando se sentem abandonadas por este.

Podemos analisar com o referencial teórico, que a questão da segurança pública, esclarecendo, a perda da segurança, se enquadra em um movimento muito mais amplo que é o movimento do capital no contexto mundial, ou globalização, que gera áreas crescentes de exclusão dentro dos mais variados países, criando estados de natureza. Este processo todo repercute dentro dos Estados nacionais interagindo com seus processos históricos, reforçando predisposições excludentes onde elas já existem e construindo novas exclusões onde elas ainda não estão presentes. Assim, cabe, às especificidades locais (nacionais).

1 – CAPÍTULO I.

1.1 - A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.

Desta feita, a pesquisa discorreu sobre alguns dos riscos e potencialidades da participação política na área da segurança, a partir do suporte bibliográfico de autores clássicos e contemporâneos da Sociologia Política. (WOLKMER, 2001). Pretendeu-se indicar, aqui, alguns dos sentidos e ambigüidades que permeiam o processo de construção de políticas de segurança participativas, no contexto da descentralização político-administrativa operada pela Constituição Federal de 1988 no país.

Buscou-se, dessa forma, aprofundar o impacto da democratização na área da segurança, a exemplo do que se verificam historicamente em relação a outros direitos sociais, ressalvadas, por óbvio, as especificidades e particularidades desse campo de estudo.

1.2 - O DEBATE PARTICIPATIVO CONTEMPORÂNEO.

A tematização do debate participativo contemporâneo, doravante, inscreve-se num esforço analítico mais amplo baseado na reflexão dos sentidos da participação, como categoria sociopolítica, na democracia, em face do controle sócio penal em espaços urbanos. (HELD, 1987)

De acordo com Pateman, 1992, existe uma clivagem conceitual bastante demarcada, com implicações práticas nas Ciências Políticas modernas, entre os usos dos termos “democracia”, “participação” e da própria caracterização do “político” nas teorias contemporâneas e naquelas, nominadas por estas, como participativas. Veja:

As teorias da democracia contemporânea e participativa podem ser comparadas em cada detalhe importante, inclusive quanto à própria caracterização de “democracia” e à definição de “político”, que na teoria participativa não está confinado à esfera habitual do

governo nacional ou local. Novamente, na teoria participativa, a “participação” refere-se à participação (igual) na tomada de decisões, e “igualdade política” refere-se à igualdade de poder na determinação das conseqüências das decisões, uma definição bastante diferente daquela fornecida pela teoria contemporânea. (PATEMAN, 1992)

Considerando a vasta bibliografia que os temas da democracia e da participação política encerram, em suas várias e diversas acepções, não se pretende aqui tecer maiores e mais profundas reflexões sobre o assunto, mas confrontar, buscando os pontos de contato, os riscos e as potencialidades, do debate participativo contemporâneo para a construção de políticas de segurança nas cidades.

Tal desiderato parte do pressuposto de que as percepções sociais sobre alguns fatores, micro tais como; estigma e estereótipo em relação à determinada classe social, gênero, raça ou etnia, faixa etária e outros e ainda macro sociais como verifica nas transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e geográfico-espaciais, podem convergir, temerariamente, para o acirramento da vitimização e, eventualmente, para a letalidade dos conflitos interpessoais e sociais da vida em coletividade.

Nesse contexto, conforme David Held, pode-se afirmar que;

“[a] disputa sobre o significado contemporâneo de democracia gerou uma extraordinária diversidade de modelos democráticos: desde visões tecnocráticas de governo até concepções de uma vida social marcada por extensa participação política.” (HELD, 1987, p. 241).

A despeito das inúmeras diferenças teóricas que caracterizam os autores e os modelos políticos contemporâneos, parece adequado asseverar que a democracia não se limita a um método de arranjo institucional, como um sistema de governo, devendo ser compreendida, isto sim, como um conjunto de relações recíprocas entre pessoas que constituem uma comunidade ou um país.

A assunção dessa perspectiva de análise destoa-se daquela consignada por Verba, na medida em que esta se apresenta como necessária, mas insuficiente para compreender o conceito de participação política na democracia contemporânea, com a extensão que se apregoa nesta pesquisa. Para o autor:

By *political* participation we refer simply to activity that has the intent or effect of influencing government action – either directly by affecting the making or implementation of public policy or indirectly by influencing the selection of people who make those policies.(VERBA, 2002, p38)

“Por participação política entende-se simplesmente a atividade que tem a intenção ou o efeito de influenciar as ações governamentais – afetando diretamente a produção ou a implementação de política pública ou, indiretamente, estimulando a seleção das pessoas que formularão as políticas.”(Tradução do Autor).

Desse modo:

“(…) nosso modelo poderia ser descrito como um estudo de racionalidade política de um ponto de vista econômico.” (DAWNS, 1999, p. 36).

A relação entre as demandas individuais e sociais e o Estado dar-se-ia através de um expediente político em que, nova e unicamente, a exemplo do que se verifica em parcela significativa dos teóricos democráticos contemporâneos, bastaria proporcionar aos cidadãos o direito a um voto para garantir suas preferências de bem-estar, já que o governo estaria interessado no seu voto, e não no seu bem estar.

O primado ético defendido por Dawns é o da igualdade do direito a voto e seu axioma, o estabelecimento de um governo de maximização do voto. Embora este não seja seu objetivo, o modelo de democracia advogado pelo autor oferece muitos riscos, obstáculos quase intransponíveis para o estabelecimento do Estado Democrático de Direito e de um conceito de segurança cidadã, entendido como “a situação política e social de segurança integral e cultura da paz, em que as pessoas têm legal e efetivamente garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.” (SENASP, 2007, p8).

Isso porque as decisões da maioria votante podem implicar, nessa teoria que se propõe descritiva (livre de valores), e não raro é o que o ocorre no campo da segurança, um acirramento da cultura punitiva, da vitimização e da letalidade

das respostas estatais aos conflitos interpessoais e sociais em nome da famigerada “lei e ordem”:

A atividade governamental inclui fornecer condições sociais básicas, tais como proteção policial, cumprimento de contratos, manutenção da defesa nacional, etc. Desse modo, a utilidade total que um homem extrai da ação governamental inclui seus ganhos com a lei e a ordem na sociedade e com a segurança na política mundial. (DAWNS, 1999, p. 73).

Acompanhando a crítica de Pateman a Berelson, Downs também não indica quais são as características necessárias para que um sistema político possa ser considerado como “democrático”, posto que a ampliação da participação de todos os cidadãos, para além da lógica “representantes eleitores e representados eleitos”, não se constitui em uma delas. (PATERMAN, 1992, p17)

Perscrutar as condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia, a soberania popular e a igualdade política no mundo real é justamente o problema que se coloca Robert Dahl, em *Um Prefácio à Teoria Democrática*.

Ocorre que:

Dizer que a consecução perfeita da igualdade política e da soberania popular é, por definição de termos, compatível apenas com o princípio da maioria não implica enunciar uma proposição inteiramente inútil, mas tampouco é muito útil. Pois o que queremos desesperadamente saber (se nos preocupamos com igualdade política) é o que podemos fazer para maximizá-la em alguma situação real, dadas as condições existentes.(DAHL, 1989, p84)

De acordo com Pateman, a teoria da democracia, propugnada por Dahls, como poliarquia, ou seja, o governo das múltiplas minorias apresenta-se como uma teoria da democracia moderna e explicativa. Através dela:

A igualdade política não deve ser definida como igualdade de controle político ou de poder, pois, como Dahl observa, os grupos de *status* sócio-econômico mais baixo (o que se verifica em larga escala na democracia brasileira (nosso grifo!), a maioria, estão separados dessa igualdade por uma “tripla barreira”: sua inatividade relativamente maior; seu limitado acesso aos recursos e, nos Estados Unidos, a “simpática invenção de um sistema de verificações constitucionais de Madison”.(PATERMAN, 1992, p19)

A teoria da poliarquia concentra-se, preponderantemente, não em requisitos constitucionais prévios, mas nas condições primeiras a uma ordem democrática.

Ora, “Admiramos a eficácia da separação constitucional de poderes, no freio às maiorias e minorias, mas freqüentemente ignoramos a importância das restrições, impostas pela dimensão social no particular.” (DAHLS, 1989, p. 83). A complexidade e a especificidade dos escritos de Dahls, aliados aos propósitos desta pesquisa, desautorizam um maior detalhamento da riqueza do seu aporte teórico. É suficiente, por ora, e em síntese, a constatação do autor de que:

A história de numerosos Estados latino-americanos constitui, acho eu, evidência suficiente. Reciprocamente, um aumento na extensão em que está presente uma das condições sociais talvez seja muito mais importante no fortalecimento da democracia que qualquer dada elaboração constitucional. Estejamos preocupados com uma tirania da maioria ou da minoria, a teoria da poliarquia sugere que as primeiras e cruciais variáveis para as quais os cientistas políticos devem dirigir sua atenção são sociais e não constitucionais. (DAHL, 1989, p83)

Obviamente, essa exposição sumarizada não intenta exaurir os múltiplos pressupostos que orientam os pensadores que se filiam às várias e diversas correntes interpretativas do conceito de democracia na contemporaneidade, em uma perspectiva sociopolítica, tampouco, desconsiderar a especificidade desse debate no Brasil e, de forma mais ampla, na América Latina.

Objetivou-se, isto sim, a partir de uma opção metodológica, com os riscos e as potencialidades que essas obras ofereceram apontar, algumas das ambigüidades da democracia, representativa e participativa, assim como da participação da cidadania ou da “comunidade” nesse processo. Reafirma-se, todavia, que:

Com base nos deslocamentos propostos, é possível chegar a uma aproximação conceitual da cidadania como sendo a dimensão de participação/inclusão na e responsabilidade pela vida social e política (espaço público local, regional, nacional, global...), e através da qual a reivindicação, o exercício e a proteção de direitos, deveres e necessidades se exterioriza enquanto processo histórico de luta pela emancipação humana, ambigüidade tensionada pela regulação social. (ANDRADE, 2003, p77)

Cabe ressaltar que, em regra, as concepções minimalistas de democracia têm como identidade, sobretudo nas obras de Schumpeter e Downs, a percepção dos cidadãos como consumidores políticos. Para esses teóricos, a concorrência pelo voto e a eleição de lideranças conformam a força-motriz da democracia

representativa. As diferenças, consoante alerta Macpherson, giram em torno do grau de soberania política do cidadão-consumidor nesse mecanismo de organização política que caracterizaria, até a primeira metade do século XX, parte das democracias ocidentais liberais, sobretudo a norte-americana e as européias.

As teorias democráticas participativas e, mais recentemente, as deliberativas orbitam em torno do princípio fundamental de que a existência de instituições e sistemas políticos democrático-representativos, embora necessária, é insuficiente para potencializar a participação política da cidadania, favorecendo o acesso, amplo e plural, a bens sociais, econômicos e culturais para a coletividade, indiretamente conectados com a formulação de políticas de segurança, sobretudo em âmbito local.

O desafio, nesse campo, consiste na “existência” (grifo nosso!) de uma sociedade participativa, isto é, de uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas. (PATEMAN, 1992, p. 61). Para tanto:

“Uma imaginação política para arranjos alternativos é essencial para que a imagem empanada da política possa ser erradicada.” (HELD, 1987, p. 241).

A seguir, contextualizar-se-á essa mudança teórica, mais genérica e global, sobre participação na democracia contemporânea para a formulação de políticas públicas no Brasil.

1.3 - A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

O substrato sociopolítico para o estabelecimento das condições objetivas para a concretização da democracia, formalmente prevista no país nos marcos da

Constituição Federal de 1988 e materialmente assente na dinâmica social e política brasileira em instrumentos de participação da cidadania e da “comunidade” na gestão pública, de acordo com que o se verificará adiante, com o movimento pela municipalização das políticas de segurança, demanda um fortalecimento da política como categoria de análise e “modus operandi” da vida em coletividade.

Portanto, uma plena participação da vida democrática, não pode prescindir de condições e garantias mínimas para o exercício da participação política na redefinição dos rumos da gestão da vida pública, sob pena de acarretar, a partir da destruição da política, como categoria de análise e de ambiência democrática, o descrédito das instituições, a ocupação privada dos equipamentos e espaços públicos e, no limite, o desfalecimento dos canais institucionais de mediação e governança entre as necessidades humanas e o oferecimento de serviços públicos por parte do Estado. (HELD, 1987, p. 250).

É preciso ressaltar que “as dificuldades do mundo moderno não serão resolvidas por uma rendição à política, mas apenas pelo desenvolvimento e transformação da “política” de forma tal que nos possibilite moldar e organizar a vida humana de maneira mais efetiva.” (HELD, 1987, p. 241).

Nesse mesmo sentido: “A privatização das figuras do político e do cidadão privatiza também o espaço público” (NOVAES, 2007, p. 18). Na esteira de Held, Novaes retoma a centralidade da *política* para a sociabilidade e o convívio entre os indivíduos e, sobretudo, para a ação política dos sujeitos no espaço comum da vida pública:

Por fim, consideremos a política como dissenso e não consenso, como a tomada de posição em relação à divisão social; pensemos a política como uma permanente criação de direitos. A política é o ato de saber fazer leis e, ao mesmo tempo, ter a capacidade questioná-las. Assim, a política não pode ser pensada como o exercício do poder ou a luta pelo poder apenas; se existe uma natureza política – ou uma razão política, como querem alguns teóricos –, ela “está inteiramente contida nessa relação que não é uma relação entre sujeitos, mas uma relação entre dois termos contraditórios” – como define Jacques

Rancière: “a política é a reivindicação da parte dos que não têm parte”, ou a relação entre dois desejos: o desejo dos grandes de oprimir e o comandar e o desejo do povo de não ser oprimido nem comandado – desejo de liberdade. (NOVAES, 2007, p. 18)

Com isso, giza-se, não se está a ignorar os riscos, do super dimensionamento da política, em relação às demais dimensões da vida pública e privada, sobretudo das fronteiras do poder político em relação às liberdades civis, notória conquista da modernidade a ser, sempre, preservada.

O longo e sombrio período dos regimes de exceção civil e militares na América Latina no século passado, vivenciado também de forma dramática no Brasil, de 1964 a 1985, reafirmam a importância da preservação das liberdades civis em face do poder político do Estado. Destaque-se, pois, o relevante trabalho, social, político e cultural, desenvolvido pela Comissão de Anistia, no âmbito do Ministério da Justiça, na reparação das vítimas da ditadura no país e na reafirmação da memória política da luta pela democracia e conseqüente consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Observe-se que “embora um amplo conceito de política possa ser defendido e seja mesmo necessário para a consideração adequada dos problemas e questões de uma democracia, ele deve ser pensado em cuidadosa relação com uma concepção dos limites do âmbito do justificável da democracia”. (HELD, 1987, p. 264).

No campo da teoria democrática contemporânea, a assunção dessa premissa conduz ao reposicionamento do debate para uma dupla via: a da democratização do Estado e da sociedade civil.

Cabe esclarecimento sobre a utilização do termo “Estado” e da expressão “sociedade civil” não objetiva cristalizar uma distinção liberal e estanque entre essas duas esferas da vida política e social, cujos efeitos, teórico práticos, no bojo do pensamento político liberal, revisitado e acirrado pelo chamado capitalismo globalizado neoliberal, são por demais conhecidos, a saber:

liberalização, desregulamentação e privatização das políticas públicas, especialmente aquelas da área da segurança. (ANDRADE, 2003).

Em outros termos,

“(…) para que a democracia possa florescer atualmente, ela tem de ser reconcebida como um fenômeno dual: preocupada, por um lado, com a reforma do poder do Estado e, por outro, com a reestruturação da sociedade civil (HELD; KEANE, 1984).” (HELD, 1987, 255).

O que está em pauta é, tanto, a democratização do Estado, quanto, à democratização da sociedade, mediante a construção de diversos centros democráticos de poder.

Daí, Cohen e Arato suscitarem a necessidade de que o conceito de sociedade civil seja reconstruído, de sorte que reflita a articulação de novas identidades dos sujeitos coletivos em prol de projetos capazes de efetivamente democratizar as sociedades:

. Do original: “Even more, we assume that the defense and expansion of acquired liberties rests on the further democratization of the institutions of modern civil society and on their achievement of greater influence over the polity. We shall demonstrate this thesis by exploring the concepts of democratic legitimacy and basic rights in the framework of the theory of discourse ethics and by establishing the connection of both to a coherent conception of a modern, and potentially democratic, civil society.” [...] “What is needed is a conception of civil society that can reflect on the core of new collective identities and articulate the terms within which projects based on such identities can contribute to the emergence of freer, more democratic societies.” COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew.

Civil Society and Political Theory. Cambridge, Massachusetts and London: The MIT Press, 1999. p. 345-421.

A delimitação do tema, a partir de um escopo mais amplo, além de assinalar o reconhecimento da complexidade das implicações da participação política para a concretização do direito social à segurança, por meio da implementação de políticas públicas protetoras de direitos, aduz à indispensável compreensão de que a mera participação, embora necessária, não se afigura suficiente para garantir a concretização dos direitos fundamentais para a coletividade, notadamente o da segurança.

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

(...) podemos definir as necessidades reais como as potencialidades de existência e qualidade de vida das pessoas, dos grupos e dos povos que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento da capacidade de produção material e cultural numa formação econômico social. (BARATTA, 1993, p44 a 61).

Por consequência,

as relações injustas de propriedade e poder impedem a “maneira humana” de satisfazer as necessidades. (...) Neste sentido, segundo Galtung, “injustiça social” é sinônimo de “violência estrutural”. Se usamos esta definição podemos sustentar que a violência estrutural é a repressão das necessidades reais e, portanto, dos direitos humanos no seu conteúdo histórico-social. (BARATTA, 1993, p44 a 61).

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

Seja qual for a sua forma, a violência gera repressão de capacidades e, por conta disso, violação ou suspensão de direitos humanos. Por isso,

Frente a uma fenomenologia global da violência, compreendida como repressão das necessidades reais e dos direitos humanos, apresentam-se na perspectiva da criminologia crítica quatro categorias de considerações que têm relação com o papel do direito penal e as alternativas a este. A primeira consideração refere-se aos limites do sistema de justiça criminal como reação à violência e defesa dos direitos humanos; a segunda refere-se ao sistema punitivo como sistema de violência institucional; a terceira, ao controle social alternativo da violência e, a quarta, à concepção da violência e da defesa dos direitos humanos no contexto dos conflitos sociais. (BARATTA, 1993, p44 a 61).

Logo, há que se reconhecer que a permanência e, eventualmente, a reprodução de uma cultura autoritária junto a parcela significativa das forças policiais e

agências de segurança do país, inclusive nos currículos das Academias de Polícia, secundada por uma cultura punitiva que grassa no imaginário social da população, em diversos segmentos sociais, registre-se, têm oferecido resistência para o aprofundamento e para a consolidação da democracia no Brasil.

Funcionalizado pelo medo e pelo sentimento de insegurança, de acordo com o que se abordou no primeiro capítulo, o sistema penal se expande, acarretando verdadeiro genocídio da população pobre, sobretudo jovem e negra. Os reflexos para a cidadania e para a democracia são, claro, evidentes. Por que:

Quanto mais se expande e legitima publicamente o sistema penal, chegando ao ponto, muitas vezes do extermínio socialmente legitimado, mais obstáculos à construção da cidadania e mais riscos para a gestão dialogal e democrática do poder, eis que a binômica exclusão criminalização, que faz dos pobres e dos excluídos socialmente os selecionados penalmente (criminalizados) radicaliza a escala vertical da sociedade (a desigualdade e as assimetrias), potencializando que a sociedade excludente se torne, cada vez mais, abortiva e exterminadora. (ANDRADE, 2003. p. 27).

A despeito dos riscos da participação política na nova legitimação social da seletividade do sistema penal, não se pode olvidar, de outra parte, o papel que o processo participativo de construção, social e interinstitucional, representado por instrumentos de gestão democrática, tais como, exemplificativamente, conselhos municipais de segurança, os gabinetes de gestão integrada municipais (GGI's) e as conferências, pode desempenhar, no debate público e na intervenção político-institucional, junto aos entes da Federação e a inúmeros atores sociais, agências de segurança, sindicatos, associações de classe, organizações não governamentais, empresariado, etc. (SOARES, 2009).

Após mais de duas décadas do estabelecimento formal do chamado Estado Democrático de Direito, somente em 2009, com o impulso oficial do Ministério da Justiça, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), no bojo das cerca de cinquenta conferências nacionais ocorridas, com ampla participação social, desde 2003, no país, envolvendo diversos outros

direitos sociais, também insculpidos na Carta Constitucional, com destaque para as áreas da saúde, da educação e do meio ambiente.

O fortalecimento do debate participativo, através do fortalecimento da mobilização de diferentes atores sociais, muitos dos quais vinculados a instituições de segurança pública, como as Guardas Municipais, Polícias Civil e Militar, Bombeiros, Defesa Civil, dentre outros, podendo assim, amenizar as desigualdades estruturais do sistema social e penal, colaborar para a conformação de uma cultura política democrática, fomentando a constituição e institucionalização de um novo desenho de gestão do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, decididamente voltado à efetivação da segurança como direito fundamental de toda a cidadania.

Considerando que o processo social de participação e organização da I CONSEG, apresentar-se-á a seguir, a título de exemplo, e de forma menos rigorosa que uma análise mais detalhada dessa mobilização social ofereceu, em final de 2009, os resultados obtidos com a promoção, pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, da Conferência Metropolitana e Etapa Municipal de Canoas, no Rio Grande do Sul, nos dias 27 e 28 de março de 2009.

No dia 27 de março, pela manhã, com a presença de mil cento e quarenta pessoas, foi realizada a abertura da Conferência, que contou com a participação do então Ministro de Estado da Justiça, Tarso Genro, do Prefeito Municipal de Canoas, Jairo Jorge, do Presidente da Câmara Municipal, Nelsinho Metalúrgico, do Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, Alberto Kopittke, do Promotor de Justiça, David Medina da Silva, representando o, à época, Procurador-Geral, Mauro Renner, do Deputado Estadual e Presidente da Comissão de Segurança Pública, Fabiano Pereira, representando a Assembléia Legislativa, do Secretário Adjunto da Secretaria Estadual de Segurança Pública, Coronel Rubens Pinto Goulart e da, então, Pró-Reitora de Desenvolvimento

Institucional e Comunitário da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), sede do encontro, Marlise Fernandes.

Em seguida, promoveu-se um ciclo de palestras, envolvendo autoridades e especialistas na área da segurança pública, tais como: o Professor e Secretário Municipal de Assistência Social e Prevenção da Violência, Luiz Eduardo Soares, o Secretário Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, Delegado Carlos Sant'ana da Rosa, da Coordenadora Nacional da I Conferência Nacional de Segurança Pública e ex-secretária Municipal de Segurança Pública de Diadema, no Estado de São Paulo, Regina Miki, do Professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Criminais e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Especialista em Segurança Pública, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, da Secretaria-executiva da I CONSEG, Fernanda Alves dos Anjos e do Professor do Curso de Serviço Social da Rede Metodista de Educação do Sul e Especialista em Segurança Pública, Marcos Rolim.

Posteriormente, os participantes da Conferência organizaram-se em sete Grupos de Trabalho (GT's), cada qual com cerca de cinquenta participantes entre integrantes do Poder Público, representantes da sociedade civil e trabalhadores da área da segurança pública.

Cada grupo de trabalho debateu um dos sete eixos temáticos da I CONSEG, à exceção do Eixo 4: Repressão Qualificada da Criminalidade, que não obteve quorum suficiente, quais sejam:

Um grupo debatendo o Eixo 1: Gestão Democrática: Controle Social e Externo, Integração e Federalismo;

Um grupo, o Eixo 2: Financiamento e Gestão da Política Pública de Segurança; dois grupos, o Eixo 3: Valorização Profissional e Otimização das Condições de Trabalho;

Dois grupos debatendo o Eixo 5: Prevenção Social do Crime e das Violências e Construção da Cultura de Paz;

Um grupo debatendo o Eixo 6: Diretrizes para o Sistema Penitenciário; e

Um grupo o Eixo 7: Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimentos Emergenciais e Acidentes, totalizando aproximadamente trezentos participantes.

No final de cada GT, foram publicados no auditório central para o grande grupo os resultados dos princípios e diretrizes construídos, restando a priorização dos mesmos para a manhã do segundo dia da Conferência, em 28 de março do corrente, no mesmo local.

Na noite do primeiro dia, tendo em vista a presença de Secretários Municipais da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre, logrou-se realizar uma reunião para a escolha da diretoria do novel Conselho Estadual de Secretários Municipais de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul (CESMUSP), iniciativa que estimulou a organização do seu homônimo em nível nacional, como forma de organizar a representação dos secretários municipais de segurança junto ao Ministério da Justiça e ao colegiado que administra os recursos públicos do Fundo Nacional de Segurança Pública. No segundo dia da Conferência Metropolitana e Etapa Municipal de Canoas, houve a priorização das diretrizes e princípios indicados no primeiro dia do encontro, bem como a eleição dos representantes da sociedade civil e representante dos trabalhadores da área da segurança pública, que participarão das próximas etapas da I CONSEG, culminando com a etapa nacional.

Primeiro, deu-se o credenciamento dos candidatos para a eleição, posteriormente, ocorreu a apresentação dos projetos a serem desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, muitos dos quais com o apoio técnico e financeiro do Programa Nacional de Segurança com Cidadania do Ministério da Justiça (PRONASCI).

O processo participativo de organização da Conferência em tela, através da criação da Comissão Organizadora Municipal, favoreceu a reestruturação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e do Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas, resultando na Lei n.º 5386, de 19 de maio de 2009.

Em seguida, houve a já citada priorização das deliberações do dia 27 de março, mediante a aplicação da metodologia recomendada pela coordenação da I CONSEG e a participação das mais de trezentas pessoas, que compareceram para o último dia de discussão.

Encerrada a eleição dos candidatos, as urnas foram abertas e os votos apurados. Ao final, apresentaram-se os representantes da sociedade civil, dos trabalhadores da área da segurança pública e do Poder Público municipal eleito (para participarem das etapas Estaduais e Nacionais), bem como, foram divulgados os princípios e diretrizes pactuadas, dada a precariedade, o ineditismo e as ambigüidades de processos participativos como o presente, parece, ao autor, ainda, temerário inferir uma conclusão peremptória sobre a cristalização dos modelos de segurança em debate.

Pode-se afirmar, todavia, que o instrumento das conferências dá visibilidade aos desafios, socioculturais e político-institucionais, que se apresentam para a concretização do direito social à segurança. Estes exigem o enfrentamento tanto dos fatores de criminalização, a exemplo do que podem representar o medo e o sentimento de insegurança, quanto aqueles de ordem econômica, social, política e cultural, que garantem a (re) produção estrutural de desigualdades e a violação dos direitos humanos, da dignidade humana, da alteridade e das diferenças.

Assim é que:

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

Nesse contexto, os riscos e as ambigüidades da participação manifestam-se também, e não raro, em reclamos sociais que confluem para determinadas referências destoantes de uma política de efetiva proteção de direitos, a exemplo da requisição estrita por novas viaturas, mais armamento e munição, ou mesmo as demandas eminentemente corporativas.

Na base do imaginário social, que sustenta tal ideário, está uma cultura punitiva amparada em códigos de violências, muitas vezes ilegítimas, voltados a determinadas classes e grupos sociais historicamente marginalizados, que se comprazem pela estetificação da morte e da dor, co-reproduzida socialmente como forma de amainar uma sensação de insegurança arraigada em padrões socioculturais mais complexos e profundos. Em geral, não se tematiza a criminalização e a lógica estrutural do sistema penal, de tal forma que:

(...) a imagem da criminalidade promovida pela prisão e a percepção dela como uma ameaça à sociedade, devido à atitude de pessoas e não à existência de conflitos sociais, produz um desvio da atenção do público, dirigida principalmente ao “perigo da criminalidade”, ou às chamadas “classes perigosas, ao invés de dirigir-se à violência estrutural. (BARATTA, 1993, p44 a 61)

Se, de uma parte, uma concepção limitada do político, e das relações de poder que lhe caracterizam, sobretudo no âmbito do poder político de punir, contribui para o estreitamento das possibilidades de transformação das condições de vida da população através da ampliação e do aperfeiçoamento de instrumentos, mecanismos e canais democráticos de participação, de outra, uma supervalorização da dimensão política do processo participativo, conforme se afirmou, em detrimento de medidas distribuidoras de recursos materiais, simbólicos e culturais, a serem asseguradas por parte do Estado, não tem o condão, por si só, de obstar o desenvolvimento de certo modelo de *direito à segurança* baseado em estratégias repressivas orientadas à criminalização e à policialização dos conflitos interpessoais e sociais no espaço urbano.

Segundo Held,

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

É certo que a riqueza do processo participativo da I CONSEG merece maior esforço de análise teórica. Por ora, limitamo-nos a ilustrar alguns dos seus resultados, vez que este não se constitui o foco da pesquisa. Passa-se a seguir a aprofundar o tema da participação em termos da descentralização das políticas pública após o advento da Constituição Federal de 1988.

2 – CAPÍTULO.

2.1 - MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA: FUNDAMENTOS E EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS

Observando alguns dos impactos causados em função do medo e da sensação de insegurança como fatores de criminalização e apontando o potencial da participação no campo das políticas públicas, como escopo da descentralização político-administrativa operada pela Constituição Federal de 1988, cabe aqui abordar a problemática da construção de políticas de segurança municipais como sendo um caso concreto.

Apontaremos neste momento da dissertação, as bases constitucionais e legais, os fundamentos teóricos e algumas experiências representativas desenvolvidas, fundada no processo de municipalização da segurança.

Assim, pretendemos demonstrar e identificar os limites e potencialidades da democratização das políticas de segurança nas cidades.

2.2 - ALÉM DO ENFOQUE CRIMINAL DA SEGURANÇA: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

Apresentada a necessidade de constituição de novos canais, mecanismos e instrumentos para a participação política motivarão o reconhecimento constitucional do princípio da comunidade, por meio da presença de diversos atores e setores sociais na gestão de políticas públicas. Em face, da crise mais ampla de subjetividade e sociabilidade produzido na dificuldade do Estado em promover intermediações não mercantis entre os cidadãos, verificamos a importância e a repercussão sociopolítica de uma abordagem não criminal ou criminalizada do conceito de segurança.

Coube destacar, no momento, os fundamentos hermenêuticos constitucionais da segurança como um direito social fundamental, atrelado a essa senda, está a perspectiva da proteção integral de direitos, nos termos indicados.

A segurança, abstratamente considerada, constitui um direito humano e fundamental, que passou a constar nos principais documentos internacionais e em muitas Constituições modernas, inclusive em nossa Carta Magna de 1988. Dentre as diversas acepções do conceito de segurança previstas no texto constitucional, referimo-nos àquela ínsita ao caput do art. 5º da Carta Política, que disciplina os direitos e garantias fundamentais.

Portanto, cabe assinalar, preliminarmente, um conceito geral de direitos fundamentais, levando-se em consideração a argumentação. Segundo Sarlet:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto-de-vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aquí considerada a abertura material do Catálogo). (SARLET, 2006, p. 91).

Dadas às múltiplas faculdades do direito constitucionalmente consagrado, e objetivando conteúdos distintos, opondo-se a destinatários diferentes e determinando deveres variados, insta buscar-se um critério para distingui-los e, assim, perquirir os efeitos práticos decorrentes dessa taxonomia, ou seja, dogmático-constitucional, dos direitos fundamentais, máxime do direito social fundamental à segurança. Para o jurista português Vieira de Andrade:

[...] num mesmo direito fundamental unitariamente designado podemos encontrar combinados poderes de exigir um comportamento negativo (das potências públicas) com poderes de exigir ou de pretender prestações positivas, jurídicas ou materiais, ou com poderes de produzir efeitos jurídicos na esfera de outrem, poderes que têm muitas vezes recortes diferentes e aos quais correspondem, conforme os casos, deveres de abstenção ou

de não intromissão, deveres de prestação ou de ação ou sujeições (deveres de tolerar). (ANDRADE, 1976, p. 188).

O autor nos leva a interpretar que se inspirou na conceituação de Alexy, o qual define os direitos fundamentais como aquelas posições que, à luz do direito constitucional, são tão relevantes, que seu reconhecimento ou não-reconhecimento não pode ser deixado à livre disposição do legislador ordinário (ALEXY, 2001).

Considerando a evolução histórica dos direitos fundamentais, pode-se diferenciá-los de acordo com sua matriz liberal (direitos de liberdade), democrática (direitos políticos) ou social (direitos sociais). Para os fins destinados a esta pesquisa, todavia, tal distinção, embora necessária, não será suficiente para dar conta de uma justificação constitucional do direito social à segurança. Desta forma, em face do conteúdo, ou do modo de proteção dos direitos fundamentais, estes podem ser ainda classificados como direitos de defesa, direitos de participação e direitos a prestações (ANDRADE, 1988, p. 191).

Os direitos de defesa, também chamados de direitos de impedir, caracterizam-se por implicar um dever de abstenção por parte do Estado, abstenção de agir e dever de não interferência ou de não intromissão, no que toca às liberdades propriamente ditas, em que se resguarda um espaço de autodeterminação individual (como, em relação à vida, à honra, à intimidade).

Para Alexy:

Los derechos del ciudadano frente al Estado a acciones negativas del Estado (derechos de defensa) pueden dividirse en grupos. El primero está constituido por derechos a que el Estado no impida u obstaculice determinadas acciones del titular del derecho; el segundo, por derechos a que el Estado no afecte determinadas propiedades o situaciones del titular del derecho; y el tercero, por derechos a que el Estado no elimine determinadas posiciones jurídicas del titular del derecho (ALEXY, 2001, p. 189).

O direito a prestações, no bojo da teoria do Estado Social, impõe ao Estado o dever de agir, seja para assegurar-las os bens jurídicos resguardados pelos direitos fundamentais contra a ingerência de terceiros, seja para promover ou garantir as condições materiais de gozo efetivo desses bens jurídicos fundamentais. O

mesmo autor aborda as distinções dos direitos a prestações, nos seguintes termos:

Cuando se habla de “derechos a prestaciones” se hace referencia, por lo general, a acciones positivas fácticas. Este tipo de derechos que están referidos a aportes fácticos que, en principio, también podría proporcionar un sujeto particular, serán llamados “derechos a prestaciones en sentido estricto”. Se puede hablar no sólo de prestaciones fácticas sino también normativas. Cuando tal es el caso, los derechos a acciones positivas normativas adquieren también el carácter de derechos a prestaciones. Serán llamados “derechos a prestaciones en sentido amplio (ALEXY, 2001, p. 195-6)”.

Destacou-se, os direitos a prestações por parte do Estado se estendem desde a proteção do cidadão frente a outros cidadãos através das normas do Direito Penal, passando pelas normas de organização e procedimento, até as prestações de cunho material, ações positivas fácticas, representadas pelo rol dos direitos sociais, estampados no art. 6º da Carta Magna de 1988, dentre os quais salienta-se, o direito à segurança genericamente considerado.

Verdadeiramente, o direito social à segurança abarca tanto ações positivas fácticas, direitos à prestação em sentido estrito, quanto às ações positivas normativas, direitos à prestação em sentido amplo. Versa-se, nesta medida, sobre uma complexa estrutura de um direito voltado à proteção dos direitos fundamentais. Não por outra razão, a interpretação do conceito de segurança, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, deve ser extensiva, abarcando o direito fundamental à segurança social, vinculada a condutas positivas orientadas à efetivação e proteção da dignidade dos indivíduos por parte do Estado.

O Estado social no Brasil aí está para produzir as condições e os pressupostos reais e fácticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Não há para tanto outro caminho senão reconhecer o estado atual de dependência do indivíduo em relação às prestações do Estado e fazer com que este último

cumpra a tarefa igualitária e distributivista, sem a qual não haverá democracia nem liberdade.

[...] O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia.

[...] Com o Estado social, o Estado inimigo cedeu lugar ao Estado-amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança. “As constituições tendem a se transformar num pacto de garantia social, num seguro com que o Estado administra a sociedade” (BONAVIDES, 1998, p. 336-46).

Propositadamente, deixam de serem analisadas as chamadas normas de organização e procedimento, em função do seu caráter processual de efetivação dos direitos fundamentais, aspecto este que transcende aos intentos desta pesquisa:

“Los derechos procedimentales pueden ser tanto derechos al establecimiento de determinadas normas procedimentales cuanto derechos a uma determinada “interpretación y aplicación concreta” de normas procedimentales” (ALEXY, 2001, p. 458).

Desse modo o conceito de segurança, compreendida como direito social, enseja a possibilidade de se cotejar o direito fundamental à segurança, como um direito de dupla força: a prestações positivas de cunho material, ações positivas fáticas, por parte do Estado para com a coletividade e como um direito a prestações positivas de ordem legal, em outras palavras, “de maximização das garantias do imputado e da minimização do arbítrio punitivo”.

Poder-se-ia, ainda, correlacionar o direito fundamental à segurança social e à transversalidade das políticas públicas de segurança, enquanto o direito fundamental à segurança pública estaria associado às tradicionais políticas da área. Tanto um quanto noutro sentido, combinar-se-iam medidas preventivas e repressivas, expressas respectivamente nos modelos de segurança democrático

emancipatórios, associados ao direito fundamental à segurança social, e nos moldes de segurança tecnocrático-regulatórios, imbricados com o direito fundamental à segurança pública.

À evidência, não se intenta com essa digressão sobre a extensão do conceito de segurança previsto no rol dos direitos sociais estipulados pelo art. 6º da Constituição Federal, estabelecer uma aporia entre prevenção e repressão, segurança e direitos humanos, técnica e política, emancipação e regulação.

A interpretação da segurança na perspectiva de um direito social fundamental permite consubstanciar, no plano constitucional, a atual tendência à municipalização da segurança pública, operada mediante a participação da cidadania e da “comunidade” através do estabelecimento de uma gestão compartilhada, ou seja, “governança”, em primeiro plano, entre os entes federativos e suas respectivas agências de segurança, ou seja, União, Estados e Municípios, em seguida destes, sobretudo do poder local, com diversos outros atores e segmentos sociais.

Necessário se faz levar em conta a proteção jurídica constitucional dos direitos sociais, entre as quais, a segurança, através de atuações positivas do Estado, pois esta implica, no limite, em transformação das estruturas econômicas e sociais existentes nos marcos do modelo capitalista, o que somente poderá ser equacionado ao nível da luta social e política pelo estabelecimento de uma nova hegemonia ou uma nova gramática social.

Observando sob o olhar da tutela dos direitos sociais, como assinala Vieira de Andrade que:

[...] a constituição como um estatuto jurídico do político não fornece uma resposta concreta e determinada para o problema de como e em que medida deve o Estado prosseguir essa tarefa fundamental que é a de promover a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. De fato a proteção constitucional dos direitos sociais é, sobretudo uma proteção política: o direito de petição individual ou coletiva, os direitos de participação na organização e no processo de decisão, as formas legítimas de pressão por intermédio dos partidos políticos e dos grupos sociais são os meios ao alcance dos

cidadãos para conseguirem a efetivação dos seus direitos. (ANDRADE, 1998, p. 343-344).

Contudo, observou-se claramente, a intenção de deslocar o foco de análise do modelo repressivo e reativo da dogmática do Direito Penal, e dos mecanismos da persecução criminal, adstritos ao sistema de segurança pública e justiça criminal brasileiro, dividido em Polícias, Penitenciárias, Promotorias e Judiciário, dando nova caracterização política, ao debate da segurança, facultado pela construção de novo modelo de proteção integral de direitos.

A segurança passa a ser, então, concebida como um direito social fundamental à coletividade, favorecendo, como não poderia deixar de sê-lo, uma maior participação da cidadania no debate e na deliberação pública. Para Baratta:

[...] parece claro que a linha fundamental de uma política criminal alternativa é dirigida para a perspectiva da máxima contração e, no limite, da superação do sistema penal, que veio se configurando, *pari passu* com o desenvolvimento da sociedade capitalista, como um sistema cada vez mais capilar e totalizador de controle do desvio, através de instrumentos administrados por uma autoridade superior e distante das classes sobre as quais, sobretudo, este aparato repressivo exerce a própria ação. (BARATTA, 2002, p. 206).

Entanto, a fundamentação hermenêutica constitucional do conceito de segurança se afigura suficiente para conter a violência punitiva do sistema penal, posto que estrutural. Para que isso fosse possível, como apregoa Baratta, seria necessário “uma ampla e rigorosa política de descriminalização e, numa perspectiva final, na superação do atual sistema de justiça penal e sua substituição por formas mais adequadas, diferenciadas, justas de defesa dos direitos humanos frente à violência”. Dadas às possibilidades hermenêuticas constitucionais de uma nova leitura do conceito de segurança para além do tradicional enfoque criminal, criminalizante, importa delinear alguns dos fundamentos teóricos do novel processo de municipalização.

2.3 - FUNDAMENTOS DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA

A natureza do tema, envolvendo questões de ordem empírico-analítica e sociopolítica; as limitações do texto constitucional, a partir da interpretação literal da norma do art. 144 da Constituição Federal de 1988, no tocante ao papel desempenhado pelos municípios nessa área; a falta de sistematização das recentes experiências de políticas de segurança conduzidas pelas Administrações Municipais e a inexistência de um referencial teórico preciso, levantam dúvidas tanto para os pesquisadores quanto para os gestores públicos municipais atuantes da área.

As experiências municipais em curso pelo país explicitam os limites, mas também as possibilidades da consolidação da democracia e da crítica da lógica estruturalmente seletiva do controle sócio penal. Desta forma podemos contextualizar as análises de experiências representativas da municipalização das políticas públicas de segurança, combinadas com a participação política da cidadania e da “comunidade”, indicando alguns pressupostos básicos para a consecução diferenciada de abordagem da segurança, levando-se em consideração o protagonismo do poder local:

- 1) Reformas organizacionais na estrutura dos governos e das Guardas Municipais: aplicação de programas multi setoriais e inter agenciais, superando a tendência à fragmentação dos projetos e das ações. A criação do núcleo gestor, Gabinete de Gestão Integrada (GGI), voltado especificamente para a área de segurança pública, com alteração do modelo organizacional que engessa e atomiza a gestão das políticas sociais, em vista da construção de políticas públicas inteligentes e articuladas, intersetoriais, interdisciplinares e multiagenciais criativas, com enfoque prioritário na juventude, as maiores vítimas e perpetradores das violências, e na interceptação das dinâmicas geradoras destas últimas;

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

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

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

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

Alteração da agenda municipal de segurança, organizada em torno de uma unidade, uma agência ou um organismo central deve abordar preferencialmente ações preventivas, articuladas com as demais secretarias e órgãos da Administração Pública municipal, Educação, Saúde, Desenvolvimento e Promoção Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano, Transporte e Mobilidade Urbana, Comunicação, Esporte e Lazer, Cultura;

políticas específicas de segurança preocupadas com a proteção integral de direitos, incluindo, ainda, da forma mais ampla, plural e participativa possível, a cidadania e a comunidade.

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

Segundo os dizeres de Baratta:

O princípio geral da prevenção corresponde então à estratégia do controle democrático da violência. Isto significa que os portadores das necessidades reais, de direitos humanos, unem-se para uma articulação autônoma de suas próprias necessidades e direitos e para a criação de instrumentos públicos que atuem efetivamente a seu favor. O princípio da autonomia de articulação das necessidades e dos direitos realiza-se através de uma comunicação livre de poder entre os portadores e pressupõe a construção e manutenção da democracia representativa e participativa. (BARATA, 1993, p.44-61.)

Dadas às considerações, as diretrizes e suas implicações teóricas-práticas, partiu do debate participativo contemporâneo e do reconhecimento do conceito de segurança ampliado, apresentando-se, a seguir, um breve relato histórico do contexto do surgimento dos conselhos de políticas públicas no Brasil, instrumentos participativos que ganharam força, inclusive normativa, com a Constituição Federal de 1988, apesar dos riscos que se lhes caracterizam na área da segurança. A combinação desses aspectos históricos com a sistematização dos conceitos-chave que consubstanciam a atual tendência de municipalização da segurança visam complementar a primeira parte desses subcapítulos, focada no delineamento de uma agenda mínima de pesquisa e intervenção nesse campo. As mobilizações sociais e os processos de organização da sociedade brasileira, acompanhando a efervescência social, política e cultural da segunda metade do século XX no mundo, estimulou a emergência do chamado novo movimento sindical. A luta por melhores condições de trabalho e por melhores salários confrontavam-se, também, à época as arbitrariedades do regime ditatorial.

“Pela primeira vez desde o começo dos anos sessenta, sindicatos de trabalhadores rurais, o movimento dos sem-terra e a igreja exigiam reforma agrária e a extensão dos benefícios previdenciários a trabalhadores rurais.” Nas áreas urbanas, proliferaram movimentos sociais de diversos matizes, estudantil, negro, feminista, ambientalista, entre outros; organizações sociais e associações de moradores promovem campanhas por maior acesso a bens e serviços básicos e todos eles convergiam na oposição ao governo civil-militar de então.

Na década de oitenta, a criação dos canais não institucionais e mecanismos jurídicos para favorecer a mediação do Estado com a cidadania e a “comunidade” na gestão das políticas públicas. Entre eles destaca-se a experiência dos conselhos. De acordo com Gohn, existem três tipos ou modalidades de conselhos:

[...] os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos por pressões e demandas da sociedade civil. No primeiro tipo, temos como exemplo os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970 (Gohn, 1990); no segundo, os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 (Urplan, 1984; Gohn, 1990); e no terceiro, os conselhos institucionalizados, a exemplo dos conselhos de representantes previsto na Lei Orgânica Municipal de São Paulo e os conselhos gestores institucionalizados setoriais [...]

Ressaltam-se, as possibilidades abertas pelos conselhos na gestão de políticas públicas na atualidade, sobretudo, os que operam em nível municipal, já que as cidades têm-se revelado um locus privilegiado de experiências de democratização do Estado e de novas interlocuções deste com a sociedade.

Por outro lado, devem-se também, registrar os limites impostos aos conselhos, como instrumentos de expressão dos anseios da população. Um dos desafios que se lhes subsistem, é, o de compatibilizar democracia e desenvolvimento,

articulado às duas lógicas presentes no processo de descentralização político institucional brasileiro, a saber: a econômica e a política. Note-se que:

Essa tensão refere-se ao predomínio da lógica econômica, na esfera federal, direcionada para a diminuição do gasto público, e ao predomínio da lógica política na esfera local, voltada a satisfação da demanda imediata e para a concepção da descentralização como estratégia de democratização das relações entre Estado e sociedade civil, além da possibilidade de reestruturação do próprio Estado para dar-lhe maior eficiência na prestação e maior equidade no acesso aos serviços sociais básicos. Acresça-se ainda o reconhecimento pelo texto constitucional de 1988 dos Estados e municípios como entes politicamente autônomos. “Implicando nos governos interessados a transferência das atribuições de gestão de políticas públicas, devendo ainda implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais.”

Com isto, os conselhos municipais podem ser considerados a principal novidade das políticas públicas brasileiras ao longo dos anos, e em tese, instrumentos dotados de potencial de transformação política.

“Destacam-se nas inovações o fato de os conselhos conferirem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democrática.”(GOHN. 2001. p,83)

Cabe salientar que o debate acerca dos conselhos de políticas públicas compreende um tema grandemente discutido no campo da teoria e da sociologia políticas, ou seja, a construção de um novo desenho institucional da Administração Pública marcado pelo deslocamento da idéia de governo, que tem no Estado o principal ator de toda a ação pública, para o de governança entre o poder local e a cidadania:

Não se ignoram, por óbvio, as diferenças de cunho qualitativo entre os conselhos municipais reconhecidos pela Carta Política, a exemplo dos das áreas de saúde (Arts. 198, III c/c 204, II/CF), educação (Arts. 204, II c/c 211/CF) e assistência social (Art. 204, II/CF), posteriormente regulamentados por lei própria, e os

conselhos municipais de segurança, que não possuem previsão constitucional expressa, entre outros.

Acreditamos que muitas das questões implícitas ao funcionamento dos conselhos de segurança sejam correlatas às vivenciadas por aqueles, tais como: a criação de mecanismos que garantam o cumprimento de suas deliberações; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento de limites e de possibilidades por decisão dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles, etc.

Observa-se que:

”Pressupõe que o exercício dos poderes públicos e a atividade dos órgãos do Estado não sejam expressões de um poder alienado da vontade popular e dos interesses gerais.” O que, no caso da temática em tela, impõe a luta por um sistema de defesa dos direitos humanos em contraposição ao sistema de justiça criminal e este é um dos aspectos fundamentais da luta pela democracia e pela justiça social (BARATTA, 2003).

Somam-se às questões específicas os avanços protagonizados pelo conselho na articulação e na cooperação multiagencial de diferentes atores do Estado; os entraves e obstáculos enfrentados para o aumento da participação da cidadania e da “comunidade”; os efeitos da instituição dos conselhos em tela, no que se refere a uma maior interlocução entre a “comunidade” e as agências de Estado, polícias, Poder Judiciário, Ministério Público, dentre outras, responsáveis pela formulação e implementação das políticas de segurança no âmbito municipal e, ainda, a interface entre a secretaria municipal de segurança (poder local) e os citados conselhos.

2.4 - A CARTA DE AMERICANA

Fez-se necessária a apresentação deste documento, com fim de demonstrar, e, trazer a público as divergências e lutas, entre as instituições a fim de

desacreditar e desestimular a criação das guardas municipais, e ainda, em não conseguindo a aniquilação da ideia, assumir o comando e angariar verbas para a instituição.

Referendada tanto no I como no II Congresso Nacional das Guardas Municipais em Pelotas e no II Congresso, ocorridos respectivamente em Pelotas em ano de 1990 e, em Americana em agosto de 1991, a Carta de Americana pugna ser urgente a participação dos municípios no combate à criminalidade, apostando que a polícia estadual a quem compete primariamente à manutenção da ordem pública, não tem desincumbido a contento as suas funções.

Da Carta de Americana se extrai vigorosa denúncia contra a Polícia Militar do Estado de São Paulo, acusando a corporação de desenvolver amplo trabalho para exterminar as Guardas Municipais que ora transcrevemos:

“O Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal), o Poder Executivo e Poder Judiciário, precisam conhecer o amplo trabalho desenvolvido pela Polícia Militar para neutralizar e exterminar as Guardas Municipais. Nessa atividade a Polícia tem usado de métodos vis, torpes e anti-povo. Às guardas municipais destinadas a respeitar os direitos dos cidadãos, a observar de forma intransigente a dignidade do cidadão e preservando todas as liberdades públicas, deixando ao largo a truculência e a força bruta tão presentes nos organismos policiais existentes, continuarão o seu labor no sentido de viabilizar no âmbito de seus municípios, um plano de defesa social”

A Carta de Americana vem sendo referendada pelos 20 (vinte) Congressos já realizados pelo Conselho Nacional das Guardas Municipais.

Zair Sturaro, ex-diretor da Guarda da cidade de Americana e Presidente do Conselho Nacional de Guardas Cíveis, em discurso proferido no Seminário “Guardas Municipais e Cidadania”, em 15 de abril de 2002, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, acusou a prática conspiratória contra as Guardas Municipais, com o nítido objetivo, segundo o palestrante, de restringir

as suas ações e afastá-la das ruas. Segundo Sturaro, necessário se fazia denunciar publicamente qual seria a real intenção da Polícia Militar que tinha o objetivo de coordenar, supervisionar, comandar, instruir, elaborar escalas, e atrelar a organização local dos serviços da Guarda Municipal à PMESP.

Em reportagem da Revista Veja de 6 de março de 1991, Sturaro, ex sargento do Exército, liderou, em 1989, movimento vitorioso contra o deputado estadual e ex-Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo Erasmo Dias, que pretendia incluir na Constituição do Estado um dispositivo que subordinava as guardas municipais aos comando da Polícia Militar.

Em Documento Reservado nº1800 da Polícia Militar do Estado de São Paulo, de janeiro de 2001, assinado pelo Cel. PM. Rui César de Melo, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, constam orientações aos comandantes para que contatassem os prefeitos, vereadores e lideranças políticas dos municípios com o objetivo de dissuadi-los de criarem guardas municipais. Nos municípios em que já existisse, o poder público deveria ser estimulado a conveniar-se com a Polícia Militar ou assinar Termos de Cooperação, de modo a garantir à corporação as condições mais adequadas de trabalho e equipamentos, e que, em caso de esgotamento por meios pacíficos de coesão e cooperação, que medidas jurídicas devessem ser adotadas caso fosse constatado desvio de finalidade da organização municipal.

Em conclusão da monografia de José A. Spera (1991), no Centro de Aperfeiçoamento de Estudo Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o autor propõe, por meio do convencimento aos Prefeitos, a necessidade de utilização do uniforme e prática da vigilância para existir melhor identificação entre as corporações, além da subordinação das Guardas Municipais à Polícia Militar, pois esta possui mais capacidade de orientá-la e que, se assim não for, uma Guarda Municipal sem comando poderia acarretar desgaste ao poder local.

O Major PM Hugo Winkel (1989), em monografia apresentada no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos da Polícia Militar do Estado de São Paulo, analisa o aumento da criminalidade e a impossibilidade de ampliação do efetivo da Polícia Militar do Estado de São Paulo, por encontrar óbice nas Forças Armadas, elege em seus estudos a preocupação com o aumento das Guardas Municipais, propondo como solução, a mobilização dos componentes da corporação, dos reservas e familiares, para demonstrar politicamente os riscos que as Guardas Municipais podem provocar. Propõe ainda, o esvaziamento ou neutralização das ações das Guardas Municipais no Estado de São Paulo, e a manutenção de rígido controle sobre os efetivos e armamentos, materiais de transporte e meios de comunicação.

A população, segundo o autor, deve ser esclarecida de que as Guardas Municipais podem carrear desvios de verbas, que poderiam ser aplicadas em outros serviços como saúde e assistência social. Por fim, aduz Winkel, se nada convencer, dever-se-á alertar que a Guarda Municipal será mais um “cabide de emprego” (1989, p 58), além do perigo de se unirem sob a forma de sindicato, complementando:

“Que esta organização despida de rígida hierarquia e consistente disciplina, pode causar a estabilidade das instituições, principalmente se lideradas por mitos casuísticos e extremistas, a exemplo do histórico Antonio Conselheiro, o que, quase sempre, vem de encontro às aspirações de um público despreparado. A massa acéfala apega-se ao primeiro líder que aparecer”.

A monografia de Antônio Branco, também apresentada no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo em 1995, resume:

“as GM, diferentemente da PM, não se constituem “em forças reserva auxiliares das Polícias Militares” e, portanto, não se sujeitam à fiscalização de um órgão –

tipo IGPM que as controle e fiscalize diretamente, como ocorre com as PM que são fiscalizadas pelo Exército” (Branco, 1995, p.103).

O autor sugere ao Comandante da Corporação para que exerça o controle das GM de forma indireta, através de convênios, nos quais a PM será responsável pela instrução das GM, tendo em sua coordenação ou direção, um membro da corporação militar.

Holliwood Garcia de Marins, em conclusão de monografia perante o Centro Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo, propõe criar óbices legais e estruturais a fim de evitar a criação de novas guardas de caráter policial; que a PM exerça controle e direção das guardas existentes designando o comandante das referidas organizações; a integração do contingente das guardas ao efetivo da PM, cabendo ao município, todas as despesas com o efetivo militar.

Essa manifestação é corroborada em decisão do Corregedor da PM João Rogério Felizardo, em julgamento do Cap. PM Luiz Antônio Crivelari, acusado de acumular funções de Comandante da 1ª CIA do 19º BPM/ de Americana – São Paulo, com o cargo de Diretor Administrativo da Guarda Municipal da cidade. Em despacho nº PM3-057/02/98 sentenciou:

“não se quer aqui visar o oficial, posto que a decisão de assumir a função de Diretor Administrativo da Guarda Municipal, esteve em tese, amparado pelos altos escalões da Corporação, que viam nesse ‘comandamento’, uma forma adequada de não perder o controle da atividade das Guardas Municipais, que se proliferaram em demasia”. (Ten. Cel. PM Corregedor Interino João Rogério Felizardo).

Por seu turno, a Polícia Civil em documento de Caráter Reservado – denominado Mensagem aos Colegas da Polícia, Especialmente aos Titulares do Município, datado de 23 de outubro de 1989, conclama:

“ser vital para nós que as Guardas Municipais sejam inseridas na tarefa da segurança pública, ligadas aos Delegados de Polícia, como autêntico ramo uniformizado da Polícia Civil” (Kfoury, 1989).

Antônio Branco (1995), comentando a possibilidade da guarda municipal vir a ser subordinada à Polícia Civil, afirma que a Associação Nacional de Guardas Municipais, ligada ao sindicato e à Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo sempre procurou dificultar o entendimento de suas associadas com a PM, sob a argumentação de que os municípios são autônomos e defendem o exercício de atividades concorrentes entre a PM e GM. Dessa forma pretendem que a GM seja comandada pelo Delegado Geral de Polícia.

Da análise das monografias pesquisadas no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos da Polícia Militar do Estado de São Paulo percebe-se que os oficiais militares não concordam com a criação de guardas municipais, sugerindo constantemente o atrelamento à PM das já criadas. Nesse sentido, não é difícil perceber que entre a PM e a GM existe uma relação conflituosa, que se traduz nas angústias referentes à ampliação das funções das guardas nas cidades.

Em nossa história da Segurança Pública, não existe relato, a qual expõe a sociedade questões internas e principalmente de disputas corporativas, de forma tão explícita apontando quão grande e acirrada ela se faz.

Desde a criação, datada do Brasil Colônia, as instituições policiais segregaram dos cidadãos os seus direitos, fazendo uso abusivo da força. Como podemos identificar historicamente na sua formação. Com a Carta de Americana verificamos o corporativismo institucional, e a forma a qual distancia da integralidade, observados na gênese da criação insculpido na instituição.

Polícia Militar.

A segurança pública no Brasil Colônia subdividia-se em, basicamente, três forças: Tropa de linha, Milícias e Corpo de Ordenanças.

A Tropa de Linha formada cidadãos portugueses arregimentados na sede do Reino. Caracterizado por apadrinhamentos e impunidades, atos que faziam parte da tradição luso-brasileira. Um especial exemplo foi o caso do Capitão Manoel Sepúlveda, acusado em Portugal por ter assassinado um oficial inglês, e pelo fato de ter bons relacionamentos na corte portuguesa e a pedido do vice-rei do Brasil, conde da Cunha, e o ministro português Mendonça Furtado, irmão do poderoso Marques de Pombal, a qual ordenou o acolhimento do militar na colônia, incorporando-o em qualquer regimento no Rio de Janeiro e guardado inviolável segredo. Sobre o nome foi alterado para Jose Marcelino, a qual se casou, teve filhos e posteriormente tornara governador do atual estado do Rio Grande do Sul.

Analogicamente falando, seria o Exército permanente à época. Nesta tropa era terminantemente proibida a participação de negros em seus quadros. Mestiços e negros poderiam integrar apenas tropas separadas, a saber, as Milícias e o Corpo de Ordenanças.

A Tropa de Linha eram superiores, em seguida vinham as Milícias. Durante o Brasil Colônia, bem como, no surgimento do Império brasileiro, o engajamento nas Milícias foram realizado com pessoas oriundas da colônia, a incorporação era compulsória, assim como, aconteceu até ao final do império, inclusive com prática de operações de captura, ou seja, prisões arbitrárias, realizadas pela Tropa de Linha. Os milicianos capturados eram forçados a engajarem, fatos semelhantes ao da escravatura.

Certamente, criou um clima de intranquilidade na população e uma grande rejeição para com a milícia e seus milicianos, bem como, a óbvia revolta dos novos recrutas, o que refletia nas atitudes, como a prática de abusos de toda espécie. As ações de recrutamento alterava completamente a vida nas comunidades onde eram realizadas. Pessoas fugiam, abandonando seus lares e, quando eram incorporadas à tropa de Milícias, por vezes, afastados de seu local de origem por conta do serviço, deixando para trás famílias sem a devida assistência. Obviamente, encontra-se nestes atos uma das causas remotas da antipatia experimentada pelos militares de forma geral, por parte da população.

Fica claro, que, o ingresso na carreira militar, na polícia, há tempos, ocorria de forma violenta e traumática, perdendo-se inclusive vínculos e referências pessoais, como, família, local de habitação, entre outros, causando consequências danosas no plano individual e mesmo coletivas.

Este modelo, de perda de referências e vínculo, perdurou até o final do período de ditadura militar no país, e somente a partir de 1985, iniciaram as escolas

regionalizadas, buscando a aproximação do militar ao seu ambiente, com a ideia de trazer o policiamento comunitário.

Aliados aos fatos, dos vencimentos ou soldos, sempre serem irrisórios, frequentemente encontrava-se em atraso e a situação da tropa por vezes, beirava a penúria. Má alimentação, carência de uniformes e armamentos foram comuns. A política dos baixos salários, fato que perdura até nossos dias, surgiu com a finalidade de escravizar os milicianos não lhe dando sustentação financeira para que não fugissem, deixando a vida de caserna. Se junta a isso, as más condições de ascensão hierárquica, não favorecerem os afro descendentes, ou seja, pretos, mulatos e pardos. Os motins militares, constantes nas províncias, até meados do século XIX, cuja motivação principal foi a má condição de vida na caserna, sendo sempre reprimidos com extrema força e violência, instituindo-se nesta época os rígidos regulamentos com a finalidade de coibir e até mesmo legalizar a matança dos revoltosos. (MATOSO, 1992).

Marcante também, nas Milícias, a segregação racial e profissional na organização de seus efetivos. A organização dos regimentos dava-se em função da origem étnica e da profissão exercida pelo indivíduo. Por exemplo: os negros alforriados serviam em pelotões de negros; pardos serviam em pelotões de pardos; artífices, os conhecidos ferreiros, serviam em pelotões de artífices, e assim por diante. O trabalho não era remunerado, diferentemente das Ordenanças, não eram fixos aos seus lugarejos, podendo ser deslocados para atuar em qualquer outro ponto da Colônia.

Sodré (1979), diz ainda que, essas Milícias, “colocam-se sempre nos locais ou nas zonas em que há perigo mais próximo de ameaça interna ou externa, (...) cercam as autoridades e mandatários metropolitanos”, lhes garantido a segurança no exercício das suas funções. Ou seja, exerciam a função de segurança de autoridades, qual a Guarda Pretoriana dos Césares na Roma Antiga, e não da população como um todo, o que efetivamente, tornava-a protetora das elites constituídas.

Ainda, segundo Sodré (1979), a ascensão das Milícias como força de segurança pública, se deu principalmente em áreas de mineração, a qual se fazia necessária uma tropa organizada, com caráter repressivo, para se controlar o fluxo de metal precioso. Nas áreas onde não havia mineração, a proeminência das Ordenanças sobre as Milícias permaneceu, ou seja, nas capitais, onde se encontrava a elite do poder.

O Serviço de Ordenanças era composto de pessoas comuns, isto é, não militares, do sexo masculino com idade entre 18 e 60 anos, que atuavam nas atividades de

defesa quando necessário e sem remuneração, tendo um caráter sedentário, o que lhes dava grande influência e visibilidade.

Os primeiros Corpos de Polícia, do qual descende a Polícia Militar, foram criados a partir de 1800, por decreto imperial. Antes deles existiam apenas o Corpo Provisório de Polícia, que era criado na província.

As ações dos Corpos de Polícia se dão, principalmente, na repressão às rebeliões escravas, de pequenas ou de grandes proporções. Esses levantes aconteciam em todo o território do recém-criado Império brasileiro.

Em Salvador, primeira capital e província a qual existia grande contingente de escravos, era grande o medo de uma guerra como a que ensanguentou o Haiti a partir de 1835, assombravam os brancos, principalmente os senhores de engenho. De fato, este foi o ano em que ocorreu uma famosa rebelião escrava em Salvador, a dos negros Malês, que de alguma forma materializou esse medo (REIS, 2003).

A trajetória da existência dos Corpos de Polícia foi cingida de retrocessos. Teve sua dissolução alguns anos depois da criação, devido à sua participação em movimentos anti lusitanos, conhecidos popularmente como, “mata maroto”, onde portugueses eram assassinados, e assim sendo os Corpos de Polícia foram substituídos por Guardas Municipais a partir de meados de 1831.

Ocorreram também, outros movimentos armados, como o de Cachoeira em 1832, de cunho federalista, que buscava autonomia das províncias em relação ao poder central, onde se destacou a figura do capitão miliciano Bernardo Miguel Guanais Mineiro, e a Sabinada, na Bahia.

Em função destas revoluções surge na Bahia em 1872, outra Companhia de Guardas Urbanas, fato ocorrido em várias outras províncias. Novas mudanças ainda iriam se seguir, como o aumento de efetivos, e surgimento das forças auxiliares e incorporação dos efetivos de uma à outra, até o século XX (MATOSO, 1992). Cabe salientar aqui, o emprego dessas forças auxiliares em apoio às forças federais nas revoltas e guerras. Temos, assim, uma ideia do caos em que se encontrava a segurança pública das Províncias, onde não havia unidade de comando e pequenas guardas eram criadas, mantendo o poder de polícia dividido, consequência direta da falta de confiança do poder central em relação aos efetivos das respectivas forças, frequentemente envolvidas em levantes.

Nesse estado de falta de unidade e desorganização, que a segurança pública ingressou no regime republicano.

Principalmente nos anos 1930, a Força Pública, polícia militar daquela época, foi destacada no combate ao cangaço na Bahia e captura de criminosos nos demais Estados, através das chamadas Volantes, equiparada a nossa atual Força Nacional, reunia-se efetivo de vários estados a fim de combater a criminalidade, onde a força miliciana local não dispunha de efetivo. Sobre estas, para os limites deste trabalho, é suficiente dizer, que foram integradas por pessoas que se voluntariavam para caçar cangaceiros e criminosos, muitas vezes levados pelo desejo de vingança, sem concurso ou treinamento adequado. Nesse afã, as arbitrariedades e violações de toda espécie eram cometidas contra a população, que temia os policiais até mais que os bandidos e criminosos.

A inversão da “Agogê”.

Em seu próprio significado, a palavra que os espartanos aplicavam para a educação já dizia tudo: agogê (agoge), isto é, “adestramento”, “treinamento”. Viam-na como um recurso para a domesticação dos seus jovens. O objetivo maior dela era formar soldados educados no rigor para defender a coletividade. Para ingressar na carreira, policial militar, o indivíduo será afastado do que se convencionou denominar “civil”. A intenção não é simplesmente uma carreira, mas uma doutrina, assumindo um novo “estilo de vida”, em oposição à condição civil anterior.

Castro (1990) analisa a oposição entre “civis e militares” dentro do contexto da Academia Militar das Agulhas Negras, lhes dando algumas pistas para a compreensão dessa dicotomia, as quais podem ampliar para o ambiente de caserna em geral, independente da Corporação, forças armadas ou auxiliares.

A caserna constitui um mundo à parte, cuja entrada acontece com uma transição brusca durante o chamado, “período de adaptação”, como são chamados os dias que antecedem a matrícula efetiva nos cursos de formação, e onde se procura moldar um “outro”, ou seja, um novo indivíduo, apagando de vez o “civil”, conforme afirma Castro (1990). Esse ethos foi aplicado às polícias brasileiras, bastante fortalecido durante o período da ditadura militar (1964-1985), o que é reproduzido até o presente. Assim, podemos afirmar que o quartelamento policial ainda é uma “estufa para mudar pessoas”, conforme dito por Goffman, (1999).

Existem, na catequese da caserna, mitos que acentuam a separação entre o que é uma vida civil e uma vida militar, criando uma hierarquização que infunde no policial militar neófito, a ideia de sua superioridade moral e física, acentuando

valores que terminam por fomentar, dependendo do processo de interpretação da comunicação próprio de cada um, a prática de condutas carregadas de revanchismo para com os civis, quando no exercício das suas missões legais (WATZLAWICK et alli, 1993). Busca deixar insculpido o espírito de corpo, cooperação e união, vez que, os fatos ocorridos morrerão lá.

Tão importante quanto notar a influência da esfera das significações morais na “interrupção” de uma vida civil para a gênese de uma vida militar, é reconhecer a fundamental importância do redimensionamento do arcabouço legal, das sanções legais consequentes do julgamento de atos perpetrados pelos integrantes da polícia militar que respondem, a depender da natureza do ato, em duas esferas, justiça civil e justiça militar, numa superposição de penas, coisa que antes não ocorreria, quando o integrante era civil.

Tem-se, pois, “dois mundos, duas leis”. Diante de um “guerreiro” policial militar, deixa de existir o cidadão, quando se tem por medida o guerreiro espartano em sua Cidade-Estado. Tem-se um indivíduo tornado “especial” devido à sua atividade profissional e pressionado por múltiplos aparelhos legais. A “tendência ao fechamento” da organização polícia militar contribui bastante para acentuar as distâncias e os conflitos entre ela e o “mundo civil”, conforme bem explanado por Castro (1990). Não obstante os novos paradigmas de segurança, como o policiamento comunitário, o ethos castrense antiquado ainda é muito forte na Polícia Militar, gerando conflitos tanto interna como externamente.

“A Caserna”

Conceitua-se “instituições totais” segundo Goffman (1999, pg 11), em larga medida aplicáveis à polícia militar ainda hoje, ajudando a compreendê-la. Na perspectiva do autor, uma instituição total é “um local de residência e trabalho onde grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada”.

O autor refere-se a tais instituições dividindo-as em cinco categorias.

Primeira, as instituições criadas para cuidar de pessoas “incapazes e inofensivas”, como asilos e orfanatos.

Segundo, as instituições para cuidar de pessoas incapazes e que são uma ameaça para a comunidade: sanatórios, manicômios e leprosários.

Terceiro, as instituições organizadas para proteger contra perigos intencionais: presídios, campos de prisioneiros de guerra e campos de concentração.

Quarto, as instituições “estabelecidas com a intenção de realizar de modo mais “adequado”, alguma tarefa de trabalho, justificada apenas através de fundamentos instrumentais” (Idem, p. 17); dentre elas, encontram-se os quartéis e navios. Ainda que não exista o regime de internato nos cursos de formação, é facilmente perceptível uma quebra, uma distância entre a caserna e a sociedade, sendo que “a barreira que as instituições totais colocam entre o internado e o mundo externo assinala a primeira mutilação do eu” (Ibidem, p. 24).

Por fim, os lugares que se constituem refúgio do mundo: mosteiros e conventos, dentre outras organizações similares.

Ainda que toda instituição tenha tendências ao fechamento, os quartéis as têm em grau mais elevado, tanto pelo seu ethos secular como em virtude da quantidade excessiva de regras que norteiam seu funcionamento, terminando por erguer uma “barreira à relação social com o mundo externo” (GOFFMAN, 1999).

A PM, por exemplo, possui além de uma Lei de Organização Básica, um regulamento para o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, outro para a Academia de Polícia Militar – que forma e aperfeiçoa os oficiais, um Estatuto Disciplinar, além de regulamentos das Forças Armadas, aplicados ao dia-a-dia policial, como o Regulamento Para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos, o Regulamento Interno e dos Serviços Gerais, o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar. Vale ressaltar que as regras do Código Penal e Código de Processo Penal continuam válidos para os indivíduos militares.

Nas citadas instituições de ensino, os horários são totalmente preenchidos com atividades diversas, em particular o aprendizado com vários regulamentos específicos com intensidade massificante, constituindo-se na preocupação principal do aluno/cadete, sob a ameaça constante de punição em caso de falha ou descumprimento. Inicia-se o “despojamento do papel” de civil, também apontado por Goffman (1999).

A distinção entre Oficiais e Praças remonta da criação das Polícias no Brasil, o termo oficial usado na época a identificar o especialista de cada ofício, como ferreiro, carpinteiro e etc., foi usado para identificar aqueles que exerciam as funções de comando, ou seja, como não se poderia ter um general em todos os lugares, e por terem vários postos na hierarquia, todos estes chamados de oficiais ou especialista em exercerem o comando. Diferentemente, das Praças, estes como vimos anteriormente eram os policiais forçados a integrarem o quadro, sendo inclusive capturados para tal, em face de distinção entre os

quadros, Praças foram os chamados àqueles capturados ou recrutados que eram encontrados nas praças e arregimentados, daí o surgimento do termo.

Os centros de formação, de Oficiais como de Praças, ainda são fechados à realidade externa. A Academia PM, particularmente no 1º Ano, preconiza o internato. O Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, por questões de logística, não mais opera dessa forma. O contato efetivo com a atividade fim e com a sociedade como um todo, geralmente, se dá após o término do curso ou, em eventos tais como as festas populares, desfiles, ou onde há grande concentração popular e há necessidade de empregar todo o efetivo disponível.

A Força Militar hoje

Atualmente, a formação básica do policial militar ainda acontece em centros de formação fechados, que trabalham em torno de um protótipo “total”, que já não corresponde às atuais necessidades da sociedade, em termos de formação do agente de segurança pública. O ethos da caserna ainda se antagoniza com a vida civil. A oposição militar versus civil perdura, e dificilmente será eliminada. São mundos a se confrontarem e, por vezes, se detestam.

Mesmo após o advento da Constituição democrática de 1988, permanece o “status quo” anterior, época em que a sociedade brasileira vivia sob o regime ditatorial militar, onde predominava o medo. Um resquício desse período a persistir é o Art. 144, § 6º, segundo a qual as polícias militares permanecem como “forças auxiliares e reserva do Exército”.

3 - CAPÍTULO.

PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL PÓS-CARTA DE 1988.

Depois de analisados alguns dos impactos do medo e do sentimento de insegurança como fatores de criminalização e assinalada parte do potencial da participação no campo das políticas públicas, no escopo da descentralização político-administrativa operada pela Constituição Federal de 1988, impõe-se abordar a problemática da construção de políticas de segurança municipais em concreto.

Serão privilegiadas, nesta parte da dissertação, por conseguinte, as bases constitucionais e legais, os fundamentos teóricos e algumas experiências representativas desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul, Diadema - SP e Brasília- DF, na esteira do processo de municipalização da segurança.

Assim, pretende-se identificar os limites e potencialidades da democratização das políticas de segurança nas cidades.

O fortalecimento do poder local e a criação de novos canais, mecanismos e instrumentos de participação política de vários e diversos atores ou setores sociais na gestão de políticas públicas conformam um processo mais amplo de descentralização político-administrativa calcada pela recepção, no plano jurídico formal, de significativas alterações nas dinâmicas sociais e política brasileira na contemporaneidade.

O acirramento do processo de luta da cidadania pelo restabelecimento da democracia, no final dos anos setenta e início dos oitenta do século XX, culminou com o fim da ditadura militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, através da qual foi potencializada a participação da cidadania e da “comunidade” na discussão, definição e fiscalização de políticas públicas.

Se o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular afiguraram-se em alguns desses instrumentos trazidos pelo novo texto constitucional para ampliar o controle público do Estado, os conselhos gestores de políticas públicas (**Revista de Ciências Sociais Uníssimos**, São Leopoldo, v. 38, n. 161, jul.-dez. 2002. p. 43-79), nos seus diversos escopos, representaram a instituição de canais públicos de participação em torno de diferentes questões e interesses sociais.

Nesses termos, a descentralização das políticas sociais no país tem alterado, sobremaneira, a estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro, notadamente nas áreas de educação, assistência social, saúde, saneamento, habitação popular e, mais recentemente, na segurança pública.

Tais mudanças, associadas tanto à natureza quanto ao padrão das relações intergovernamentais (União, Estados e Municípios), sinalizam a necessidade de recuperação das bases federativas do Estado Nacional, em contraposição à centralização político-administrativa promovida no período da ditadura militar (CORTES, 2002, p1-49).

É por isso que a descentralização das políticas públicas, desde a década de noventa do século passado, vem sendo constantemente relacionada à municipalização, já que se acredita que:

A proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradores de conflitos urbanos. Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de base e de legitimação do sistema político-estatal como um todo (DIAS NETO, 2005, p. 55).

Inegavelmente, o reconhecimento pelo texto constitucional de 1988 dos municípios como entes politicamente autônomos, somado ao fato da maior proximidade com os problemas e demandas sociais em âmbito local, tem favorecido diversas experiências de gestão participativa das políticas públicas no

país. Além dos conselhos gestores importa destacar a experiência de democratização do orçamento público através da proposição do Orçamento Participativo, em geral, por Administrações Públicas municipais progressistas, a realização de audiências públicas, muitas das quais propostas pelo Poder Legislativo, para debater temas de grande relevância e repercussão sociais, e, ainda, a promoção de conferências nacionais sobre os mais diversos direitos fundamentais e sociais.

Não se pode desconsiderar, todavia, que o Brasil se caracteriza por um expressivo nível de desigualdade estrutural de natureza econômica, social, política e cultural. (DAMATTA, 1997; LIMA, 1997; BARBOSA, 1992; FAORO, 2000 e HOLANDA, 1995). Por conta disso, isoladamente, o repasse de recursos e atribuições aos governos locais ou municipais e, através deles, aos conselhos, por exemplo, e o estímulo à participação da cidadania na gestão de políticas públicas, apesar de importantes, não asseguram a descentralização, em concreto, das políticas sociais.

Observe-se que: “Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social” (ARRETCHE, 1999, s/n).

Por consequência, a despeito do potencial de transformação política representado por esses novos instrumentos de participação para a reordenação do processo de gestão das políticas públicas brasileiras (GOHN, 2001), máxime das municipais, faz-se necessário atentar para as dificuldades apontadas por vários estudos sobre a efetividade das práticas democráticas no interior desses instrumentos.

Entre elas, de forma objetiva, destacam-se: a cultura autoritária; a falta de qualificação dos atores, tanto da área governamental quanto da chamada sociedade civil; os entraves para o cumprimento e efetivação das deliberações

sociais carregadas por esses mecanismos; a carência de informações, a falta de recursos e de autonomia; a precária articulação com as bases e as amarras burocráticas (REZENDE, 1997 apud COHN. In: SOARES; CACCIA-BAVA (org.); GOHN, 2001; LÜCHMANN, 2002, entre outros).

Os desafios para a conformação e consolidação de um desenho institucional de novo tipo para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas no país reafirmam a existência de espaços públicos de participação política que extrapolam os estreitos limites estatais. Nesse contexto, o Estado, embora continue como deve fazê-lo, operando como instância política privilegiada, deixa de possuir o monopólio da identificação dos problemas sociais e da eleição das prioridades dos investimentos públicos.

A necessidade de mediação dos conflitos interpessoais e sociais e o imperativo da (re) distribuição dos bens públicos estão na base desses modelos políticos participativos, nos quais os canais institucionais de deliberação coletiva são abertos às experiências informais de comunicação e de aprendizagem surgidas no espaço heterogêneo do social.

A moderna dicotomia entre esfera pública, caracterizada por um sujeito político universal e homogêneo, e esfera privada, como espaço apolítico das particularidades e diferenças, passa a ser questionada. Decorrente lógica e, ao mesmo tempo, emblemática desse movimento de maior cooperação e complementaridade entre os setores público e privado, a despeito dos riscos que encerra, sobretudo na área da segurança, são as pautas e reivindicações dos movimentos sociais que ultrapassaram os limites da esfera pública, entendida como locus de atuação exclusiva do Estado.

Tais reclamos atingiram práticas sociais autoritárias exercidas também no seio da esfera privada das relações sociais, as quais, justamente por estarem sob o manto do privado, permaneciam imunes aos instrumentos de proteção de direitos por parte do Estado. Exemplo clássico, por exemplo, foi a luta social e

política dos movimentos feministas, conforme: (ANDRADE, 2003, capítulos terceiro e quarto).

A reclassificação do conceito de poder local, levada a efeito no país por força das lutas sociais e políticas pela redemocratização, com forte impacto na reorganização político institucional do Estado brasileiro, de acordo com o que se noticiou acima, e a emergência, ou o alargamento, do conceito de espaço público, a partir da atuação de diversos atores e organizações como exemplo, trabalhadores sindicalizados, movimentos sociais, comunidades eclesiais de bases - CEBs, partidos políticos, etc., em prol do aprofundamento e da expansão da democracia por meio de reivindicações de direitos (WAMPLER; AVRITZER. In: COELHO; NOBRE, 2004), incorporaram também ao debate público questões tratadas outrora somente por técnicos e especialistas.

Essas substanciais alterações do papel político desempenhado pelo Estado na sua relação com a sociedade criaram as condições para o surgimento do conceito de governança, que alterou sensivelmente o padrão e o modo de pensar a gestão pública, antes restrita aos representantes dos Poderes Públicos e subsumida aos parâmetros exclusivos da democracia representativa (DOWBOR, 1998; BOURDIN, 2001; SLAKMON; MACHADO; BOTTINI, 2006).

Nesse particular, sobressai ressaltar a participação da cidadania e da “comunidade” na proposição, na fiscalização e, eventualmente, na execução compartilhada de políticas de segurança, coordenadas e implementadas pelo poder local. (SENTO SE, 2005, cap. 1).

Por isso:

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

A superveniência do conceito de governança local, pensado, a princípio, em termos globais, nacionais e regionais, tem relação com um sistema de governo

em que a inclusão de novos atores sociais torna-se fundamental. O que está em curso é a construção de um sistema político institucional de gestão pública compartilhada, combinando elementos dos modelos de democracia representativa e participativa, envolvendo diversos outros atores e setores sociais como movimentos sociais, ONG's, entidades privadas, universidades, órgãos estatais, populares, entre outros.

De certo, a simples construção de espaços públicos democráticos de discussão, participação e deliberação de políticas públicas prioritárias para a população não assegura, per se, a efetividade de seu desenvolvimento.

Este processo, todavia, introduz necessária reflexão acerca da politização do tema da segurança, a exemplo do que se tem verificado, ainda de forma inconclusa, conforme se afirmou, nas etapas municipais e estaduais da I CONSEG, proposta pelo Ministério da Justiça, ao longo do ano de 2009.

Acredita-se que o debate público sobre as questões afetas à segurança possa recolocar o enfrentamento desse tema em outro patamar. Para Hassemer:

Nossas discussões atuais favorecem o aspecto “segurança” em detrimento do aspecto “política”. Com isto quero dizer sobretudo que nós fixamos apenas um dos olhos nos elementos de um controle da criminalidade tecnicamente eficiente, ao passo que aspectos normativos, tais como pressupostos de longo prazo da segurança, alternativas ou custos deste controle atraem nossa atenção apenas marginalmente. Uma repolitização do debate sobre política de segurança teria porém também o efeito de que ele voltaria a ser conduzido pelos cidadãos interessados mais que pelos experts: questões gerais e não apenas criminalísticas saltariam para o primeiro plano (HASSEMER, 1997, p. 66).

Há que se avançar, pois, para uma concepção de política de segurança que seja capaz de garantir a segurança dos indivíduos em todos os seus direitos fundamentais, na esteira do conceito tomado de empréstimo por Baratta do também estudioso Galtung, já citado, o que inclui os direitos de prestação positiva por parte do Estado, por meio da promoção e da garantia das condições materiais de gozo efetivo desses bens jurídicos ações positivas fáticas.

Certamente tal concepção extrapola o escopo dos tradicionais direitos de defesa do cidadão frente ao sistema punitivo estatal, ou mesmo, dos direitos de prestação positiva estatal, de ordem normativa, aqueles previstos pela legislação penal para proteger os direitos fundamentais do cidadão contra a atividade de terceiros. Consideram-se, a título de referência, como direitos de defesa, os tradicionais direitos fundamentais de liberdade e igualdade previstas no texto constitucional como “direitos individuais”, de caráter negativo, na medida em que se dirigem a abstenção do Estado. Os denominados direitos sociais, por sua vez, são tidos primordialmente como direitos dirigidos precipuamente a prestações positivas por parte do Estado. É justamente esse último enfoque que será privilegiado nesta análise, a saber: a segurança como direito fundamental, inscrita no rol dos direitos sociais e, como tal, tendo eficácia vinculativa, não somente em relação aos entes federados União, Estados e Municípios, como também junto aos particulares. (SARLET, 2006. p. 96-ss).

O conceito de garantismo positivo de Alessandro Baratta resume a tese aqui sustentada:

Ampliar la perspectiva del derecho penal de la Constitución en La perspectiva de una política integral de protección de los derechos, significa también definir el garantismo no solamente en sentido negativo como límite del sistema positivo, o sea, como expresión de los derechos de protección respecto del Estado, sino como garantismo positivo. Esto significa La respuesta a las necesidades de seguridad de todos los derechos, también de los de prestación por parte del Estado (derechos económicos, sociales y culturales) y no sólo de aquella parte de ellos, que podríamos denominar derechos de prestación de protección, en particular contra agresiones provenientes de comportamientos delictivos de determinadas personas. No se puede ignorar aquella parte de la inseguridad urbana debida efectivamente a comportamientos delictivos. No obstante, la necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección de la criminalidad y de los procesos de criminalización. La seguridad de los ciudadanos corresponde a la necesidad de estar y de sentirse garantizados en el ejercicio de todos los derechos: derecho de la vida, a la libertad, AL libre desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades, derecho a expresarse y a comunicarse, derecho a la calidad de vida, así como El derecho a controlar y a influir sobre las condiciones de las cuales depende, en concreto, la existencia de cada uno. La relación existente entre garantismo negativo y garantismo positivo

equivale a la relación que existe entre la política de derecho penal y la política integral de protección de los derechos. El todo se sirve de cada uno de los elementos que cada vez lo conforman, pero cada uno de estos elementos necesita del todo (BARATTA, 1999, p. 110).

Esta reclassificação do conceito de segurança consubstancia e fundamenta-se, do ponto de vista constitucional, a atual tendência de intervenção das Administrações Municipais na gestão da segurança pública. Não se ignoram as limitações de uma interpretação literal do texto constitucional relativamente à municipalização da segurança pública, vide art. 144 da Carta Política, notadamente a abertura, em princípio, residual para a atuação dos municípios nessa temática através do §8º. Apenas propugnam-se aqui, conforme ficarão mais evidentes, novas possibilidades hermenêuticas, com impacto nas intervenções locais nessa seara, a partir do potencial teórico prático representado pela assunção do conceito de segurança como um dos direitos sociais inscritos no rol do art. 6º da Carta Magna, em contraposição ao senso comum teórico do enfoque criminal das situações problema.

Fortalece, ao mesmo tempo, a existência e construção de espaços públicos de proposição e fiscalização de políticas públicas de segurança.

Observe-se que, a despeito de a Constituição Federal prever, em seu art. 144, incisos I a V, que a segurança pública deve ser garantida pelas polícias, e, dessa forma, conferir aos municípios responsabilidade, em tese, secundária, adstrita ao papel desempenhado pelas guardas municipais na proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais, consoante disposto no art. 144, § 8º, em nenhum momento, desautorizou a atuação municipal no campo da gestão de políticas públicas de segurança, de forma acessória e complementar às competências dos Estados e da União.

Observe-se a análise de alguns dos programas municipais de segurança de 39 cidades da Região Metropolitana de São Paulo na pesquisa de (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 54). No plano internacional, recomenda-se a leitura da publicação:

Nela, constam três experiências intermunicipais de segurança pública brasileiras, quais sejam: o Programa Fique Vivo (“Stay Live Programme”) de Belo Horizonte (MG), as

ações de política de segurança pública (“Public Security Policy”) de Diadema (SP) e o Fórum Metropolitano de Segurança Pública, envolvendo 39 prefeituras da região metropolitana de São Paulo (“Metropolitan Forum of Public Security”). Merece também referência a experiência da prefeitura de Bogotá (Colômbia), nas gestões de Antanas Mockus. Reduziu-se em 60% o número de mortes violentas no município, por meio da combinação de estratégias de prevenção e repressão e do desenvolvimento de ações que enfocavam, sobretudo, mudanças de ordem cultural, baseadas na auto-regulação cultural da cidadania (a exemplo: do uso obrigatório de cinto de segurança e do trabalho de conscientização de “mímicos profissionais” para reduzir a mortalidade no trânsito, restrição da venda de álcool em bares e restaurantes, criação de centros de mediação, os quais treinaram mais de 8.000 agentes de cidadania, capacitação de policiais em escolas de segurança, considerando os policiais como “cidadãos formadores de cidadãos” - multiplicadores, ações coletivas para o desarmamento da população, entre outros). MOCKUS, Antanas. La experiencia de Bogotá en la lucha contra La criminalidad. Palestra proferida na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, a convite da Comissão Especial de Segurança Pública. 06 set. 2006).

Cabe ressaltar, então, que, dentre as iniciativas mais promissoras nessa área, sobressaem-se aquelas que buscam ampliar os instrumentos da democracia representativa, como também os mecanismos de participação direta dos cidadãos no planejamento das políticas públicas, horizontalizando o relacionamento entre o governo e a sociedade, através do aperfeiçoamento das instâncias decisórias locais e do controle mais direto das agências de segurança e do sistema de justiça criminal pela população. Os arts. 6º c/c art. 29 da Constituição Federal oferecem o fundamento constitucional para as iniciativas municipais de ampliação do acesso dos cidadãos no processo de decisões públicas. Sobre esse tema merecem destaque:

Logo, se existe algum modelo ideal de descentralização, este será aquele capaz de articular, de modo equilibrado, as dimensões, econômicas, sociais, políticas e culturais das reformas administrativas e institucionais, envidando esforços para a democratização do Estado e da sociedade, mediante o controle público e transversal das políticas públicas, em especial as de segurança, historicamente alijadas da participação política da cidadania e da “comunidade”.

O comprometimento político governamental, a tradição associativa local e a dinâmica institucional decorrente das articulações entre Estado e sociedade constituem alguns dos aspectos fundamentais que respondem ao êxito de experiências brasileiras no campo da formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas participativas, interinstitucionais e interagenciais (LÜCHMANN, 2002).

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

Desnecessário assinalar que essa sucinta digressão acerca do reconhecimento de novos canais, mecanismos e instrumentos de participação na gestão de políticas públicas no Brasil redemocratizado não pretenderam, nem poderiam, esgotar, de nenhuma forma, a profusão de perspectivas e especificidades que cada uma dessas experiências abriga.

Por ora, dada à complexidade e as múltiplas abordagens que o tema oferece, basta o registro das possibilidades de participação na gestão pública pelos entes municipais, abertas pelo reconhecimento constitucional do princípio da participação, no contexto do redimensionamento do Estado nacional federado e da descentralização das políticas públicas pelo poder local.

3.1 - MUNICIPALIZAÇÕES DA SEGURANÇA: EXPERIÊNCIAS PRÁTICAS E AVALIAÇÕES

Segundo dados do IBGE, dos 5.564 municípios do país, 22,1% (1230) constituíram algum tipo de órgão de gestão da segurança pública (atente-se para os limites constitucionais e infraconstitucionais ainda subsistentes para o ente municipal nessa área e as possibilidades hermenêutico-constitucionais consignadas nesta pesquisa), sendo que apenas 8% (445) possuem conselho municipal de segurança pública (daí a relevância político-institucional do processo participativo induzido pelo Ministério da Justiça com a realização das etapas municipais da I Conseg), 3,02% (168), fundo municipais de segurança pública, 4,78% (266) formularam plano municipal de segurança pública e 14,12% (786) contam com Guarda Municipal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil Municipal 2006; ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008).

3.2 – DIADEMA.

Diadema está aqui representada, em razão da repercussão do episódio ocorrido na favela Naval, em março de 1997, que levou a cidade a ser conhecida mundialmente, face aos abusos cometidos por Policiais Militares, e ainda, apresentar os maiores índices de violência no mundo. Diadema, uma das cidades de maior banditismo do Brasil. Ali, o Esquadrão da Morte matou e torturou no final dos anos 60 e início dos 70. Em Diadema, igualmente, Fernando Ramos da Silva, o "Pixote", foi executado covardemente por Policiais Militares quando tentava refugiar-se embaixo da cama de seu barraco. Em 1996, houve 297 assassinatos na cidade. Naquela data ocorriam 92 homicídios para cada grupo de 100 000 habitantes. Era um índice muito superior ao da capital São Paulo, onde

morriam 48 pessoas para cada 100 000, ou ao do Rio, 66 para 100 000, e mesmo ao de Cali, na Colômbia da cocaína, onde eram mortas 87 pessoas para cada 100 000.

Diante desse quadro em 1998, foi apresentado o Plano de Segurança para a cidade, fundamentado nos planos apresentados em Nova York-EUA, e Cali e Bogotá-Colômbia, integrando os governos com fim de retirar da cidade a imagem apresentada de violação aos direitos humanos e abusos das autoridades constituídas.

Plano Municipal de Segurança da cidade de Diadema apresenta Compromissos, Desafios e Ações para o controle da criminalidade, aos moldes do SUSP e SENASP.

a) CRIMINALIDADE E FATORES POTENCIALIZADORES.

Compromisso 1 – Intensificar a redução do número de homicídios.

Desafio 1 - Aprimorar a investigação relativa aos homicídios.

Justificativa - Em 2000, a taxa de homicídios em Diadema era de 75,91 ocorrências por 100 mil habitantes. Ou seja, 271 mortos no ano. Em 2004, apesar de ainda alta, a taxa baixou para 34,58. Em números absolutos para 129 homicídios. Uma investigação mais aprofundada poderia auxiliar na identificação da autoria e motivação desses crimes, permitindo atuar decisivamente em sua redução.

Ação - Analisar cada caso de homicídio, em parceria com a Polícia Civil, de maneira a identificar outros elementos que permitam traçar um perfil dos autores, das vítimas e, principalmente, da motivação dos crimes.

Ação - Dar visibilidade aos casos solucionados.

Desafio 2 - Reduzir o número de homicídios ligados ao tráfico de drogas.

Justificativa: Informações obtidas junto à GCM e às polícias estaduais apontam que, hoje, a maior causa de homicídios em Diadema é o tráfico de drogas.

Ação - Intensificar a apreensão de armas nas áreas mais afetadas pelo tráfico de drogas.

Ação - Desenvolver projetos que tenham como foco os jovens envolvidos com o tráfico de drogas.

Ação - Conscientizar os usuários de drogas sobre as conseqüências danosas que o tráfico traz para a sociedade.

Desafio 3 - Reduzir os homicídios resultantes dos conflitos interpessoais

Justificativa - Ainda que esses crimes tenham sido reduzidos drasticamente nos últimos anos, Diadema segue enfrentando problemas com homicídios causados por situações banais, onde a presença da arma, do álcool e a valorização da cultura da violência são fatores decisivos para que um conflito simples acabe em morte.

Ação - Intensificar as ações de desarmamento (ver compromisso 6)

Ação - Promover a Cultura de Paz (ver compromisso 7)

Compromisso 2 – Implementar Políticas Públicas voltadas para a Juventude.

Desafio 1 - Articular transversalmente políticas públicas para a juventude.

Justificativa - Nos últimos anos, as políticas públicas incorporaram projetos voltados para os problemas específicos da juventude. Está comprovado que parte delas também funciona como políticas de prevenção à violência. Para garantir a eficácia de tais ações, no entanto, é preciso incorporar a juventude como parte da solução, seja ouvindo suas demandas e sua percepção dos problemas, seja investigando suas motivações e perspectivas. Assim, é necessária uma ação transversal e articulada, centrada em um órgão que possa estabelecer o diálogo com os órgãos executores e com os grupos juvenis.

Ação - Criar a Coordenadoria da Juventude, órgão capaz de articular o Centro de Referência da Juventude, grêmios estudantis, grupos juvenis e associações de bairro, estabelecendo um canal específico de comunicação entre estes e as diversas áreas do poder público.

Desafio 2 - Conhecer melhor os jovens em situação de risco social de Diadema.

Justificativa - A informação é um elemento valioso na elaboração de políticas públicas. No campo da Segurança, os dados têm se mostrado cada vez mais úteis no planejamento das ações estratégicas. Faltam dados específicos sobre a juventude em situação de risco em Diadema.

Ação - Realizar pesquisa qualitativa e quantitativa para traçar o perfil da juventude envolvida com a criminalidade. O resultado dessas pesquisas deverá mostrar: a história de vida desses jovens, eventuais crimes cometidos, motivações que levam ao envolvimento com a criminalidade, sua experiência com o sistema de justiça e suas perspectivas para o futuro.

Desafio 3 - Ampliar e qualificar os projetos voltados para a juventude em situação de risco social.

Justificativa - Apesar de serem autores e vítimas preferenciais da criminalidade, adolescentes e jovens não dispõem de programas ou oportunidades que respondam suas demandas. Dentre os projetos existentes, poucos estão desenhados especificamente para contribuir com a redução da violência.

Ação - Desenvolver projetos e programas que, a partir do diagnóstico da juventude de Diadema, possam oferecer alternativas para o envolvimento e formação do jovem como sujeito de direitos e protagonista da mudança de sua comunidade.

Desafio 4 - Municipalizar o cumprimento da medida sócio-educativa de Liberdade Assistida.

Justificativa - Atualmente o posto mais próximo na região para cumprimento de L.A. (Liberdade Assistida), fica em Santo André. A distância dificulta o cumprimento correto da medida por parte do jovem e é um obstáculo para que os membros da sua família se envolvam nesse processo.

Ação - Acelerar o processo de municipalização da medida em Diadema.

Ação - Selecionar parceiros da sociedade civil para atuarem como executores da medida sócio-educativa no Município.

Compromisso 3 – Combater a violência contra a mulher

Desafio 1 - Aprimorar a coleta de dados estatísticos dos crimes cometidos contra mulheres.

Justificativa - Em Diadema, o acompanhamento das estatísticas de violência contra mulher é resultado da combinação dos números dos boletins de ocorrência registrados na Delegacia da Mulher e do número de atendimentos realizados na Casa Beth Lobo. É preciso unificar essas fontes de informação, criando um único mecanismo de coleta e divulgação dos dados.

Ação - Criar um sistema único de registro dos crimes cometidos contra a mulher, reunindo os dados das ocorrências registradas na Delegacia da Mulher e os atendimentos realizados na Casa Beth Lobo.

Desafio 2 - Criar rede de apoio à mulher vítima de violência.

Justificativa - O atendimento à vítima é uma etapa fundamental para a eficácia das ações de combate à violência contra a mulher. É preciso garantir um ciclo de atendimento completo que aumente o número de casos solucionados e diminua o risco das vítimas durante o processo.

Ação - Desenhar o ciclo de atendimento, identificando parceiros fundamentais na formação da rede.

Ação - Elaborar um procedimento que priorize a comunicação entre os atores envolvidos e o atendimento integral da vítima.

Desafio 3 - Reduzir a subnotificação dos crimes cometidos contra mulheres.

Justificativa - Ainda no que se refere às estatísticas, sabemos que a violência doméstica é um dos crimes que mais enfrenta o problema da subnotificação. Estima-se que uma em cada duas mulheres violentadas não denuncia a agressão.

Ação - Realizar campanha de conscientização sobre a importância e os benefícios da denúncia de violência contra mulher, alertando para os riscos da omissão.

Ação - Estabelecer parceria com hospitais públicos para qualificar e registrar os atendimentos que indicarem violência contra mulher.

Ação - Capacitar agentes de saúde do Programa de Saúde para a Família para que estes aproveitem sua rotina de visitas para identificar e notificar eventuais casos de violência.

Desafio 4 - Conscientizar a população de Diadema das causas, tipos e efeitos da violência contra a mulher.

Justificativa - A violência contra a mulher é resultado de uma associação de fatores, e não de uma única causa. No entanto, os atendimentos prestados às vítimas, assim como os BOs (Boletins de Ocorrências), apontam algumas causas recorrentes, tais como tensões e conflitos do cotidiano, desemprego e o consumo abusivo de álcool.

Ação - Realizar ampla campanha que promova os direitos das mulheres, a conscientização das causas e efeitos da violência contra ela e a valorização da queda nos índices em Diadema.

Compromisso 4 – Contribuir para a redução e combate da violência nas escolas.

Desafio 1 - Promover a Cultura de Paz nas escolas municipais de Diadema.

Justificativa - A escola, enquanto, espaço de formação privilegiado de crianças e jovens, e, equipamento público capaz de mobilizar a comunidade, é um campo rico em possibilidades para a educação para a paz.

Ação - Dar continuidade ao projeto “Educando para a vida”.

Ação Realizar projeto nos mesmos moldes do “Educando para a vida”, mas abordando temas como direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, resolução pacífica de conflitos, preconceito e tolerância.

Ação - Realizar ações de desarmamento infantil.

Ação - Criar grupos envolvendo diretores, professores, pais e alunos para discutir os problemas enfrentados pela escola, demandas da comunidade e sugestões de atividades a serem desenvolvidas e implementar programa de ações.

Ação - Implementar programa de criação de Grêmios nas escolas municipais.

Desafio 2 - Garantir a abertura das escolas municipais no final de semana.

Justificativa - Esta é uma recomendação do Governo Federal e da UNESCO, que observaram redução de até 60% dos índices de violência nas regiões onde ela foi acolhida.

Ação - Abrir escolas municipais no final de semana.

Ação - Desenvolver atividades utilizando o espaço da escola que envolvam a comunidade como um todo.

Desafio 3 - Aprimorar o policiamento escolar.

Justificativa - A garantia da manutenção da paz nas áreas próximas às escolas diminui as chances reais de que estudantes tenham contato com atividades ilícitas e, ao mesmo tempo, consolida a imagem da escola como um lugar seguro.

Ação - Realizar treinamento específico para a GCM que atua nessa área.

Ação - Planejar as ações em parceria com a Secretaria de Educação.

Compromisso 5 – Combater a sensação de insegurança.

Desafio 1 - Consolidar o conceito de informação responsável na área de Segurança pública.

Justificativa - O tratamento dado pela mídia à cobertura da criminalidade pode contribuir para a redução ou agravamento da sensação de insegurança.

Ação - Trabalhar com a mídia local, sensibilizando jornalistas para os efeitos dos sensacionalismos na cobertura de temas relacionados à criminalidade e violência.

Desafio 2 - Garantir que a população seja informada sobre o quadro da criminalidade em Diadema, suas causas e efeitos, bem como os avanços no seu combate.

Justificativa - O avanço da criminalidade na última década criou, além de uma cultura do medo, uma série de mitos referentes às causas e efeitos da violência. É preciso combater esses mitos, trabalhando na elaboração de políticas fundamentadas em dados e informações reais sobre a criminalidade. Ao mesmo tempo, é preciso garantir que a população tenha acesso a essas informações. Em diversos países, a divulgação das estatísticas criminais foi decisiva para estabelecer uma percepção real dos índices de violência e risco.

No caso de Diadema, aonde a criminalidade vem diminuindo, a divulgação desses dados teria impacto imediato.

Ação - Criar Lei Municipal que obrigue a Prefeitura a divulgar periodicamente estatísticas criminais, definindo os crimes.

Ação - Disponibilizar as estatísticas criminais do Município para a população por meio de um site onde possam essas informações possa ser acessadas.

Ação - Disponibilizar mensalmente para a imprensa os números e análises da Prefeitura sobre os principais crimes cometidos em Diadema.

Compromisso 6 – Desarmamento

Desafio 1 - Dar continuidade e ampliar as ações visando o desarmamento e a apreensão das armas ilegais.

Justificativa - Diminuir a circulação de armas significa diminuir o número de armas nas mãos dos criminosos e reduzir o número de pessoas que perdem a vida por motivos banais.

Ação - Realizar, em parceria com as polícias estaduais, batidas no horário noturno e nos finais de semana, próximos aos locais de grandes concentrações de pessoas e onde tradicionalmente ocorrem os homicídios fúteis.

Ação - Manter a Campanha de Recolhimento de Armas, intensificando sua divulgação.

Ação - Manter o projeto de desarmamento infantil e levá-lo às escolas estaduais.

Desafio 2 - Reduzir as armas de fogo em poder do crime organizado

Justificativa - As campanhas de recolhimento de armas e de desarmamento infantil atingem uma parcela da população que, apesar de armada, não está formalmente ligada ao crime. Seu impacto é fundamental na redução dos homicídios por motivos fúteis e contribui para a diminuição do acesso às armas por parte da criminalidade, mas outras ações diretas também podem intensificar o desarmamento dos criminosos.

Ação - Realização de blitz nas áreas mais violentas da cidade, visando a apreensão de armas ilegais.

Ação - Identificação das rotas de tráfico de armas que abastecem ou passam pela cidade de Diadema por meio da análise das armas apreendidas e de investigação policial.

Compromisso 7 – Combater a cultura de violência difundindo a Cultura de Paz.

Desafio 1 - Desenvolver campanhas valorizando a resolução pacífica de conflitos.

Justificativa - Boa parte dos homicídios ocorre por motivos fúteis, decorrentes da aposta na violência como a única maneira de resolver conflitos, ainda que banais. Além disso, uma série de jovens são atraídos para a criminalidade na esperança de garantir espaço, respeito, visibilidade e possibilidade de conquista através da violência.

Ação - Desenvolver campanha de conscientização voltada para o público jovem, mostrando os riscos do envolvimento criminal e desglamorizando a violência como espaço “legítimo” de conquista de poder e respeito. A campanha deve combinar estratégias de comunicação tradicional e inovadora, através de eventos, debates, shows, atuação em escolas, parques, etc.

Desafio 2 - Envolver as mulheres na difusão da Cultura de Paz.

Justificativa - As mulheres têm um envolvimento em atividades criminosas e violentas muito menor que o dos homens. Correspondem a menos de 10% da população prisional e, entre jovens, a menos de 4% das vítimas de homicídios. O público feminino, contudo, principalmente as mães e namoradas ou esposas, tem um papel fundamental na formação do homem e pode ser um aliado importante no estímulo de uma Cultura de Paz. Muitas vezes é no interesse de conquistar o sexo oposto que o adolescente e jovem adota um comportamento “machão” e violento.

Ação Desenvolvimento de ações e campanhas focadas nas mulheres para que estas não valorizem homens violentos.

Desafio 3 - Promover a mediação de conflito a partir dos núcleos habitacionais de Diadema.

Justificativa - A resolução de conflitos de maneira violenta muitas vezes é a única alternativa para lidar com questões fundamentais em áreas onde o Estado e a Justiça não se fazem presentes. A descrença nas instituições públicas, reforçada pela inacessibilidade e vagarosidade do sistema judicial, certamente contribui decisivamente para a aposta no “todos contra todos” e na prevalência da violência como método privilegiado para conquista ou manutenção de direitos. Em Diadema, pela própria ocupação da cidade, os núcleos habitacionais se caracterizam como centros de grande articulação social comunitária e muitos se constituem áreas concentração de conflitos.

Ação - Criar “Centros de mediação de conflito” nos Núcleos Habitacionais

Ação - Desenvolver cursos de formação de mediadores comunitários, que auxiliariam na resolução não judicial nem violenta de conflitos, privilegiando a formação de pessoas respeitadas pela comunidade.

Ação - Oferecer cursos e cartilhas simplificadas com explicações sobre a legislação pertinente aos motivos geradores de conflitos na cidade.

Desafio 4 - Integrar as ações do Conselho de Cultura de Paz, criado pela Câmara dos Vereadores, com as ações da Secretaria de Defesa Social.

Justificativa - Cada vez mais comuns, os Conselhos de Cultura de Paz são instrumentos importantes de debate sobre o tema da Cultura de Paz e como trabalhá-lo na prática. A associação entre o Conselho e a Secretaria de Defesa Social criará um canal importante de diálogo entre estes órgãos, contribuindo para que a Cultura de Paz seja adotada transversalmente no trabalho da Secretaria, além de auxiliar na criação de projetos específicos.

Ação Estabelecer canais de diálogo entre o Conselho e a Secretaria.

Desafio 5 - Desenvolver cursos de Cultura de Paz nas escolas.

Justificativa - A educação tem sido a principal aliada na promoção da Cultura de Paz em nossa sociedade. A partir de um trabalho sólido nas escolas, que valorize a vida, a diversidade, a convivência pacífica e a promoção dos valores da paz, as crianças têm acesso a um universo bastante distinto daquele mostrado pelos meios de comunicação e até pela sociedade à sua volta.

Ação - Desenvolver projetos de Cultura de Paz nas escolas, seguindo o modelo defendido pelo Manifesto 2000 da UNESCO.

Compromisso 8 - Câmeras de segurança: estabelecer um conjunto de regras e limites de utilização.

Desafio 1 - Criar regulamento interno de uso e implicações das câmeras, bem como das imagens registradas.

Justificativa - Sendo esse um instrumento ainda novo de trabalho, é preciso estabelecer um conjunto de regras que deixem claro seus objetivos e os limites de uso.

Ação - Criar grupo de trabalho com especialistas externos, GCM e Polícia Militar, no interior da Secretaria de Defesa Social para elaborar o regulamento.

Ação - Criar o regulamento de uso das câmeras e das imagens.

Desafio 2 - Divulgar, para a população de Diadema, a existência das câmeras de segurança, bem com a sua localização.

Justificativa - Para que o trabalho de monitoramento seja ético e transparente, é fundamental que a população local seja informada de que ele está ocorrendo. Por outro lado, a divulgação do funcionamento das câmeras e da sua localização reafirma e amplia seu potencial preventivo uma vez que eventuais ações criminosas passam a serem alvos de reconhecido monitoramento.

Ação - Realizar campanha de divulgação da existência das câmeras, sua localização, bem com sua inserção no restante das políticas de combate à criminalidade do Município.

b) GESTÃO;

Compromisso 9 - Ampliar a articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras secretarias do Município.

Desafio 1 - Criar um Grupo de Gestão em Segurança composto pelas secretarias relativas a todas as áreas de atuação do Plano, no Gabinete do Prefeito.

Justificativa - Aumentar o número de atores institucionais envolvidos em ações que podem resultar na prevenção da criminalidade. Dessa maneira o Plano Municipal de Segurança garante sua execução transversal.

Ação - Criar Grupo de Gestão.

Ação - Estabelecer metodologia de trabalho do grupo, prioridades de atuação e seu planejamento estratégico.

Ação - Estabelecer um calendário trimestral de reuniões.

Compromisso 10 – Criar canais alternativos de participação popular na gestão da Secretaria de Defesa Social.

Desafio 1 - Criar canais alternativos de participação popular

Justificativa - A construção de políticas públicas em conjunto com a sociedade civil é uma das garantias da eficácia dessas ações. A aproximação entre poder público e sociedade civil é fundamental na medida em que garantem informações mais confiáveis, corresponsabilização pelas políticas e o desenho de ações específicas para cada área da cidade. Nesse sentido, é preciso ampliar as possibilidades de ação de seus representantes.

Ação - Criar fóruns itinerantes para debater o tema da Segurança em cada bairro.

Ação - Criar, a partir dos fóruns, Comissões Regionais que possam colaborar no diagnóstico, implementação e monitoramento das políticas de Segurança.

Ação - Investir na capacitação dos gestores e participantes das comissões, conselhos, fóruns e associações.

Ação - Sistematizar as atividades do fórum e das Comissões Regionais.

Compromisso 11 - Aprimorar o currículo de formação da Guarda Municipal.

Desafio 1 - Criar um programa amplo de formação continuada da Guarda Municipal, enfatizando seu potencial gestor.

Justificativa - Hoje, a GCM de Diadema é responsável pela execução de uma série de projetos bem sucedidos da Secretaria de Defesa Social. No entanto, é possível ampliar seu potencial de atuação, investindo na sua capacidade de elaboração de projetos e articulação com outros parceiros.

Ação - Elaborar e programar novo currículo de formação orientado para a gestão de políticas públicas preventivas.

Desafio 2 - Garantir a constante requalificação da Guarda Municipal.

Justificativa - O aperfeiçoamento constante dos quadros da GCM é uma garantia da qualidade do seu trabalho, além de proporcionar aos próprios guardas mobilidade dentro da corporação por meio de concurso interno.

Ação - Estabelecer no planejamento da Secretaria de Defesa Social calendário de cursos de requalificação.

Compromisso 12 - Incrementar o sistema de informações criminais.

Desafio 1 - Unificar e padronizar as informações existentes.

Justificativa - A Secretaria de Defesa Social de Diadema já trabalha hoje com uma quantidade significativa de informação. Para facilitar a consulta desses dados e o trabalho da Guarda Municipal, é preciso aprimorar a qualidade desses dados, padronizando a informação e utilizando referências (taxas criminais calculadas para cada 100.000 habitantes) que possibilitem o cruzamento desses dados com outras fontes.

Ação - Padronizar as informações e dados existentes de acordo com período, tipo de ocorrência, quantidade de informação, etc.

Desafio 2 - Criar estratégias de coleta de informações específicas para crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio.

Justificativa - Para se ter um quadro completo dos crimes ocorridos em Diadema, as informações provenientes dos boletins de ocorrência são insuficientes.

Além do pouco detalhamento da informação proveniente dos BOs, há também o problema da subnotificação, em especial dos crimes contra o patrimônio.

Ação - Treinar funcionários de escolas e hospitais para registro e notificação de casos de violência identificados e atendidos.

Ação - Elaborar questionário a ser distribuído nos hospitais e escolas.

Ação - Realizar pesquisa de vitimização.

Compromisso 13 - Avaliação da execução e impacto do Plano

Desafio 1 - Avaliar semestralmente a implementação do Plano.

Justificativa - A avaliação é fundamental para o sucesso na implementação do plano: garante transparência para administração, é um instrumento de sistematização e acúmulo de conhecimento na área e permite o redesenho das políticas.

Ação - Prever no planejamento municipal o “momento avaliativo”.

Ação - Contratar um parceiro externo responsável pelo processo de avaliação.

c) URBANIZAÇÃO

Compromisso 14 - Desenvolver novas etapas do processo de fechamento de bares.

Desafio 1 - Garantir o cumprimento da Lei de Fechamento de Bares

Justificativa - Está comprovado que a fiscalização intensa foi um fator decisivo na eficácia da lei.

Ação - Dar continuidade ao processo de fiscalização.

Desafio 2 - Desenvolver ações que reduzam a venda de bebida alcoólica.

Justificativa - A educação e a difusão de boas práticas são instrumentos poderosos que podem, de maneira simples, colaborar no combate à criminalidade relacionada à ingestão abusiva de álcool.

Ação Elaborar um curso para ser oferecido aos donos e funcionários de bares, além de material de divulgação das noções básicas de como vender bebida alcoólica dentro da lei.

Ação - Criação do selo de qualidade para bares que atuarem dentro da lei. Tal selo garantirá um conjunto de benefícios aos proprietários desses estabelecimentos.

Desafio 3 - Estimular a criação de alternativas de geração de trabalho e renda para os comerciantes que desejarem mudar de atividade econômica.

Justificativa - Hoje em Diadema existem mais de 4.800 bares, concentrados num território relativamente pequeno. Com o fechamento de alguns bares ou

similar, é preciso indicar alternativas de atividade econômica para os comerciantes, muitos deles dentro de Núcleo Habitacional.

Ação - Estabelecer parceria com centros de formação técnica onde possam ser oferecidos cursos de capacitação profissional para donos e funcionários de bar como alternativa a esse ramo de atividade.

Compromisso 15 - Investimento na criação e melhoria de espaços públicos.

Desafio 1 - Recuperar e ampliar as opções de lazer e convivência comunitária (praças, parques, quadras esportivas, etc.), com foco na prevenção.

Justificativa - Espaços públicos são locais privilegiados de integração e mobilização comunitária, em especial da juventude. Criam oportunidades de novas relações entre membros da comunidade e estimulam o associativismo e as iniciativas coletivas. Por outro lado, a deterioração de espaços comuns provoca seu esvaziamento, dando margem à ocupação indevida, à prática de ações ilícitas e à proliferação do medo.

Ação - Mapear, a partir das informações criminais, as regiões prioritárias da cidade e os espaços que necessitam de intervenção e investimento.

Ação - Estabelecer parceria com a iniciativa privada, para construir, recuperar e manter espaços novos ou já existentes.

Desafio 2 - Dar continuidade ao programa de iluminação pública.

Justificativa - A cidade já conta com um programa de modernização da iluminação pública cujo principal objetivo é tornar as ruas mais seguras. Seu impacto positivo confirma a necessidade de dar continuidade ao programa.

Ação - Atender as demandas ainda não concluídas de iluminação pública, privilegiando as ruas com maiores ocorrências criminais.

Nota-se, entretanto, que a união entre os operadores da segurança pública e das forças políticas locais protagonizou o desaparecimento da cidade dos noticiários, deixando de encabeçar as listas de estatísticas até hoje.

3.3 - Avaliações e Experiências Práticas Representativas de Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul.

Em se tratando dos dados do Rio Grande do Sul, observa-se que dos 496 municípios, 96 (19,35%) possuem alguma estrutura de segurança pública, (38,54%) criaram conselhos municipais de segurança pública, 19 (3,83%), fundos municipais, 8 (1,61%) cidades estabeleceram um plano municipal de segurança pública e 24 (4,83%), Guardas Municipais. À exceção do percentual de municípios que possuem conselhos municipais, os demais índices se equivalem àqueles aferidos em nível nacional. Muitos fatores podem justificar esse aparente incremento da participação para a formulação e avaliação das políticas de segurança a partir dos municípios gaúchos. Dentre elas merecem destaque a potencial existência de uma tradição associativa e de uma cultura política participacionista que caracteriza o Estado. São exemplos desse processo: instrumentos de gestão como o Orçamento Participativo, os conselhos gestores, a consulta popular e os COREDIS.

As múltiplas variáveis que concorrem para o fortalecimento e para a qualificação da participação política na área da segurança demandam a realização de pesquisas empíricas de maior fôlego para inferências e ilações mais conclusivas a respeito desse processo. Ocorre que, apesar dessa necessidade, conforme se afirmou alhures, poucos têm sido os estudos de caráter criminológico e sociopolítico a analisarem, primeiro, essa tendência de municipalização das políticas públicas de segurança e, posteriormente, de forma ainda mais rara, o impacto da participação nessa seara.

Foi apresentado relatório de pesquisa entregue ao órgão financiador, no final de 2007, pelo pesquisador Rodrigo Ghiringhelli Azevedo, e constitui fonte de pesquisa ainda inédita, a despeito de retratar um determinado período histórico

de implementação de políticas municipais de segurança por parte dos municípios gaúchos. (AZEVEDO, 2007, p27).

Em um grande número de municípios por todo o país, a criação das secretarias municipais de segurança urbana tem oportunizado a abertura de um canal de conexão mais próximo e efetivo entre governantes e sociedade, viabilizando a implementação de novas práticas micro-sociais de equacionamento dos conflitos que, se não enfrentados, contribuem para gerar o sentimento de insegurança e anomia social. (AZEVEDO, 2007, p27).

O método do estudo de caso em Ciências Sociais possui um propósito duplo. Por um lado, favorece uma compreensão mais abrangente do grupo em exame, por outro, oportuniza o desenvolvimento de análises teóricas mais gerais, tendo em vista as regularidades do processo e de suas estruturas sociais.

Buscamos com o trabalho, do estudo de caso uma estratégia de pesquisa abrangente, composta, fundamentalmente, pela análise documental, de entrevistas realizadas com atores importantes no processo de instituição e de manutenção das experiências tematizadas, e mais, dos desafios em analisar e questionar a gestão de políticas públicas de segurança apresentando como exemplos os municípios do Rio Grande do Sul.

Proposta para o Estado:

28 projetos lançados com o Território de Paz.

Ações e resultados

1. Renaesp e Bolsa Formação

- Beneficiados no Bolsa Formação 11.643 bolsistas (211 são guardas municipais de Porto Alegre).
- Estudam pela Renaesp no RS: 12.233 profissionais. Destes 745 são guardas municipais de Porto Alegre.
- Instituições de Ensino Superior parceiras do Pronasci: Faculdade Meridional-IMED (Passo Fundo); Universidade Luterana do Brasil (Canoas); Uníssimos (São Leopoldo); Escola Superior de Teologia (São Leopoldo); UFRGS (Porto Alegre); Fadisma (Santa Maria); Feevale (Novo Hamburgo); UNISC (Santa Cruz do Sul); PUC RS.

2. Policiamento comunitário

- Policiais comunitários estão formados no RS e serão deslocados para atender à população de Bom Jesus.

3. Postos de polícia comunitária

Um posto móvel atenderá a comunidade de Bom Jesus.

4. Plano Nacional de Habitação para Profissionais de Segurança Pública

- 211 profissionais de segurança pública já foram contemplados.

5. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)

- GGIM de Porto Alegre está estruturado e funciona na Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

6. Videomonitoramento

- O investimento já foi repassado à prefeitura. Os locais de instalação já foram identificados e está em processo de análise para verificar a viabilidade de instalação.

7. Mulheres da Paz

- 1.800 mulheres dos municípios da região metropolitana serão selecionadas para o projeto.

8. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável

- 3.282 jovens em situação de risco social dos municípios da região metropolitana no Protejo. Em Porto Alegre 1.000 deles foram selecionados.

9. Laboratório Tecnológico contra a lavagem de dinheiro

- O LAB será instalado na sede do Ministério Público do RS.

10. Justiça Comunitária

- O Núcleo está instalado no Instituto Cultural São Francisco de Assis, Centro de Promoção da Criança e do Adolescente, Estrada João de Oliveira Remião, nº 4444 – Lomba do Pinheiro.

11. Efetivação da Lei Maria da Penha – Defensoria Pública

- Instalado o Núcleo na rua Sete de Setembro, nº 666, Térreo - Porto Alegre.

12. Efetivação da Lei Maria da Penha – Ministério Público

- O atendimento à população pode ser feito nas Promotorias de Justiça de cada cidade.

13. Efetivação da Lei Maria da Penha – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

- Funciona na Rua Márcio Veras Vidor, nº 10, sala 501 - Porto Alegre.

14. Assistência Jurídica Integral ao Preso e seus Familiares

- Em Porto Alegre o projeto funciona Rua Márcio Luís Veras Vidor, nº 10, sala 405.
- Em Novo Hamburgo na rua Dr. Bayard de Toledo Mércio, nº 66 - Bairro Rondônia.
- **15. Estabelecimento penal especial para jovens**
- A unidade penitenciária será construída em São Leopoldo.

16. Modernização do Sistema Prisional

- O presídio central de Porto Alegre e a penitenciária de Jacuí (Charqueadas) receberam cada uma, o kit.

17. Implantação de módulos de saúde em penitenciárias

- O presídio de Charqueadas receberá o módulo.

18. Projeto Pontos de Leitura

- 28 iniciativas do RS foram selecionadas, 4 delas de POA (2 pessoa física / 2 PJ). São elas:
 1. **Biblioteca Reciclando Vidas** - Centro Cultural James Kulisz (CEJAK) – Av. Joaquim Porto Villanova, nº 143 - Bairro Vila Pinto - Bom Jesus. Telefone: (51) 3338.1044.
 2. **Biblioteca Comunitária Clarice Pacheco** - Centro Social Padre Pedro Leonardi - Paróquia Nossa Senhora Aparecida Restinga - Mitra de Porto

Alegre - Chácara do Banco, nº 71- Restinga Velha. Telefone: (51) 3250.6617.

19. Projeto Pontos de Cultura

- O Pronasci disponibilizou recursos para o projeto.

20. Projeto Museus Comunitários – Pontos de Memória

- Porto Alegre será beneficiada com o projeto. Atualmente a OEI está selecionando os consultores que farão o processo técnico para implantação dos pontos na capital gaúcha.

21. Programa Estratégia Saúde da Família

- Há uma equipe em Bom Jesus e o atendimento é no Posto Municipal de Saúde. Será construído um posto no Léia Rosa – Bom Jesus junto a Praça da Juventude.

22. Projeto Praça da Juventude

- Será construída no Léia Rosa – Bom Jesus.

23. Projeto Esporte e Lazer da Cidade

- 6 postos do PELC em Porto Alegre receberam investimentos.

24. Economia Solidária

- Agentes comunitários de desenvolvimento: em processo de chamada pública para seleção da empresa que capacitará moradores. Outra ação: Bancos Comunitários: comunidade decidiu por um núcleo do Banco Palmas no bairro.

25. Telecentro para a inclusão digital

- 3 telecentros serão instalados – 2 deles nas Praças da Juventude e o outro em local a definir pela prefeitura.

26. Casa do SINASE

- Estrada do Lami, s/nº. Bairro Lami. Investimentos: .

27. Modernização das instituições de segurança pública: armas não-letais, letais e viaturas

- 2 helicópteros;
- 443 etilômetros;
- 500 japonsas camufladas;
- 550 armários de aço;
- 250 pistolas de ondas “t” (taser);
- 40.000 munições 5.56 (carabinas);
- 12.000 munições .40 (pistolas);
- 10 granadas gb 704 (não letais);
- 10 granadas gb 706 (não letais);
- 10 granadas gl 304 (não letais);
- 20 granadas gl 306 (não letais);
- 40 granadas gl 307 (não letais);
- 100 granadas gl 108/oc (não letais);
- 10 cartucho cbc gl 201 (não letais);
- 40 cartucho cal 37/38 gl 204/az (não letais);
- 80 granadas ss 601-lr (não letais); (populares bomba)
- 440 pistolas imbel md5 cal .40;
- 50 carabinas imbel cal 5,56 md97lm; (populares fuzil 556);
- 01 ônibus refeitório;
- 01 ducato transporte de cães;
- 01 ducato posto policial;
- 01 ducato transporte de presos;
- 200 rádios com equipamentos.

28. Pronasci Fronteiras

- A Brigada Militar recebeu apoio do Pronasci para enfrentar crimes ocorridos nas fronteiras, como o abigeato (roubo de gado).

- Foram entregues no total 42 veículos Nissan Frontier para a atuação em 37 municípios fronteiriços do RS. O primeiro Lote foi entregue no dia 5 de junho em Bagé e o 2º em São Borja no dia 31 de julho de 2010.

3.4 - Porto Alegre

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana foi criada em 2002, pela Lei n.º 9.956/02. Vinculavam-se a ela 596 Guardas Municipais (parte deles com treinamento para uso de arma de fogo através do Programa de Qualificação da Guarda Municipal).

Instituiu o conselho municipal de segurança, em formato inovador, composto por Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, baseados na Lei Complementar n.º 487/03, Decreto n.º 14.487/04 e Decreto n.º 14.706/04, conforme se detalhou acima.

As principais ações desenvolvidas na área pelo município foram: o programa Vizinhança Segura; Monitoramento eletrônico de prédios públicos municipais, em especial as escolas municipais; Telecentros de inclusão digital; Centro de Referência às Vítimas de Violência; Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente e o Observatório de Direitos Humanos.

Contudo podemos avaliar que a criação da Secretaria Municipal Direitos Humanos e Segurança Urbana (SDHSU) de Porto Alegre começou a ser gestada, ainda em 2001, no mandato do então Prefeito Tarso Genro (Partidos dos Trabalhadores – PT), por força da elaboração de um programa de segurança pública municipal e da aplicação de projetos-piloto, entre os quais aquele que foi desenvolvido no bairro Restinga, como resultado da consultoria prestada por Luiz Eduardo Soares e equipe de março a dezembro daquele ano.

A Câmara de Vereadores, em 27 de dezembro de 2002, aprovou o Projeto de Lei do Executivo (PLE) n.º 38/02, que criou a SDHSU de Porto Alegre (Lei n.º 9056/02). Devem ser imputados aos primeiros gestores da SDHSU, a então

Vereadora pelo PT, Helena Bonumá, e ao Coronel RR., Luiz Antônio Brenner Guimarães, o escopo organizacional da Secretaria, bem como a continuidade, aperfeiçoamento e reestruturação dos projetos-piloto legados pela equipe da consultoria de Luiz Eduardo Soares, notadamente o Programa Segurança Cidadã; com intervenções, à época, na Restinga, no Loteamento Cavahada, na Vila Lupicínio Rodrigues, entre outras localidades; o Programa de Polícia Comunitária, através da reforma administrativa e organizacional da Guarda Municipal; a realização dos Seminários Regionais de Segurança Urbana; a elaboração do Plano Municipal de Segurança Urbana; a criação de um sistema de proteção social municipal no campo da justiça e da segurança e, ainda, o Seminário Municipal de Segurança Urbana, realizado nos dias 6 e 7 de junho de 2003. De acordo com o Cel. Brenner:

Uma outra alternativa, de construir soluções de segurança pública nos municípios passa pelo esforço de ser estabelecido na prática do cotidiano um processo de resolução de problemas que seja cada vez mais local e diferente da realidade do sistema tradicional e histórico de justiça e polícia em resolver os problemas da segurança. Uma alternativa que considere um trabalho conjunto da justiça, da polícia, dos serviços prisionais, dos serviços públicos nas áreas sociais, das organizações não governamentais, dos governos e legislativos (municipais, estaduais e federal) e, principalmente, com a comunidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2003, p. 09).

Com o objetivo de potencializar a participação e o controle público da população, foi instituído pela Lei Complementar n.º 487, de 14 de janeiro de 2003 o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) de Porto Alegre, tendo sido, posteriormente, regulamentado e normatizado, respectivamente, pelos Decretos n.º 14.487, de 4 de março de 2004, e n.º 14.706, de 9 de novembro de 2004.

As referidas legislações criaram, regulamentaram e disciplinaram não apenas o COMJUS, como também os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança, nas 16 (dezesesseis) regiões em que foi dividida a cidade, por força do Orçamento Participativo (art. 5º/LC n.º 487/03 c/c art. 4º,§2º/Dec. n.º 14.487/04), e os

Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, passíveis de serem criados pelas comunidades e organizações populares das vilas e bairros da cidade (conforme os objetivos do art. 2º e 3º/LC n.º 487/03 c/c art. 5º/Dec. n.º 14.487/04).

Todo esse processo ensejou a constituição de um sistema de proteção social voltado para estimular a participação e a integração comunitária e interinstitucional na discussão, implementação e avaliação de políticas públicas nesse campo.

Como se pode inferir do texto de lei, o COMJUS representa um espaço colegiado, permanente, de participação e integração da comunidade com todas as esferas dos Poderes Públicos. Tem caráter propositivo, de acompanhamento e de fiscalização de políticas públicas de justiça e segurança, subsidiando, dessa forma, a atuação da SDHSU de Porto Alegre.

As competências legais do COMJUS estão arroladas no art. 6º/LC n.º 487/03 c/c art. 3º/Dec. n.º 14.487/04 c/c arts. 4º e 8º/Dec. n.º 14.706/04 e, sucintamente, referem-se à sistematização e ao encaminhamento das demandas da população junto aos órgãos que compõem o sistema de segurança pública do Estado, através da Secretaria de Justiça e Segurança e do Conselho Estadual de Justiça e Segurança, como também incumbe ao conselho o direcionamento ao município das demandas relacionadas às políticas públicas de sua competência.

Inobstante o COMJUS seja considerado um órgão deliberativo, consultivo e fiscalizador, com caráter propositivo e avaliativo das políticas públicas de segurança e de justiça implementadas pelo município de Porto Alegre, suas deliberações estão sujeitas à homologação por parte do Poder Executivo (SDHSU), conforme determina o art. 3º do mesmo Decreto.

A inexistência de estruturas jurídicas que vinculem o Poder Executivo às decisões do Conselho, mormente nos casos em que essas decisões contrariam interesses eventualmente divergentes do grupo político que administra a

SDHSU, independentemente da filiação partidária, constitui um mecanismo de limitação de sua eficácia.

Observe-se o discurso do então Presidente do COMJUS sobre a importância do Conselho e sua relação com os atuais gestores públicos da SDHSU:

A Criação do CMJS é um avanço na discussão das políticas públicas de segurança, fazendo com que a Comunidade principal interessada na melhoria dessa situação, possa se fazer representar junto às instituições que realizam as ações de segurança na nossa cidade, o CMJS proporciona que sentemos todos Comunidade e Instituições, para juntos apontar o caminho para a melhoria da segurança em nossa cidade. É a primeira gestão do CMJS, ainda há muitos caminhos a trilhar para que a Sociedade e a Instituições possam assimilar e reconhecer no CMJS uma ferramenta de representatividade e um instrumento para encurtar caminhos para as soluções que dependem de todos nós. (...) Acredito que a Comunidade que participou da 1ª Conferência Municipal de Segurança Urbana de Porto Alegre demonstrou um grau de maturidade e conhecimento das causas e consequências dos problemas que afligem a nossa Cidade, visto que o instrumento Carta de Porto Alegre é um documento a ser seguido por todos, diria que é a sabedoria do povo que sabe o que quer e o que o aflige. Quanto a Sociedade como um todo não ficou sabendo por falta de divulgação, por parte da SDHSU/PM, acredito que se houvesse interesse nessa discussão haveria um público muito maior, creio que questões políticas partidárias afetaram esse momento. (...) A SDHSU tem importância fundamental no crescimento e fortalecimento do CMJS e dos Fóruns de Segurança Urbana e Conselhos Comunitários de Segurança. Prova que o atual estágio que se encontra nossa Rede poderia ser bem melhor (Sr. João Helbio Carpes Antunes, Entrevista enviada por e-mail em 25/09/06 e respondida em 29/09/06. Consulte: CUNHA, Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS).

A opinião institucional da SDHSU destoa da do então presidente do COMJUS, na medida em que, segundo o Secretário Adjunto da SDHSU:

Há uma boa interlocução entre a SMDHSU e o CMJS, tendo em vista que temos uma Assessoria Comunitária, setor da Secretaria composta por 07 assessores comunitários (servidores de carreira) com a função de encaminhar e articular administrativamente os FRJS, bem como temos a Coordenação de Segurança Urbana que presta apoio em situações de maior urgência dentre as demandas advindas do FRJS. A SMDHSU forneceu apoio administrativo e financeiro para elaboração e execução da 1ª Conferência Municipal de Segurança urbana. A mobilização comunitária se desenvolveu nas 16 regiões dos FRJS e culminou na Conferência com um número de lideranças comunitárias

expressivo. Pensamos ser fundamental a análise das demandas advindas da Carta de Porto sendo compromisso do Sr. Prefeito José Fogaça para implantação de políticas públicas em consonância com a Carta de Porto Alegre (Sr. Marco Antônio Seadi, Secretário Adjunto, representando o Secretário Municipal da SDHSU, Sr. Kevin Krieger, Entrevista enviada por e-mail em 25/09/06 e respondida em 29/09/06. Consulte: CUNHA, Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS).

Na data dos fatos o conselheiro do COMJUS, Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães, Secretário da SDHSU, na primeira gestão, corrobora o discurso do primeiro presidente do Conselho, relativamente à participação do Poder Público e seus reflexos na participação social nesse espaço público, eis que:

Por parte dos organismos públicos, percebe-se falta de interesse nestes espaços, não acreditam, não querem acreditar, não querem submeter-se, aqueles que estão participando o fazem muito a contragosto, vão para não deixar espaço para uma possível crítica de que não estão colaborando, mas sua qualidade de participação é muito baixa e na maioria das vezes totalmente inócua. Não passa pelos organismos públicos a ideia de se sujeitar a discussão do problema com a sociedade em todas as suas dimensões. Isto tudo contribui para outra parte do problema, que é a baixa participação comunitária. (...) Assim, temos uma participação dos organismos públicos de muita baixa qualidade, pois não há uma proposta política de privilegiar a participação social e a integração e coordenação das diversas dimensões. E, uma participação comunitária muito pequena, não chegando a constituir-se um movimento mais coeso capaz de disseminar o debate do problema na cidade e de pressionar a participação do poder público (Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães).

O Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães exemplifica ainda a baixa participação comunitária recuperando um histórico dos seminários e conferências realizadas no município para debater e propor soluções, com vistas a diminuir e a superar o problema da criminalização no município, dando ênfase à atuação do Poder Público na organização, juntamente com o COMJUS e sua rede, da I Conferência Municipal de Segurança Urbana, em 2006, opinião divergente à da SDHSU:

Primeiro, por ter participado como cidadão e representante de uma ONG durante todo o processo, tenho a convicção de que a Conferência somente foi realizada em razão do movimento comunitário, que a partir de um grupo de Conselheiros e integrantes dos

Fóruns Regionais tiveram uma participação ativa e decisiva na realização do evento. A parte do Poder Público Municipal deixou muito a desejar, inclusive no campo do apoio administrativo. Pelo movimento do Poder Público Municipal a conferência provavelmente não teria saído. Houve problemas na divulgação, na mobilização e na sistematização das propostas das plenárias regionais e locais. Pela dificuldade de mobilização e divulgação e o pouco envolvimento do poder público municipal que praticamente não fez nenhum esforço neste sentido, pode-se dizer que em termos de número de participante a conferência ficou muito aquém do esperado. Posso comparar com a 3ª Conferência Municipal de Direitos Humanos (Mar2004) realizada durante o período que estive na SMDHSU, cuja participação contou em torno de um mil cidadãos(ãs), sem considerar as pré-conferências e os debates temáticos. Ou, os Seminários Regionais de Segurança Urbana, no segundo semestre de 2003 e as Plenárias Regionais para definir as normas do Conselho Municipal e dos Fóruns Regionais, cujo processo todo movimentou em torno de um mil e seiscentas pessoas e o Seminário Municipal Final, bem como, a Plenária Municipal Final, contaram com a presença de aproximadamente 230 pessoas.

Assim, por mais que a participação da cidadania e da “comunidade” fosse uma constante em instrumentos como o COMJUS, hipótese que, apesar das entrevistas colacionadas aqui, ainda demanda maior aprofundamento, a implementação de suas deliberações continuaria a depender da chancela e de uma participação ativa da SDHSU, bem como da existência de recursos orçamentários para eventualmente as viabilizar.

O fundamento jurídico para a atuação dos municípios na área da segurança pública tem respaldo em uma nova hermenêutica constitucional, esboçada alhures, do conceito de segurança considerado como direito social, entre aqueles previstos no art. 6º da Constituição Federal, que, como tal, vincula tanto os entes estatais (União, Estados e Municípios) quanto os particulares.

Essa interpretação jurídico-constitucional, associada à compreensão de que o COMJUS orienta-se pelo princípio da cogestão das políticas públicas, ou da gestão compartilhada entre Estado e sociedade, reforça a necessidade de a SDHSU ampliar o apoio administrativo e técnico atualmente oferecido para o funcionamento do Conselho, conforme prevê a legislação que regula a matéria.

No limite, propugna-se uma maior interação entre os modelos representativos e participativos de democracia que informam o Poder Executivo, através da SDHSU, e a sociedade, ou parte dela, por meio do COMJUS, respectivamente. Sustenta-se, desse modo, que uma maior vinculação das deliberações do Conselho em relação à atuação da SDHSU possa significar maior efetividade e controle das políticas públicas a serem implementadas pelo poder municipal nessa área.

O COMJUS é composto formalmente pelos seguintes conselheiros (art. 2º/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 5º/Dec. n.º 14.706/04) que terão mandato de dois anos (art. 6º/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 23/Dec. n.º 14.706/04): um representante da comunidade de cada um dos 16 (dezesseis) Fóruns Regionais de Justiça e Segurança; um representante de cada órgão público que integra os Fóruns Regionais de Justiça e Segurança (Guarda Municipal e Coordenação de Segurança Urbana da SDHSU); Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC; Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC; Fundação de Assistência Sócio-educativa – FASE; Brigada Militar; Corpo de Bombeiros; Polícia Civil; Ministério Público Estadual – Sub-Procuradoria para Assuntos Institucionais;

Conselho Tutelar; Poder Judiciário; um representante do Instituto Geral de Perícias – IGP; um representante da Superintendência de Serviços Penitenciários – SUSEPE; um representante da Defensoria Pública; um representante da Câmara de Vereadores; um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA; um representante da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul – OAB/RS; um representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; um representante da Polícia Federal; um representante da Associação Riograndense de Imprensa – ARI; um representante da Secretaria Municipal da Educação – SMED; um representante da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul – SEC/RS; um

representante da Central dos Movimentos Populares; um representante do Grupo de Diálogo Inter-religioso e um representante da Secretaria Estadual de Justiça e Segurança do Estado do Rio Grande do Sul – SJS.

Embora os arts. 11 e 12/Dec. n.º 14.706/04 determinem que as reuniões do COMJUS sejam públicas e abertas à comunidade, a qual tem garantido o direito à voz, deve-se salientar que os critérios para a indicação de novos integrantes da comunidade e de representantes de órgãos públicos e demais entidades para participar formalmente do Conselho não se apresentam de forma clara na legislação que lhe dá suporte. O art. 11 e 14/Dec. n.º 14.706/04 e os arts. 6º e 27/Dec. n.º 14.706/04 apenas preveem que a indicação de novos membros ocorrerá por adesão voluntária, preferencialmente, no segundo semestre dos anos ímpares e a posse no primeiro trimestre dos anos pares.

Nesse sentido, merece registro a inclusão da ONG Guayi no rol das entidades que integram o COMJUS de Porto Alegre. Trata-se de uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) que atua, desde julho de 2001, em cinco núcleos principais: Ecologia e Agricultura; Democracia Participativa; Economia Solidária; Escola de Formação e Direitos Humanos e Segurança Urbana. O dado interessante é que dessa entidade fazem parte os dois primeiros gestores da SDHSU.

Em outras palavras, apesar de o grupo que representam não estar mais no Poder Executivo Municipal, continuam a contribuir para o debate acerca da segurança urbana, como membros da sociedade civil organizada, através da participação no COMJUS e nas atividades por este desenvolvida (com destaque para a realização das Mini-conferências, das Pré-conferências Municipais de Segurança Urbana e da I Conferência Municipal de Segurança Urbana, em parceria com a SDHSU, que ocorreu nos dias 19 e 20 de maio de 2006).

Esse fato esclarece, em certa medida, as divergências expressas nos discursos das entrevistas analisadas, como também informa as relações de poder que

perpassam o COMJUS e sua rede internamente e, primordialmente, o relacionamento entre eles e a SDHSU.

As reuniões ordinárias, por seu turno, devem ocorrer, por determinação legal, no mínimo, uma vez por mês, em consonância com a determinação do art. 7º/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 11/Dec. n.º 14.706/04. A reunião plenária ordinária mensal constitui o órgão máximo de deliberação do COMJUS, que, como já se afirmou, deve operar como um espaço público de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador das políticas públicas de justiça e segurança municipais, na busca por alternativas à criminalização e à prática de violências perpetradas no espaço urbano (art. 2º/Dec. n.º 14.706/04).

Observações realizadas, sobretudo ao longo do ano de 2006, por ocasião do processo de preparação das Mini-conferências, em bairros e vilas; das Pré-conferências (observadas as dos Eixos-Baltazar; Centro e Humaitá), nos 16 (dezesseis) Fóruns Regionais de Justiça e Segurança e dos debates temáticos realizados durante a I Conferência Municipal de Segurança Urbana, nos dias 19 e 20 de maio daquele ano, permitem inferir que existe uma grande deficiência na publicidade das reuniões e das atividades desenvolvidas pelo COMJUS, como também dos demais instrumentos de participação comunitária que integram o sistema de proteção social local nessa área (Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários).

Como o conselho não dispõe de dotação orçamentária própria, qualquer medida que implique a aplicação de recursos financeiros por parte do COMJUS deve ser negociada com a SDHSU, a qual aquele, a exemplo dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, está vinculado para fins de assessoramento técnico e suporte administrativo (art. 15/Dec. n.º 14.487/04 c/c art. 28/Dec. n.º 14.706/04).

A falta de dotação orçamentária própria para o custeio das atividades capitaneadas pelo COMJUS, atrelado financeiramente ao aporte eventual de

recursos provenientes da SDHSU, e surge como um fator importante para explicar a reduzida divulgação de suas atribuições e atuações perante a opinião pública local, cujo impacto em termos da quantidade e qualidade da participação da população ainda deve ser explorado em pesquisas futuras.

Em termos estritamente legais, o maior limite imposto ao COMJUS refere-se à inexistência de orçamento próprio, mesmo que mínimo, o que o coloca numa posição, muitas vezes, de subserviência em relação à SDHSU, ou, dito de outra forma, de barganha política com os gestores da SDHSU, o que pode diminuir, inclusive, consoante apontado pelo Cel. Luiz Antônio Brenner Guimarães, atual conselheiro do COMJUS, a qualidade e a quantidade da participação social e comunitária nesse espaço.

Em termos políticos-institucionais, por outro lado, aponta-se a falta de comprometimento político-partidário da atual gestão da SDHSU, como um dos fatores nevrálgicos para explicar o desprestígio a que vem sendo submetido o COMJUS nos últimos três anos.

A reduzida, ou apática, participação do executivo municipal, especialmente da SDHSU de Porto Alegre, nas Mini-conferências, nas Pré-conferências e na I Conferência Municipal de Segurança Urbana, durante o ano de 2006, bem como nas reuniões ordinárias e atividades gerais desenvolvidas pelo Conselho, motivou a formalização de uma carta-denúncia, tornada pública, no primeiro semestre de 2007, por parcela significativa dos conselheiros do COMJUS.

Esse documento descreve o processo de esvaziamento político do COMJUS e dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, atribuído à omissão do Poder Executivo municipal e da SDHSU, responsável legal, registre-se uma vez mais, pelo assessoramento técnico e administrativo dessas instâncias e pela implementação das políticas públicas municipais nessa área.

Tem-se percebido que, seja pela falta de uma concepção política clara do papel da SDHSU para o funcionamento do COMJUS e sua rede (entidades governamentais e comunitárias), seja pela pífia atuação dessa secretaria, como representante do Poder Executivo municipal, no cumprimento de suas atribuições legais que lhe incumbem, está em curso um evidente processo de desmobilização do potencial participacionista do COMJUS, dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança da cidade.

Dessa forma, apesar da natureza desse conselho e da rede que lhe dá suporte, capilarizada nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo, a densidade de participação popular e governamental e a qualidade das discussões dos projetos e das prioridades municipais; as prestações de contas pelo Poder Executivo Municipal (leia-se SDHSU) e a efetivação do Plano Municipal e das decisões aprovados na I Conferência Municipal de Segurança Urbana, realizada em maio de 2006, têm sido bastante limitadas, quando não inexistentes e/ou ineficazes, apesar das potencialidades que ensejam no sentido da proteção integral *de* direitos de uma série de medidas e ações nelas expressas.

Pode-se concluir que o COMJUS, como um espaço de articulação mais amplo de todo um sistema de proteção social, formado por entidades comunitárias e governamentais, representativas de diversos setores da cidade de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul, atravessa um momento extremamente delicado, que perdura na atual Administração Pública municipal, cujo projeto político para a cidade foi reeleito pelo voto popular.

Em 1º de janeiro de 2009, o Prefeito Municipal de Porto Alegre, Sr. José Fogaça, foi novamente eleito. O então Secretário Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana de Porto Alegre/RS assumiu a pasta da Assistência Social e, em seu lugar, tomou posse o Vereador Nereu D'Avila (Partido Democrático Trabalhista – PDT), que, tanto quanto seu antecessor, possui uma atuação totalmente apática e descomprometida com a implantação

de um programa municipal de segurança pública alicerçado no respeito aos direitos humanos e na proteção integral de direitos para a coletividade.

3.5 - Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) e Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas/RS: uma experiência inconclusa.

Quaisquer abordagens de experiências de participação política e de integração interinstitucional em processo de implantação como as do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI) e do Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas/RS apresentaram um caráter precário, possuindo maior valor descritivo do que analítico.

Ciente das limitações inerentes aos “objetos de estudo” em tela, e tendo em vista a exposição de parcela significativa dos resultados obtidos com a realização da Conferência Metropolitana e da Etapa Municipal de Canoas/RS, de que o GGI e o Conselho são exemplos, como forma da mobilização social pela realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), é que foram examinados alguns aspectos atinentes à política de segurança que implantada e sugestionada pela Secretaria Municipal de Segurança Pública de Canoas, com foco no desenho institucional da secretaria e no escopo legal da normativa municipal que reestruturou o GGI e criou o referido conselho.

A secretaria municipal de segurança foi instituída pela Lei n.º 4.638, de 10 de maio de 2002, na primeira gestão do então Prefeito Municipal Marcos Antônio Ronchetti (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), com a finalidade de, conforme preceitua o art. 2º da lei, assessorar a Prefeitura Municipal nas tarefas relacionadas com assuntos de segurança pública; planejar, coordenar e supervisionar as atividades do município nessa área; auxiliar, apoiar e interagir com os órgãos institucionais de segurança pública que atuam na cidade; ouvir e encaminhar as necessidades dos munícipes em relação ao tema; supervisionar os contratos com empresas prestadoras de serviço de segurança para o município;

coordenar a rotina de vigilância do patrimônio público municipal; elaborar um programa de maior qualificação do quadro de funcionários pertencentes à Secretaria; acompanhar os órgãos institucionais de segurança em atividades operacionais de rotina ou de emergência realizadas nos limites da cidade.

A despeito do protagonizado pela iniciativa do governo municipal em encaminhar à Câmara o projeto de lei que deu origem à chamada Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública conforme orientação SEMASP, poucos foram os avanços conquistados ao longo daquela gestão, finalizada em 31 de dezembro de 2009.

A SEMASP organizava-se em torno do Gabinete do Secretário Municipal para Assuntos de Segurança Pública e era composta, além de um assessor de gabinete, um encarregado de setor, por duas diretorias: a Diretoria do Departamento para Assuntos de Segurança (sic!) e a Diretoria do Departamento (sic!) da Guarda Municipal. O órgão concentrou esforços em proteger os bens, serviços e instalações públicos municipais, se restringido ao que confere o Art. 144, §8º da Constituição Federal.

Os 136 (cento e trinta e seis) Guardas Municipais, sendo um deles vinculado à Assessoria de Expediente, um, à Chefia do Serviço de Guarda Municipal e 25 (vinte e cinco) fiscais, dedicavam-se, unicamente, a proteger e vigiar os prédios públicos do município, assim como, subsidiariamente, os parques e praças da cidade.

Em vez de investir na contratação de empresa especializada na instalação de um sistema de monitoramento eletrônico do patrimônio público municipal, ou solução afim, como tem sido praxe em diversas experiências municipais do país, a antiga gestão optou por contratar uma empresa de vigilância privada para suprir o atendimento aos próprios públicos municipais não cobertos pela Guarda Municipal, cujo efetivo é bastante diminuto em relação ao número de bens públicos da Prefeitura, que totalizam cerca de 220 (duzentos e vinte) locais,

conforme diagnóstico empreendido pela atual Administração, em princípio de 2009.

As tarefas da SEMASP cingiam-se, dessa forma, a coordenar o trabalho operacional da Guarda nos parques e praças públicos, bem como, de vigilância dos prédios públicos da Prefeitura, espalhados pela cidade. Segundo dados do IBGE a população do município de Canoas em 2009 era de 326.458 mil habitantes, conforme contagem estatística realizada em 2007.

Poucos investimentos em qualificação profissional e infraestrutura básica foram realizados pela Administração Pública Municipal, por meio da SEMASP, na área da segurança nesse período. O levantamento sócio profissional da Guarda Municipal empreendido pela atual Administração Municipal de Canoas, na qual o autor exerce a função de Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania, exemplificam o baixo grau de qualificação e a reduzida renovação do efetivo dessa corporação.

No dia 8 de janeiro de 2008, a Prefeitura aprovou, na Câmara Municipal, a Lei n.º 5.264, a qual constituiu o GGI, em decorrência da obrigatoriedade estabelecida pelo Ministério da Justiça para liberar recursos federais para o município. O citado instrumento de gestão deveria operar como um fórum deliberativo e executivo, cujas decisões seriam tomadas por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem, dado o afã de promover a articulação dos programas de ação governamental na área da fiscalização e da segurança urbana.

De acordo com o professor Luiz Eduardo Soares, idealizador do GGI, quando Secretário Nacional de Segurança Pública, em 2003, esse instrumento de gestão:

Em sua versão original, de janeiro a outubro de 2003, período em que fui secretário nacional de segurança pública, o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI-SP), enquanto instrumento operacional do Sistema Único de Segurança Pública, foi concebido e implantado pelo governo federal, através da SENASP, em parceria com os governos estaduais, como um fórum deliberativo e executivo, além de espaço de diálogo, produção de consensos, identificação de prioridades comuns, formulação de pautas que

pudessem ser compartilhadas e celebração de acordos em torno de medidas e/ou ações conjuntas ou complementares voltadas para a segurança pública.

Consoante ao art. 2º dessa lei, compete ao GGI:

- a) tornar mais ágil e eficaz a comunicação entre os órgãos que integram, a fim de apoiar as Secretarias Municipais e Polícias Estaduais e Federais na fiscalização administrativa e na prevenção e repressão da violência e da criminalidade;
- b) contribuir para a harmonização da atuação e integração operacional dos órgãos municipais, estaduais e federais de fiscalização, prevenção, investigação e informação, respeitando suas competências e atribuições;
- c) analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as práticas infracionais criminais e administrativas, a fim de subsidiar a ação governamental municipal em sua prevenção e repressão;
- d) propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no nível municipal, acompanhar sua implementação;
- e) padronizar os procedimentos administrativos tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;
- f) editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;
- g) padronizar e aperfeiçoar os procedimentos operacionais de interlocução entre as ações fiscais e seus demandantes internos e externos;
- h) avaliar os recursos administrativos interpostos das ações fiscais integradas, considerando fatores agravantes e atenuantes, estabelecendo prazos e exarando parecer fundamentado na legislação municipal, que serão submetidos à análise das autoridades superiores;
- i) viabilizar a criação e o desenvolvimento de um Banco de Dados de Ações Fiscais e Institucionais interligado entre os diversos órgãos de fiscalização municipal;

j) contribuir para a reformulação e criação de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, Código de Obras e Plano Diretor do Município.

O GGI seria composto por representantes de diversos órgãos e secretarias municipais, quais sejam: Gabinete do Prefeito, Procuradoria-Geral do Município, Secretarias Municipais da Fazenda, da Habitação, de Desenvolvimento Econômico, de Obras Públicas, de Planejamento Urbano, Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública, de Preservação Ambiental, de Transportes e Serviços Públicos. Além destes, seria facultada a participação das Polícias Civil, Militar, Federal, Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil, Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual e OAB Subseção de Canoas. A Lei Municipal n.º 5.264, de 8 de janeiro de 2009, que regulamentou a atuação no município, não menciona, sintomaticamente, a participação da Guarda Municipal, ou seja da agência de segurança afeta ao município.

O fórum, no entanto, reuniu-se poucas e assistemáticas vezes desde sua criação, em princípio de 2008, não se tendo notícia da concretização de ações integradas e articuladas entre e com as outras instituições, direta ou indiretamente afetas à área da segurança pública, que dele fazem parte nesse período. A Secretaria Executiva do GGI era ocupada pelo então Diretor de Assuntos para a Segurança Pública, Sr. Silvio Fulginitti. As reuniões realizadas foram registradas em um livro ata por uma Guarda Municipal, que assessorava o Secretário Executivo. Esses registros não foram digitalizados pela gestão anterior, razão pela qual se deixa de tecer maiores reflexões a respeito nesta dissertação.

Em 1º de janeiro de 2009, como resultado do processo eleitoral do ano anterior, assumiu a gestão municipal de Canoas uma nova legislatura, conduzida pelo

Prefeito Municipal Jairo Jorge (Partido dos Trabalhadores), após dois mandatos sucessivos de gestão do PSDB na cidade.

A gestão do Prefeito Municipal Jairo Jorge vem implementando uma série de reformas institucionais e estruturais na cidade, entre as quais na área da segurança.

Por consequência desse processo de renovação política, própria do regime democrático representativo, no primeiro ato de governo, foi encaminhada e aprovada pela Câmara Municipal a Lei n.º 5.363, de 02 de janeiro de 2009, que estabeleceu uma série de modificações na estrutura interna da Prefeitura.

Entre elas o redesenho e a ressignificação do papel da antiga SEMASP, hoje denominada como Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (SMSPC). A SMSPC de Canoas é formada pelo Gabinete dos Secretários Municipal e Adjunto e por quatro diretorias, quais sejam: Diretoria da Guarda Civil Municipal, Diretoria de Acesso à Justiça, Diretoria de Mobilização Social e Diretoria de Políticas de Segurança e Informação. Pretende-se transformar a Diretoria de Mobilização Social em Diretoria de Gestão e Orçamento, em face da necessidade de priorizar-se um correto e adequado acompanhamento da execução dos recursos públicos, sobretudo aqueles captados no âmbito do Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Organizada a partir de três projetos estratégicos, a saber: Canoas mais Segura, Guarda Comunitária e Ação Territorial Integrada, na esteira dos trinta projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Canoas, a novel SMSPC parte do pressuposto de que os municípios podem cumprir um papel destacado na redução da criminalização e da letalidade dos conflitos interpessoais e sociais.

Os três projetos estratégicos da SMSPC, como de resto outros vinte e sete do governo municipal, foram submetidos ao Orçamento Participativo,

implementado na cidade, desde o início da atual gestão, e priorizados pela população canoense.

O Projeto Canoas mais Segura foi o segundo projeto mais votado, totalizando 1.046 votos. O Projeto Guarda Comunitária, por sua vez, recebeu expressivos 784 votos, obtendo a sexta posição entre as dez prioridades municipais.

Compondo um sistema de participação de gestão das políticas públicas municipais mais amplo¹⁵⁶, a SMSPC, no bojo das etapas preparatórias da Conferência Metropolitana e Etapa Municipal de Canoas da Conseg, propuseram a reestruturação do GGI e a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública, selando a conjugação de dois consensos possíveis na área da segurança: o estímulo a processos participativos de tomada de decisões, através do segundo, e a indução da integração interinstitucional de políticas públicas de segurança com as agências da área, por meio do primeiro instrumento de gestão.

Aprovada na Câmara Municipal, no dia 19 de maio de 2009, a Lei n.º 5386 estabeleceu uma nova composição e novos procedimentos para a atuação do GGI, mais consentâneos com os ditames da política nacional de segurança pública do Ministério da Justiça e com aqueles que animaram o professor Luiz Eduardo Soares, quando do início de sua gestão na SENASP, em 2003.

O GGI passa a desenvolver ações tático-operacionais, integrando as Polícias Civil e Militar e Guarda Municipal, entre outras, mediante a organização de forças-tarefa, missões especiais e/ou a instalação de Gabinetes de Gestão de Crise.

Esse reposicionamento da missão do GGI-M deveu-se à firme convicção dos atuais gestores da pasta de que o Gabinete pode representar um salto qualitativo importante na articulação, coordenação e integração com as demais forças e agências de segurança lotadas no município. Por isso, tal qual Soares:

Esperemos que o êxito prático, efetivo, dos GGIs realmente existentes, a despeito de tudo e contra o senso-comum, na contramão de rotinas e hábitos, mentalidades congeladas e instituições fossilizadas, demonstre as vantagens da integração e de uma gestão racional.

No Brasil, idealizamos o formalismo das leis e temos a tendência a buscar solucionar problemas criando novas leis. O GGI, quando o concebi, pretendia ser uma reversão desse padrão. Ele se anteciparia às mudanças legais, as quais viriam em seu rastro, uma vez comprovado seu sucesso – ainda que, paradoxalmente, esse sucesso esteja sempre sob ameaça da informalidade, da carência de regras e obrigações, isto é, da ausência de lei. Mas, nesse caso, é o preço a pagar. Não há como evitar os riscos. Melhor ousar do que rendermo-nos à realidade atual.

O Prefeito Municipal Jairo Jorge, através da Secretaria Municipal de Relações Institucionais, desde o dia 3 de janeiro de 2009, vem realizando, todo sábado, atendimentos públicos em praças e parques da cidade. Trata-se do projeto Prefeitura na Rua. Toda segunda-feira, o Sr. Jairo Jorge recebe a população em Audiências Públicas no seu gabinete. Intenta-se, desta forma, reduzir o déficit democrático e em ponderar a cidadania canoense mediante uma nova pactuação entre Estado e sociedade.

Segundo o art. 16 da citada lei, compete ao GGI de Canoas:

- a) elaborar estratégias de ação para a redução da violência e criminalidade, conforme prioridades apontadas pelo Conselho Municipal;
- b) padronizar os procedimentos administrativos e operacionais tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;
- c) editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;
- d) contribuir para a reformulação e criação de projetos de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, o Código de Obras e o Plano Diretor do Município.

Nos arts. 17 e 18, estão previstos os seus integrantes, que, por força de lei, deverão ser reunir pelo menos uma vez a cada 15 (quinze) dias e, mensalmente, apresentar relatório de suas atividades ao Conselho Municipal de Segurança Pública.

Por parte da Prefeitura Municipal de Canoas compõem o GGI-M o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria-Geral do Município, as Secretarias Municipais de Segurança Pública e Cidadania e da Fazenda representadas pela Diretoria de Administração Tributária (poder de polícia administrativo), do Meio Ambiente, representada pela Diretoria de Licenciamento (poder de polícia administrativo), da Saúde, representada pela Diretoria de Vigilância em Saúde (poder de polícia administrativo), de Desenvolvimento Econômico, representada pela Diretoria de Desenvolvimento Econômico (poder de polícia administrativo), de Transportes e Mobilidade, representada pela Diretoria de Trânsito (poder de polícia administrativo).

É assegurada, ainda, a participação dos seguintes órgãos e instituições:

Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Força Aérea - V COMAR, Defesa Civil Estadual, Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual, OAB Subseção de Canoas, Superintendência dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias/RS e da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Por oportuno:

É importante salientar que a ausência de representantes da sociedade na composição do GGI não indicia subestimação de sua importância. Apenas expressa a natureza peculiar do Gabinete, que é uma instância deliberativa e não consultiva, destinada a lidar, diretamente, com questões concretas da segurança pública. Um representante da sociedade ou de entidades da sociedade civil ficaria exposto a riscos, uma vez que lhe seria atribuída a co-responsabilidade pelas decisões práticas do gabinete.

Isso não significa que a participação social não seja decisiva. Todavia, ela deveria dar-se por intermédio de conselhos sociais ou comunitários de segurança, os quais seria facultada a oportunidade de encontros periódicos com representantes do GGI.

Servindo-se de uma metodologia inovadora, o GGI-M substituiu as tradicionais pautas por “fios lógicos”, espécie de quadros de arranjo utilizados para orientar os participantes em relação aos temas que serão discutidos nas reuniões. No final de cada reunião, em lugar de atas, são produzidos planos de ação com os encaminhamentos e deliberações pactuados, cujos primeiros resultados já

começam a acontecer, seguindo sempre o princípio basilar, anteriormente esmiuçado, da proteção integral de direitos.

Conforme atestam os documentos produzidos pelo GGI-M de Canoas, constantes nos anexos desta pesquisa, desde o dia 28 de abril de 2009, foram realizadas cinco reuniões ordinárias, com a presença de quarenta e dois representantes de instituições e agências direta ou indiretamente afetas à área da segurança.

Nesse mesmo período, deliberaram-se, por consenso, no âmbito do Gabinete, a organização de quatro Grupos de Trabalho e uma Reunião Extraordinária (RE), quais sejam: GT Jardim do Lago (praça do município), GT Itinerante sobre Violências nas Escolas (Escola Municipal de Ensino Fundamental Erna Würth, localizada no bairro Guajuviras, Território da Paz PRONASCI), GT Identificação dos Pontos para Instalação de Câmeras de Vigilância e RE sobre o Sistema Nacional de Identificação de Veículos em Movimento. Esses encontros contaram com a presença de oitenta e uma pessoas.

Ainda que não se deva, ou, possa aprofundar uma reflexão teórica mais acurada sobre esse processo, posto que em sua fase inicial, merecem destaque a realização de reuniões periódicas (em regra, quinzenais) do GGI-M pela SMSPC, desde o final de abril do corrente, a ocorrência da primeira reunião itinerante do GT Violências nas Escolas, a partir das denúncias recebidas pela coordenação do ProJovem Urbano, na Escola Municipal de Ensino Fundamental Erna Würth, no bairro Guajuviras, para debater ações integradas buscando a mediação, em detrimento do acirramento da criminalização do sistema penal pelas forças policiais e agências de segurança naquela comunidade escolar e, ainda, a operacionalização da primeira ação integrada na praça Jardim do Lago do município. O ProJovem Urbano tem como finalidade elevar o grau de escolaridade visando ao desenvolvimento humano e ao exercício da cidadania, por meio da conclusão do ensino fundamental, de qualificação profissional e do

desenvolvimento de experiências de participação cidadã. Constitui uma reformulação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens – e vem sendo desenvolvido na Escola Municipal de Ensino Fundamental Erna Würth pela Secretaria Municipal de Educação de Canoas com jovens da região, muitos dos quais envolvidos com práticas e atividades infracionais ou delitivas, muitas vezes relacionadas com o tráfico de drogas local.

No tocante a esta última, desde o dia 14 de junho de 2009, o GGI-M vem implementando sua primeira ação integrada, com a participação da Polícia Militar, Guarda Municipal, Fiscalização de Trânsito, Coordenadoria da Defesa Civil, Diretoria de Licenciamento Ambiental, Diretoria de Vigilância em Saúde e Diretoria de Desenvolvimento Econômico, com vistas a mediar os conflitos de convivência levados a efeito naquela região da cidade (perturbações urbanas, som alto, infrações de trânsito, etc.).

Necessário esclarecer que a mesma lei que reestruturou o GGI, instituído em 2009, também criou o Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas, instância de participação que integra o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com poder deliberativo sobre a política municipal de segurança pública. O Conselho Municipal de Segurança Pública de Canoas, inspirado no COMJUS de Porto Alegre, esmiuçado no capítulo antecedente, é formado, primordialmente, por duas instâncias: Órgão Pleno e Fóruns Regionais, ao Conselho incumbe definir as diretrizes da política de segurança municipal e convocar, a cada 2 (dois) anos, a Conferência Municipal de Segurança Pública, na qual será elaborado, avaliado e acompanhado o cumprimento do Plano Municipal de Segurança Pública, conforme dispõe o art. 8º da nominada lei.

O Órgão Pleno, a ser composto por um representante de cada órgão de primeiro nível hierárquico da estrutura organizacional do Executivo Municipal, por um representante de cada organização da sociedade civil da cidade que formalizar interesse em participar, na forma do Regimento Interno, e, ainda, por um

representante, se assim o desejarem da Câmara de Vereadores, dos Conselhos Tutelares, da 27ª Coordenadoria Regional de Educação, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública Estadual, da Defensoria Pública da União, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Polícias Civil, Militar, Federal e Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros, Forças Armadas, Superintendência dos Serviços Penitenciários, Instituto Geral de Perícias/RS e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, terá as seguintes atribuições:

- a) estimular a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no Município;
- b) avaliar as ações referentes à segurança pública no Município, com base nas estatísticas oficiais e demais pesquisas e sugerir às autoridades competentes medidas que objetive a prevenção, a repressão qualificada das violências e dos delitos, visando o aumento da segurança;
- c) solicitar ao Observatório de Segurança Pública, a elaboração de mapas temáticos, estudos e pesquisas relacionadas com as violências e a criminalidade;
- d) deliberar sobre as ações e projetos da política municipal de segurança pública e a aplicação do orçamento da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania;
- e) definir as metas e indicadores através dos quais serão avaliadas as políticas públicas municipais;
- f) elaborar os termos do regimento interno e o alcance das suas disposições em relação ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e os Conselhos Comunitários.

Essa instância, de acordo com o que preceitua o art. 6º, da Lei n.º 5386, terá reuniões bimensais ordinárias, ou quando convocadas, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência, pelo Poder Executivo Municipal.

A convocação poderá ocorrer, quando suscitada por 2 (dois) ou mais Fóruns Regionais, em caráter extraordinário, desde que, devidamente informados os seus membros, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência.

Os Fóruns Regionais, por seu turno, integrados por um representante com vinculação ao território de cada membro do Conselho e do GGI-M e um representante de cada Conselho Comunitário, organizado no território, de acordo com o interesse e a disposição das comunidades, nos termos do regimento interno, deverão, em reuniões mensais, acompanhar, orientar e fiscalizar os serviços de segurança pública municipal.

De acordo com o que disciplina o art. 10, em consonância com a organização físico-política da cidade, serão, constituídos cinco Fóruns Regionais, conforme a seguinte distribuição geográfica:

- a) Fórum Regional 1: Região Nordeste, composto pelos Bairros Guajuviras, Olaria e Estância Velha;
- b) Fórum Regional 2: Região Noroeste, composto pelos Bairros Industrial, São Luís, Mathias Velho e Harmonia;
- c) Fórum Regional 3: Região Sudeste, composto pelos Bairros Nossa Senhora das Graças e Niterói;
- d) Fórum Regional 4: Região Sudoeste, composto pelos Bairros Mato Grande, Fátima, Ilha das Garças e Rio Branco;
- e) Fórum Regional 5: Região Central, composto pelos Bairros Centro, Marechal Rondon, Igara, Brigadeira e São José.

Por fim, a legislação em comento concebeu, no âmbito do GGI, o Observatório de Segurança Pública, com o objetivo de produzir e organizar a análise de dados relativos à caracterização da incidência e da distribuição espacial das ocorrências criminais; do quantitativo de recursos materiais e humanos disponíveis nas agências de segurança, locais, estaduais e federais e da política

de segurança pública executada pela Prefeitura, tendo em vista as diretrizes apontadas pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Com o Observatório, a SMSPC acredita que:

O município pode produzir e sistematizar informações – não só no âmbito municipal, mas também de outras esferas de governo –, que são importantes para o planejamento de ações locais de segurança. Por exemplo, organizar os dados recebidos pelo sistema de saúde e educacional em relação à violência contra a criança, o adolescente e a mulher, as informações sobre infra-estrutura urbana, entre outras. Tais informações podem ser úteis para o desenvolvimento de ações policiais locais, desde que haja a integração e análise integrada entre dados criminais e aqueles produzidos pelo município. As questões de desordem urbana, que não necessariamente são problemas policiais, também podem ser resolvidas em ações de segurança integradas no território, aliando ações policiais e municipais, a partir da sua integração. (ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008, p. 60).

Segundo o art. 22, compete ao Observatório, que será fiscalizado pelo Conselho Municipal de Segurança Pública e instalado no Centro Integrado de Segurança Pública (unidade composta, além da SMSPC, pela 2ª Delegacia Regional Metropolitana, Delegacia Especializada de Homicídios, Delegacia de Trânsito e 15º Batalhão de Policiamento Militar de Canoas):

a) gerir o Sistema Integrado de Informação sobre Violência e Criminalidade (SIIVIC); b) elaborar relatórios e mapas mensais temáticos sobre a situação da violência e criminalidade no Município e encaminhá-los para todos os gestores públicos do Município, todos os membros do Conselho Municipal de Segurança Pública e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

A avaliação técnica das políticas de segurança desenvolvidas no município, a partir dos dados elaborados pelo Observatório, será realizada pelo seu Conselho de Avaliação Externa, formado por até 10 (dez) pessoas com notório saber científico na área de segurança pública (vide arts. 24 e 25 da Lei n.º 5386/09). Trata-se de uma medida que pode contribuir para a avaliação externa das políticas públicas formuladas e implementadas.

A constituição de um banco de dados, com capacidade de integração, gestão e análises sistêmicas de informações oriundas das diversas Secretarias e Órgãos da Administração Pública de Canoas e agências de segurança (Brigada Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal, etc.), geograficamente referenciados geoprocessamento, oferecerá aos gestores públicos municipais um estudo técnico qualificado, e cientificamente embasado, dos locais de ocorrência na cidade (mapas temáticos e setoriais mensais), assim como, potencialmente, a áreas de maior criminalização, permitindo, por consequência, intervenções intersetoriais e interagenciais mais qualificadas, a exemplo dos bairros Guajuviras e Mathias Velho.

A operacionalização desse sistema municipal de participação e integração de políticas públicas de segurança, ao longo do tempo, favorecerá a realização de estudos e pesquisas acadêmicas, capazes de identificar os riscos e as potencialidades desse desenho institucional para a formulação e implementação de ações governamentais de segurança efetivamente, ou não, comprometidas com o respeito aos direitos humanos e à proteção integral de direitos.

Situação de Canoas/RS

24 projetos lançados com o Território de Paz

Ações e Resultados

1. Renaesp e Bolsa Formação

- Estudam pela Renaesp em Canoas: 68 profissionais de segurança
- A Instituição de Ensino Superior parceira do Pronasci é a Universidade Luterana do Brasil.

2. Policiamento comunitário

- Cerca de 90 guardas canoenses estão capacitados. A guarda municipal Canoense receberá 20 armas de ondas T.

3. Postos de polícia comunitária

- Uma unidade móvel equipada com tecnologia de pronta-resposta será adquirida por meio do Pronasci.
 - **4. Plano Nacional de Habitação** para Profissionais de Segurança Pública
 - Foram entregues 211 unidades habitacionais no estado.
- 5. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)**
- O GGIM de Canoas funciona no Centro Integrado de Segurança (Rua Humaitá, 1130. Centro).
- 6. Videomonitoramento**
- 7. Mulheres da Paz**
- Em Canoas, 150 mulheres foram selecionadas.
- 8. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável**
- Estão inscritos no projeto 400 jovens de Canoas.
- 9. Justiça Comunitária**
- Cerca de 100 pessoas serão capacitadas em mediação e conflitos.
- 10. Projeto Pacificar**
- Serão capacitados estudantes de Direito da UniRitter
- 11. Efetivação da Lei Maria da Penha - Projeto Casa Abrigo**
- O projeto teve início em 2010.
- 12. Efetivação da Lei Maria da Penha - Centro de Referência**
- O centro funcionará seis horas por dia, de segunda a sexta-feira.
- 13. Efetivação da Lei Maria da Penha – Defensoria Pública**
- O Núcleo se localiza na Rua Sete de Setembro, nº 666, Térreo, em Porto Alegre.
- 14. Efetivação da Lei Maria da Penha – Ministério Público**
- O atendimento à população pode ser feito nas Promotorias de Justiça de cada cidade.
- 15. Efetivação da Lei Maria da Penha – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**

- O juizado funciona na Rua Márcio Veras Vidor, nº 10, sala 501 - Porto Alegre.

16. Assistência Jurídica Integral ao preso e seus familiares

- Em Porto Alegre, o projeto funciona na Rua Márcio Luís Veras Vidor, nº 10, sala 405.

17. Canal Comunidade

- Guajuviras receberá o Procon Móvel.

18. Geração Consciente

- O projeto terá a participação de 80 jovens de Canoas.

19. Observatório de Comunicação Cidadã

- Serão selecionados 240 jovens.

20. Projeto Pontos de Leitura

Do estado do Rio Grande do Sul, 28 iniciativas foram selecionadas, sendo duas delas, para Canoas:

- Projeto Estação da Leitura (ONG Circo Voador). Rua Chico Mendes, 100. Bairro Niterói. Tel: (51) 9868-4760.
- Projeto Biblioteca Comunitária Dom Helder Câmara (Associação pela Cidadania e Inclusão Social Dom Helder Câmara). Rua Ana Nery, 1309, sala 1. Bairro Rio Branco. Tel.: (51) 3466-7549.

21. Projeto Museus Comunitários – Pontos de Memória

- Um museu será instalado em Guajuviras.

22. Projeto Cine + Cultura

- Guajuviras será beneficiado com um kit +Cultura.

23. Projeto Esporte e Lazer da Cidade

- Quatro núcleos funcionarão nas Escolas Municipais de Canoas: Erna Wurth (CAIC); Carlos Drummond de Andrade; Nancy Pansera e Guajuviras.

24. Projeto Praça da Juventude

- Em Guajuviras, a Praça será construída na área de Regularização Fundiária dos 103 hectares, MQ6.
- A implantação dos projetos e das ações é de responsabilidade do estado.

3.6 - São Leopoldo

A Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo tem-se afirmado como um modelo exitoso de gestão pública da segurança.

Foi criada pela Lei n.º 5.567/05. À época, a cidade possuía um efetivo de 71 Guardas Municipais, os quais foram qualificados no conceito de agentes de Cidadania, polícia comunitária com foco na prevenção e na solução de problemas.

Também foi criado o Conselho Popular de Segurança Urbana que elaborou o Plano Municipal de Segurança Urbana da cidade, que contemplava como um de seus eixos estratégicos a “integração com a comunidade buscando um relacionamento democrático que vise à conscientização e colaboração para a diminuição dos níveis de violência”, realização de audiências públicas e conferências regionais de segurança urbana. (FAGUNDES, 2007, p sn).

Os principais programas desenvolvidos na área eram: Comunidade Segura; Ronda Escolar; Sistema de Monitoramento Urbano em espaços públicos mediante o emprego de câmeras de vídeo; Programa Trânsito Seguro em parceria com a Coordenadoria de Mobilidade Urbana e Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer; Serviço de Acolhimento às Pessoas Vítimas de Violência nas Delegacias de Polícia em parceria com a 1ª Delegacia de Polícia; Observatório de Acidentes e Violência do Hospital Centenário em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde; ações de estímulo ao protagonismo juvenil na resolução pacífica de conflitos em parceria com a Coordenadoria Municipal da Juventude; definição e implementação de normas de Prevenção do Crime através do Desenho Ambiental; campanhas de desarmamento.

13 projetos lançados com o Território de Paz.

Ações e resultados

1. Renaesp (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública) e Bolsa Formação

- Bolsa Formação: 110 guardas municipais;
- Estudam pela Renaesp: 204 guardas municipais.

2. Policiamento comunitário

- A guarda municipal receberá equipamentos não-letais e formação na técnica Uso Progressivo da Força.
- Efetivo do RS formado em policiamento comunitário e pacificado será deslocado para atuar no Território de Paz.

3. Postos de polícia comunitária

- Um posto foi instalado na comunidade em 2010.
- 25º Batalhão localizado no município será reaparelhado.

4. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)

- Em pleno funcionamento, inclusive, com reuniões extraordinárias.

5. Videomonitoramento

- Ampliação do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM): instalação de 33 (trinta e três) novos pontos de videomonitoramento no município.

6. Mulheres da Paz

- Previsão para selecionar 200 Mulheres da Paz.

7. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável

- Formação de 350 jovens no Protejo.

8. Geração Consciente

- Projeto teve início em 2010.

9. Justiça Comunitária

- Projeto teve início em 2010.

10. Projeto Comunidade Segura

- Realização de oficinas de prevenção à violência e cursos profissionalizantes com jovens em situação de vulnerabilidade social.

11. Projeto Esporte e Lazer da Cidade

- Serão dois núcleos do Polo que atenderão 500 jovens de 15 a 24 anos. Início é janeiro de 2010.

12. Projeto Praça da Juventude

- Construção de uma (01) praça.

13. Projeto Farol

- 60 jovens serão selecionados e participarão ainda de oficinas de informática.

3.7 - Alvorada

Até 2006, não havia sido criada pasta específica para o tema. A Guarda Municipal e as atividades por ela desenvolvidas estavam vinculadas à Secretaria Municipal de Administração. Sua criação deu-se em 2007.

Possuía, no entanto, um efetivo considerável 130 Guardas Municipais. Sendo realizado concurso público, em 2007, para a admissão de mais 34 Guardas. À época, não portavam armamento.

Existia o CONSEPRO (Conselho Pro-Segurança fornece apoio logístico para Brigada Militar e Polícia Civil). Tratava-se de um Conselho bastante peculiar, de natureza diversa dos conselhos municipais de segurança.

A Guarda Municipal realizava preventivamente ações junto a escolas.

Possuía monitoramento eletrônico 24h e foi contratada uma empresa privada para atender à essa demanda via acionamento da Guarda Municipal - central de monitoramento.

Realizava também ações pontuais com outras secretarias municipais, por exemplo: Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e com outras instituições Brigadas Militar, Polícia Civil, Conselho Tutelar, etc., a exemplo da fiscalização

de bares sem alvará e que violam a lei municipal que proíbe a comercialização de bebidas alcoólicas a partir de um determinado horário.

13 projetos lançados com o Território de Paz.

Ações e resultados

1. Renaesp e Bolsa Formação

- Bolsa Formação: 11.612 profissionais de segurança do RS.
- Estudam pela Renaesp: 12.233 profissionais de segurança do RS.

2. Policiamento comunitário

- Efetivo do RS formado em policiamento comunitário e pacificador serão deslocados para atuar no Território de Paz.

3. Postos de polícia comunitária

- Um posto foi instalado na comunidade em 2010.
- 24º Batalhão localizado no município será reaparelhado

4. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)

- Em pleno funcionamento com reuniões mensais.

5. Videomonitoramento

- Previsto aquisição de 25 a 30 câmeras.

6. Mulheres da Paz

- Previsão para selecionar 150 Mulheres da Paz.

7. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável

- Prevista seleção de 300 jovens.

8. Geração Consciente

- Projeto iniciado em 2010.

9. Justiça Comunitária

- Instalação de um núcleo em 2010.

10. Arte para uma Cultura de Paz

- Projeto atenderá a 200 jovens até março.

- No Umbu são realizadas as atividades nas creches Kinder da Margarida e do Pica-Pau; na Santa Bárbara no Salão da Igreja Encontros de Fé e na Nova Americana na Associação de Moradores da Vila Tupã.

11. Projeto Esporte e Lazer da Cidade

- São dois núcleos para atender em torno de 500 jovens de 15 a 24 anos.

12. Projeto Praça da Juventude

- O município receberá uma praça.

13. Projeto Farol Afro Digital

- Projeto teve início em janeiro de 2010.

3.8 - Guaíba

Não existe órgão específico. A Guarda Municipal e as atividades por ela desenvolvidas estavam vinculadas à Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, que contava com um efetivo de 89 Guardas Municipais, exercendo função de vigilância do patrimônio público municipal. À época, não portavam armamento à data da realização da pesquisa.

A Lei n.º 1.970/05 criou o Conselho Municipal de Segurança e o Fundo Municipal de Prevenção à Violência, instituído pela Lei n.º 1.990/05, que recebia a destinação de um percentual da receita do estacionamento rotativo municipal. Essa verba era utilizada para apoiar as ações da Brigada Militar e da Polícia Civil pagamento de combustível das viaturas, material de escritório, etc..

10 projetos lançados com o Território de Paz

Ações e Resultados

1. Renaesp e Bolsa Formação

- Estudam pela Renaesp: 12.233 profissionais de segurança.

2. Policiamento comunitário

- Efetivo do RS formado em policiamento comunitário e pacificador será deslocado para atuar no Território de Paz.

3. Postos de polícia comunitária

- Um posto foi instalado na comunidade em 2010.
- 31º Batalhão localizado no município será reaparelhado

4. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)

- Em funcionamento com reuniões mensais, com reuniões extraordinárias para preparar o Território de Paz.

5. Videomonitoramento

- Previsto aquisição de 25 a 30 câmeras

6. Mulheres da Paz

- Previsão para selecionar 100 Mulheres da Paz.

7. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável

- Prevista seleção de 300 jovens.

8. Geração Consciente

- Projeto teve início em 2010.

9. Justiça Comunitária

- Instalação de um núcleo em 2010.

10. Projeto Praça da Juventude

- Projeto teve início em 2010.

Novo Hamburgo

Em Novo Hamburgo a Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Segurança foi criada em 1998, pela Lei Municipal nº 92. A ela se vinculava a Guarda Municipal, que tinha um efetivo de 203 guardas, sendo que parte deles faz uso de arma de fogo. Semanalmente, eram executadas operações integradas entre Guarda Municipal e os órgãos estaduais de segurança pública.

O Conselho Municipal de Segurança promovia audiências públicas nas oito regiões em que foi dividida a cidade para levantamento dos problemas e apontamento de soluções, mas não desenvolvia sozinho o seu papel preventivo,

pois contava com a existência de outros conselhos que, através de suas ações específicas, de forma direta ou indireta, resultavam em ações preventivas no controle da criminalidade. Esses conselhos são: Conselho Municipal de Entorpecentes; Conselho Municipal da Criança; Conselho Tutelar; e o Conselho Municipal do Idoso.

As principais estratégias desenvolvidas pela cidade eram: policiamento comunitário através da Guarda Municipal e integração com outras secretarias municipais para a redução dos agenciamentos e dos fatores facilitadores do crime e das violências, tais como: falta de iluminação pública, vilas irregulares, terrenos baldios, vias não pavimentadas, etc.

3.9 - Cachoeirinha

A cidade já contava com a Secretaria Municipal de Segurança, tendo um efetivo de 120 guardas municipais. À época, não portavam armamento.

Existia o interesse em reativar o CONSEPRO (Conselho Pró-Segurança fornecendo apoio logístico para Brigada Militar e Polícia Civil). Tratava-se de um Conselho bastante peculiar, de natureza diversa dos conselhos municipais de segurança. Também existia a intenção de fomentar a organização de núcleos compostos pelas associações de bairro das comunidades.

A Secretaria Municipal estava em fase de estruturação. A Guarda Municipal realizava ações preventivas junto a escolas, especialmente no horário de saída das aulas. Manteve o projeto ARÕANA - Monitoramento Eletrônico de Escolas Municipais. Trabalhavam em parceria com a Brigada Militar e com outras secretarias municipais.

3.10 - Santa Maria

A Lei n.º 4820/05 criou em Santa Maria a Secretaria Municipal de Assuntos de Segurança Pública.

Na cidade, apesar da existência de um projeto de Lei para sua criação, não há Guarda Municipal. Também não foi criado um Conselho de Segurança municipal e, ainda, a interface entre a secretaria municipal de segurança poder local e os citados conselhos.

3.11 - Pelotas

Em Pelotas, o órgão municipal responsável pelas ações de Segurança Pública, à época da realização da pesquisa, era a Secretaria de Transporte e Trânsito.

A Guarda Municipal, que estava passando por um processo de profissionalização, apesar de existir a 18 anos, vinculou-se à Secretaria em 2006 e contava com 248 guardas, mais 80 agentes de trânsito. Os guardas não portavam armamento de fogo, pois esperavam por um curso que será organizado em parceria com a Brigada Militar e com a Secretaria de Segurança do Estado. A cidade não contava com um Conselho de Segurança.

Um sistema de monitoramento dentro dos Postos de Saúde e nas escolas estava sendo implantado, tendo em vista o deslocamento da Guarda Municipal de prédios para lugares públicos como praças. A Guarda também era parceira de atividades da Brigada Militar.

3.12 - Caxias do Sul

A cidade contava com a Secretaria de Segurança Pública e Proteção Social.

Seu foco era desenvolver ações voltadas à prevenção das violências e da criminalidade, através da melhoria da qualidade de vida da população.

Para isso, dentro da Secretaria, foi criado o orçamento comunitário, uma coordenadoria de assuntos comunitários que possuía contato direto com a comunidade, através de reuniões que ocorriam em todos os bairros da cidade.

Também ligada a Secretaria, estava a Guarda Municipal, que tinha como função específica zelar pelos prédios públicos, praças e logradouros.

O Conselho Municipal de Segurança de Caxias do Sul constituía-se em um órgão consultivo, encarregado de assessorar o Poder Executivo nas questões relativas à segurança.

As principais ações desenvolvidas no município nessa área eram: implementação do policiamento comunitário; a qualificação de 50 Guardas Municipais para realizar um mapeamento de jovens infratores, verificando seus ambientes e contatos; e um programa de apresentação de palestras em escolas da rede pública envolvendo, entre outros assuntos, questões a respeito da segurança pública e da violência escolar.

3.13 - Sapucaia do Sul

A Secretaria Municipal de Trânsito e Segurança foi criada em 2004, pela Lei n.º 2.669, contando com um efetivo de 46 integrantes 5 Guardas Municipais de Trânsito e 41 vigias. Parte deles fazia uso de arma de fogo. Foram admitidos mais 95 guardas através de concurso público, totalizando.

A cidade possuía um Conselho Municipal de Segurança Pública e realizou várias reformas institucionais na Guarda Municipal plano de carreira, corregedoria e ouvidoria. A Guarda desempenhava várias funções, atuando também na fiscalização do trânsito. Policiava eventos públicos que ocorriam na cidade e agia, de forma integrada, com a Brigada Militar, Polícia Civil, Conselho Tutelar e outros órgãos da segurança.

3.14 - Gravataí

Possuía a Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança com um efetivo de 85 Guardas Municipais sendo que parte deles já fazia uso de arma de fogo.

Não existia Conselho Municipal de Segurança. Existia um Conselho da Defesa Civil, que tinha outra natureza e se reunia pontualmente.

A Secretaria Municipal firmou convênio com a Brigada Militar e Polícia Civil destinando R\$ 60 mil reais para auxílio financeiro da primeira e pagava parte dos aluguéis onde operavam as delegacias do município.

Mantinha sistema de monitoramento eletrônico em todas as escolas do município. Realizava, ainda, ações pontuais com outras secretarias municipais como, por exemplo, Secretaria Municipal de Educação. Revitalizou praças e outros espaços públicos parque de exposições municipal. Recuperou a iluminação pública da cidade.

3.15 - Esteio

A Guarda Municipal e as atividades por ela desenvolvidas estavam vinculadas ao Gabinete do Vice-prefeito e à Secretaria Especial de Governo. Possuía um efetivo de 20 guardas municipais seria realizado concurso público, possivelmente em 2007, para a admissão de mais 80 guardas.

Não portavam armamento.

A cidade contava com Conselho de Segurança Pública (CONDESC) e com as seguintes ações: Projeto Jovem Cidadão em parceria com a Secretaria Municipal de Educação; Programa Integrado de Inclusão Social realizado através do repasse de verbas da Petrobrás ao Funcrância – Lei n.º 1.722/90.

3.16 - ESTUDOS DE BRASÍLIA

Para analisarmos a eficiência do Gabinete de Gestão Integrada do Distrito Federal estaremos observando uns dos programas instalados, verificando o funcionamento de uma das ações instituída pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o “Território de Paz”, na região de Itapoã, localidade da cidade satélite de Paranoá, no Distrito Federal. A ação faz parte do programa do GGI e tem o objetivo de prevenir a violência a partir da gestão integrada da polícia, bem como a participação da comunidade local.

Esta dissertação tem o propósito de analisar as ações pontuais e parte do princípio que a proposta de redução da violência por meio de ações integradas e participação da comunidade tornam-se ineficiente quando os agentes públicos não têm a formação e preparação adequadas. A falta de informação, tanto por parte da comunidade quanto dos agentes, podem também dificultar a implantação de políticas preventivas e corretivas.

3.16.1 - PROBLEMA

De acordo com informações dos meios de comunicação e da população local, a segurança na região do Itapoã é precária e faz com que a comunidade se sinta refém da violência e dos traficantes. Comerciantes da região, inclusive, se veem obrigados a pagar para terem proteção a traficantes para não serem assaltados e também a policiais à paisana que fazem sua segurança em troca de pagamento. Essas informações foram confirmadas em matéria publicada no Jornal Correio Braziliense do dia três de junho de dois mil e dez.

“Traficantes viram polícia no Itapoã e cobram de comerciantes para evitar assaltos”

“Donos de estabelecimentos garantem desembolsar até R\$ 500 por mês a traficantes para não serem roubados. No sábado, bandido que cobrava propina morreu. Polícia Civil investiga denúncia” (Filgueira, Correio Braziliense, 2010). Estudo divulgado em setembro de 2009 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) mostrou que os moradores das regiões atendidas pelo Pronasci experimentaram uma sensível melhora na percepção de segurança. Foram ouvidos moradores de sete Territórios de Paz e, em média, 84,15% acreditam que o Pronasci é o caminho para se atingir o objetivo principal. A FGV ouviu 2.850 chefes de domicílio das regiões atendidas pelo Programa. A maioria acredita que as ações realizadas reduziram a violência. A pesquisa também ouviu, em todo o país, mais de 55 mil profissionais de segurança pública. Do total, 50,14% considerou

o policiamento comunitário uma ótima estratégia. Já 36,05% acham que a medida não funciona em áreas dominadas pelo tráfico de drogas. Apenas 7,16% disseram que a alternativa reduz a autoridade da polícia, tendo apenas efeito paliativo.

A pesquisa da FGV atesta a efetividade do Pronasci, mas a comunidade do Itapoã manifesta-se de forma contrária.

Será que a efetividade do programa é comprometida pelo despreparo da corporação?

A falta ou a distorção das informações que chegam aos policiais e à comunidade comprometem a eficácia da ação Territórios de Paz?

Onde está a ação do Pronasci no Itapoã?

Recursos para a execução do programa existem, pois o estado destina verbas, mas como estão sendo usados esses recursos? De que maneira estão sendo executados?

3.16.2 - APRESENTAÇÃO

Para alcançar o objetivo pretendido por este trabalho, que é analisar a eficiência do Programa Local “Territórios da Paz”, desenvolvido em regiões indicadas pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), no caso do Distrito Federal, localidade Itapoã, situada na cidade satélite Paranoá, é necessário iniciar discorrendo sobre o Pronasci.

Criado pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Pronasci é desenvolvido pelo Ministério da Justiça com o objetivo de enfrentar a criminalidade no Brasil. O projeto articula política de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Entre os principais eixos do Pronasci destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o

combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Para o desenvolvimento do Programa, o Governo Federal investirá R\$ 6.707 bilhões até o fim de 2012.

A execução do Pronasci se dará por meio de mobilizações policiais e comunitárias.

A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança, polícias civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – será realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). O Pronasci é coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atuará junto aos GGIM e tratará da implementação das ações nos municípios.

Para garantir a realização das ações no país serão celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não governamentais e organismos internacionais.

A instituição responsável pela avaliação e acompanhamento do Programa será a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Além da verificação dos indicadores, ainda será feita a avaliação do contexto econômico e social. O controle mais abrangente do Programa contará com a participação da sociedade.

Algumas ações previstas no Pronasci são fruto de parcerias com ministérios e secretarias. O Pronasci agirá em conjunto com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas regiões em que houver obras de urbanização para recuperação de espaços urbanos e melhoria da infraestrutura nas comunidades. Outro exemplo é a parceria firmada com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, da Presidência da República, que ampliará, com o Pronasci, o atendimento do, “Viva Voz”, projeto já existente que visa orientar jovens e famílias em relação às drogas.

3.16.3 - TERRITORIO DE PAZ

O Pronasci concentra suas ações nas regiões metropolitanas mais violentas do país.

Hoje, está presente em 21 estados, no Distrito Federal e em mais de uma centena de municípios. A ideia é mobilizar a comunidade para o trabalho de combate à criminalidade.

Entre as medidas do programa, está a instalação de câmeras de vigilância para o monitoramento dos pontos mais violentos e a modernização das instituições de segurança pública, com a compra de armas e equipamentos capazes de combater a violência nos presídios, como aparelhos de raios X e detectores de metal.

O Território de Paz também investe na valorização e no treinamento dos profissionais de segurança pública, mas atua em frentes tão distintas como os direitos do consumidor, o combate à violência doméstica, a melhoria da infraestrutura urbana e a qualificação de juízes e promotores.

Em 14 de dezembro de 2008 o então ministro da Justiça Tarso Genro lançou o programa Território de Paz na região de Itapoã, localidade da cidade satélite de Paranoá, no Distrito Federal. A antiga invasão do Itapoã tem 85 mil moradores e foi a quarta comunidade do país a receber o Território de Paz. Lá foram implantados 28 projetos do Pronasci, inaugurados dois postos comunitários de segurança e investidos R\$ 48 milhões.

No programa previsto na ação do Pronasci, Territórios de Paz, a polícia comunitária na região de Itapoã tem caráter preventivo. Eles trabalham em sistema de ronda, caminhando e convivendo com a comunidade. Para reforçar o sistema de segurança foram instaladas 25 câmaras de vigilância para o monitoramento dos pontos mais violentos da cidade, sendo Itapoã a primeira comunidade a receber o videomonitoramento no Brasil na área de risco, diferentemente do que tem ocorrido quando é instalado esse tipo de equipamento nas áreas centrais das cidades brasileira.

Entre os projetos a serem desenvolvidos no Distrito Federal está em Território Vulnerável (Protejo). Cerca de um milhão e setecentos mil jovens de todo o DF expostos à violência doméstica e urbana serão selecionados para participar de atividades culturais, esportivas e educacionais. Como incentivo, receberão um auxílio mensal de R\$ 100.

Contudo, o que vem sendo noticiado e declarado por moradores da região e da própria polícia local é que a violência não diminuiu e, mesmo com a presença da polícia e dos postos policiais a atuação dos marginais e traficantes não foi comprometida.

A população lida diariamente com a violência no local, e de acordo com os policiais que trabalham em um dos módulos, o que foi prometido para a execução do programa ainda não existe, viaturas, armamento, equipamento, efetivo policial. Pelo lado da população não é diferente, além de estarem à mercê da criminalidade, apelam apenas para a proteção divina, pois não acreditam nas ações da polícia e do programa e acham que não melhorou em nada a situação depois da instalação do Pronasci na região, conforme estudo divulgado em setembro de 2009 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). (Pesquisa de Campo, realizada in loco no Itapoá, extensão do Paranoá/DF, no dia 29 de maio de 2010).

Resultados alcançados no DF com o programa

Desde a implantação foram criados 28 projetos lançados com o Território de Paz.

Ações e Resultados

Renaesp e Bolsa Formação

1. Estudam pela Renaesp: 1.646 profissionais.
2. A IES parceira do Pronasci é a Universidade de Brasília.

2. Policiamento comunitário

- Cada posto de polícia terá 16 policiais comunitários do Pronasci (4 por turno). Em Itapoã, atuam 32 policiais.
3. Postos de polícia comunitária
- 70 postos de polícia comunitária recebem investimentos do Pronasci, 2 destes ficam em Itapoã. Com o investimento foram compradas 140 motos, 70 viaturas, 70 computadores, além de móveis, telefones e purificadores de água – infraestrutura básica para garantir o funcionamento dos postos.
4. Reestruturação e modernização das instituições de segurança pública, aquisição de equipamentos não letais
- Policiais civis e militares têm à disposição armamento não letal visando maior segurança no exercício de suas atividades.
5. Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)
- Foi criado o Gabinete de Gestão Integrada da Região Administrativa de Itapoã.
6. Videomonitoramento
- Itapoã recebeu R\$ 990.451,55 para implantar o GGI e o projeto de videomonitoramento, com 25 câmeras.
7. Equipe Multidisciplinar
- Contratação da equipe formada por 4 assistentes sociais, 1 coordenador, 1 jornalista e 1RP. Instalação: Zona Especial de Interesse Social Itapoã.
8. Mulheres da Paz
- 200 mulheres da paz atuam no DF: 90 atuarão na Estrutural, 55 em Arapoanga, 55 em Itapoã.
9. Protejo – Proteção de Jovens em Território Vulnerável
- 1.700 jovens são beneficiados.
10. Estabelecimentos penais especiais para jovens

- O Entorno do DF será contemplado com uma unidade, que será construída no Novo Gama (GO). A previsão é de que a obra seja iniciada no primeiro semestre de 2009 – a execução depende do governo estadual.

11. Laboratório Tecnológico contra a lavagem de dinheiro

- O LAB foi instalado no Ministério Público do DF. Haverá um LAB também na sede do Departamento de Polícia Federal.

12. Canal Comunidade

- Recurso empenhado ao GDF.

13. Núcleo de Justiça Comunitária

- No Distrito Federal, o Pronasci firmou convênio com o Tribunal de Justiça para fortalecer a experiência de dois núcleos já existentes em Taguatinga e Ceilândia e a criação de mais dois: um em Samambaia, a partir de janeiro, e outro, posteriormente, em Itapoã. O TJDF ficará a cargo de selecionar os agentes comunitários, capacitá-los e estruturar os Núcleos. A previsão é de que sejam realizados 680 atendimentos à população das cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia.

Desta forma, podemos verificar que, com apoio e a política correta na aplicação dos projetos, aliado a investimentos e qualificação profissional dos agentes públicos, buscando o interesse político e comunitário, podemos observar a melhora na situação da população e conseqüente minimização nos índices de violência.

CONSIDERAÇÕES

As análises e observações da documentação mostraram extrema semelhança nos propósitos, são basicamente cópias dos projetos de implantação dos programas em todo território nacional, isto posto, coube analisar os elementos, não se objetivando as ações; sendo o marco referencial o relatório elaborado na criação do SUSP, fundado no plano de Diadema.

Este marco regulatório principiou a matriz de gestão integrada, tornado-a uma ferramenta para que União, Estado e Município pudessem pensar e agir, partindo de uma base de dados consistente, estudando as situações de vulnerabilidade criminal, próprias a cada realidade e propondo estratégias de resolução de conflitos, sob a forma de um contrato local para uma cidade mais segura. Para tanto, a gestão municipal deve estar sustentada numa dimensão racional sistêmica, e, orientar-se por “princípios ético-político suprapartidário”. Ou seja, deve sustentar-se nos pressupostos da política nacional de segurança do SUSP – instância da gestão pública responsável pelas diretrizes da política nacional integrada de segurança pública – e, nas perspectivas enunciadas na parte I “marco referencial”, ou seja, o relatório.

Identificamos ao longo do trabalho, um empenho das administrações municipais, a partir do marco referencial na adequação e criação de meios, a fim, de cumprirem as exigências do SUSP, conforme apresentamos os exemplos no Estado do Rio Grande do Sul e Brasília/DF;

Uns dos primeiros municípios do país, a construir uma estrutura integrada dentro dos moldes do SUSP, foi Porto Alegre/RS, demonstrando o real interesse social da administração local.

A reduzida, ou apática, participação do executivo municipal, especialmente da SDHSU de Porto Alegre, nas Mini-conferências, nas Pré-conferências e na I Conferência Municipal de Segurança Urbana, durante o ano de 2006, bem como nas reuniões ordinárias e atividades gerais desenvolvidas pelo Conselho, motivou a formalização de uma carta-

denúncia, tornada pública, no primeiro semestre de 2007, por parcela significativa dos conselheiros do COMJUS.

A carta aberta descreveu o processo de esvaziamento político do COMJUS e dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança, atribuído à omissão do Poder Executivo municipal e da SDHSU, responsáveis legal, registre-se novamente, pelo assessoramento técnico e administrativo dessas instâncias e pela implementação das políticas públicas municipais nessa área.

Percebe-se ainda que, sejam pela falta de uma concepção política clara do papel da SDHSU, para o funcionamento do COMJUS e sua rede, entidades governamentais e comunitárias, seja, pela pífia atuação dessa secretaria, como representante do Poder Executivo municipal, no cumprimento de suas atribuições legais a qual lhes incumbia, mostrou-se evidente um processo de desmobilização do potencial participacionista do COMJUS, dos Fóruns Regionais e Conselhos Comunitários de Justiça e Segurança da cidade.

Assim, apesar da natureza do conselho e da rede que lhe dava suporte, capilarizada nas dezesseis regiões do Orçamento Participativo, a densidade de participação popular e governamental, e, a qualidade das discussões dos projetos e das prioridades municipais; as prestações de contas pelo Poder Executivo Municipal (leia-se SDHSU), e a efetivação do Plano Municipal de Segurança e das decisões aprovados na I Conferência Municipal de Segurança Urbana, ocorrida em maio de 2006, ficou bastante limitadas, melhor dizendo, inexistentes e/ou ineficazes, apesar das potencialidades ensejadas no sentido da proteção integral de direitos de uma série de medidas e ações nelas expressas.

Concluimos que o COMJUS, como um espaço de articulação mais amplo de todo um sistema de proteção social, formado por entidades comunitárias e governamentais, representativas de diversos setores da cidade de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul, atravessou um momento extremamente

delicado, que perdurou nas Administrações Públicas municipais seguintes, cujo projeto político para a cidade foi reeleito pelo voto popular.

Realidade também identificada no mesmo Estado na cidade de Canoas, onde a proposta pelo poder público, quanto ao real interesse na solução dos problemas voltados para a segurança pública esfacelou-se.

As tarefas da SEMASP cingiam-se, dessa forma, a coordenar o trabalho operacional da Guarda nos parques e praças públicos, bem como, de vigilância dos prédios públicos da Prefeitura, espalhados pela cidade. Parcos investimentos em qualificação profissional e infra-estrutura básica foram realizados pela Administração Pública Municipal, por meio da SEMASP, na área da segurança nesse período.

No dia 8 de janeiro de 2008, a Prefeitura aprovou, na Câmara Municipal, a Lei n.º 5.264, a qual constituiu o GGI-M, em decorrência da obrigatoriedade estabelecida pelo Ministério da Justiça para “liberação” recursos federais para o município. O citado instrumento de gestão deveria operar como um fórum deliberativo e executivo, cujas decisões seriam tomadas por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compunham, dado o afã de promover a articulação dos programas de ação governamental na área da fiscalização e da segurança urbana.

De acordo com o professor Luiz Eduardo Soares, idealizador do GGI, quando Secretário Nacional de Segurança Pública, em 2003, esse instrumento de gestão:

“Em sua versão original, de janeiro a outubro de 2003, período em que fui secretário nacional de segurança pública, o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública (GGI-SP), enquanto instrumento operacional do Sistema Único de Segurança Pública foi concebido e implantado pelo governo federal, através da SENASP, em parceria com os governos estaduais, como um fórum deliberativo e executivo, além de espaço de diálogo, produção de consensos, identificação de prioridades comuns, formulação de pautas que pudessem ser compartilhadas e celebração de acordos em torno de medidas e/ou ações conjuntas ou complementares voltadas para a segurança pública”.

Consoante ao art. 2º dessa lei competiria ao GGI-M:

a) tornar mais ágil e eficaz a comunicação entre os órgãos que integram, a fim de apoiar as Secretarias Municipais e Polícias Estaduais e Federais na fiscalização administrativa e na prevenção e repressão da violência e da criminalidade;

O Financiamento dos Planos de Segurança Municipal poderá ser feito com recursos da União, dos estados e dos municípios, além daqueles advindos do Fundo Nacional de Segurança, pois somente do Programa de Aceleração do Crescimento foram destinados mais de seis bilhões de reais. Cabe à Senasp, órgão da administração federal responsável pela política nacional de segurança municipal e prevenção da violência, gerir a verba do Fundo Nacional destinada aos municípios, em conformidade com a Comissão Especial de Segurança Municipal. Sugere-se que, a partir de 2005, sejam adotados indicadores abaixo de avaliação dos projetos municipais que buscam recursos do Fundo. Para tanto, se indica a efetiva estruturação do:

- Plano de Segurança Municipal, (elaborado pelo próprio município) que contemple Projetos de qualificação, valorização e desenvolvimento tecnológico da Guarda Civil e Projetos multissetoriais de Prevenção da Violência;
- Conselho Municipal de Segurança;
- Fundo Municipal de Segurança;

Destarte, o princípio do marco referencial, e ante os exemplos apresentados, em sua grande maioria os Gabinetes foram criados com a finalidade de ser mais uma fonte para angariar recursos, pois, atrelada ao Executivo através das Secretarias Municipais, e, sem uma regulação para destinação dos recursos, reavivou-se o trem da alegria na composição de suas coordenadorias.

Ao analisarmos as leis de criação dos Gabinetes de Gestão Integrada, nota-se que todas são iguais, com poucas adaptações para cada município.

No campo político a criação do SUSP, SENASP, PRONACI e etc., na composição do Sistema Único de Segurança Pública, com realização de conferências, encontros e congressos fez surgirem os protocolos e cartas de intenção que simplesmente foram copiados uns dos outros, sempre observados o

modelo de ação aplicado em Diadema, porém sem o maior comprometimento, para não colocar em choque as forças institucionais de segurança e as políticas, fatos que interferem em sua aplicação e solução dos problemas. Estuda-se até hoje, e busca, adaptar modelos para o controle de violência completamente fora da realidade do país, e da população, vez que, a legislação alterou, a sociedade mudou seu modo de pensar e agir, e, a ineficácia em controlar a violência pelo estado, faz a cada dia aumentar a incredibilidade na eficiência dos planos apresentados pelo governo.

Este modelo interessa ao estado, por não oferecer questionamento e tampouco restrições aos interesses, e ações meramente políticas e inócuas a solucionar problemas.

O Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública e Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, apresentou dados sobre a Realização de Operações Policiais Conjuntas (Polícia Militar e Polícia Civil), conforme se verifica no capítulo III.

A criação de políticas municipais com criação ou ampliação de Guardas Municipais, instalação de sistema de monitoramento por câmeras, criação de bairros populares para baixa renda, são medidas do plano de segurança nacional, que alia ainda a coparticipação com as forças de segurança estadual.

A implantação destas iniciativas municipais em segurança pública, tem recebido críticas, e sofrido resistências por conta das mudanças que provoca no papel do município, e, na estipulação de suas responsabilidades. À hesitação de muitos gestores municipais em aventurar-se num terreno complexo, somam-se resistências das mais diversas origens. Encontram-se resistências, principalmente, entre os gestores e operadores dos sistemas de segurança pública estadual, e no próprio interior das corporações policiais, especificamente nas Polícias Militares e Polícias Cíveis.

A partir deste ponto surge a disputa pelo controle das Guardas Municipais, as polícias com intenção de “ganhar” ou “não perder” espaço, e o Ministério Público como forma de inserir-se no contexto excluindo sua dependência, agindo de forma mais direta na persecução penal, buscam ter domínio desta instituição, principalmente com a indicação dos comandantes ou responsáveis em gerirem as ações.

Todas estas formas de disputa são “veladas”, e nunca declaradas e ainda cuidadosamente expressas pelos assessores de imprensa de cada órgão, já que as opiniões, declarações e entrevistas hoje são de exclusividade do departamento de comunicação dos órgãos.

Na Polícia Militar, o espírito na corporação, segundo Muniz (1998), se acha inscrito no gestual dos policiais, o modo como se expressam, na forma de interagir com as pessoas e a obrigação de apresentar um discurso comedido e, sempre que possível impessoal e subjetivo. Com a etiqueta orientada pelo Regulamento de Continências, honras e sinais de respeito das Forças Armadas, os policiais militares são exaustivamente treinados para a proteção da imagem da corporação, por meio de rigorosa pedagogia voltada para a produção de comportamentos uniformes, sendo a conduta militar considerada patrimônio da corporação. Nos uniformes, inspirados nas tropas de combate dos militares regulares, estão fixados uma tarja “com o nome de guerra”, as divisas correspondentes aos graus hierárquicos e outras insígnias referentes à trajetória institucional do policial.

A obrigatoriedade do asseio no uniforme, passível de punição, segundo o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo – Decreto nº 13.657, de 9 de novembro de 1943, artigo 65, que diz:

“apresentar-se em público com o uniforme desbotado, desfalcado de peças ou sem cobertura, ou ainda, com ele alterado, salvo pequenas tolerâncias autorizadas”.

É considerada transgressão disciplinar média, sujeita a pena disciplinar que poderá variar de repreensão à prisão. Dessa forma, segundo Muniz, o policial deve refletir a imagem, de que, nunca está desprevenido, e sempre pronto para ser passado em revista e pela sociedade.

A expressiva valorização do espírito de corpo, apresentada pelos policiais militares, sobre a criação das guardas municipais se reflete no uniforme, marca sensível da corporação, principalmente quando não concordam que a GCM tenha o uniforme parecido com os da PM. Não desejam e não querem ser confundidos com os guardas municipais, demonstrando a preservação de identidade de policiais militares.

A formação PM, básica ou de especialização, ainda acontece ao arremedo daquela ministrada pelo Exército Brasileiro, com muitas aulas que mais parecem treinamento para guerra em ambiente rural, ainda que a atuação seja urbana, observa-se os cursos de “Operações Especiais”. A “ralação” é bastante valorizada e praticada, em detrimento do preparo técnico.

Incansáveis horas de ordem unida, marchas e evoluções em deslocamento, básicas na formação militar, ocupam um tempo que certamente seriam melhores aproveitados, com estudo e prática simulada do gerenciamento de crises ou táticas ou práticas policiais.

Os treinamentos táticos, ocorridos por conta da estrutura ideológica, terminam por inculcar a formação de um “herói valente” ao invés de formar um profissional qualificado, relegam aos cursos de especialização que não alcançam todos os profissionais.

Os regulamentos da PM, aprovados por decreto estadual, ainda utiliza as “pistas de adestramento”, onde obstáculos são transpostos dentro da lama e do mato, muitas vezes enfrentando “emboscadas”, onde policiais já formados atuam no intuito de atrapalhar a transposição das barreiras, no treinamento de tropas urbanas. Enquanto isso, no mundo esportivo, os praticantes de parkour, esporte

criado na França, no qual os praticantes devem, usando muita técnica e agilidade corporal, transporem os mais diversos obstáculos tipicamente urbanos: cercas, muros, sacadas, alambrados, paredes, grades e às vezes prédios de até dois andares.

O próprio termo adestramento é sintomático. Remete-se ao sentido de tratamento de animais irracionais ou máquinas, passivos e receptivos às instruções, quando na realidade deveria aplicar educação continuada, ou melhor, dizendo aprendizado continuado, a qual os envolvidos não perdem sua condição de sujeitos do processo.

As missões sociais das corporações, Exército e Polícia Militar, são distintas, cabendo pensar, também, qual a necessidade da vinculação, e mesmo se necessitaria uma polícia “militarizada”. O policiamento ostensivo ocorrerá independente da condição e efetivamente tem sido realizado, a exemplo das guardas civis existentes, como das capitais e grandes centros, e outros países como Canadá e Estados Unidos.

Acredita-se que a legislação concernente ao policial militar contribui para torná-lo um “corpo estranho” no tecido social onde ele, além de ser restringido do exercício do vocabulário de Gíria, grandemente utilizada no meio social, no seio militar deve pautar-se aos termos e palavras objetivas, a fim de designar instrução pesada, em detrimento do bastante desgaste físico ou mental.

Entre os subordinados, formado pelo quadro de praças, a situação torna-se mais delicada. O uso da denominação “praças”, utilizada ainda hoje com naturalidade para designar este segmento diferenciando aos oficiais, as quais devem obediência funcional inquestionável por regulamento, é sintomático e possui uma carga simbólica muito forte. O termo de emprego secular, segundo Beattie (1999), tem o sentido de situar os indivíduos na rua, numa época em que, para integrarem as milícias, eram recrutados homens solteiros, sem a

responsabilidade de sustentar uma família. Ou seja, para compor as milícias lançava-se mão dos solteiros, “vagabundos” e desordeiros, os homens das ruas, da praça pública, demonstrando o quão desprestigiada era essa carreira, e que tipo de milicianos a sociedade contava para protegê-la. Neste contexto criaram-se as normas e o Regulamento Disciplinar que apesar de datar de 2001, foi copiado do anterior, agravando-se e criando condutas em função do episódio da Favela Naval.

Há um paradoxo do Estado, no momento em que construiu no Brasil uma sociedade democrática de direitos, fundamentada na Constituição de 1988, avalizada por nossos legisladores, os mesmos que votaram e aprovaram as então legislações militares em vigor, por vezes contestadas junto ao Supremo Tribunal Federal, que as convalidaram, legitimando as injustiças a esse grupo de profissionais, que, com acertos e erros, bem ou mal preparados tecnicamente, são legalmente investidos e arregimentados através de concurso público para prover e exercer a segurança, direito fundamental dos demais cidadãos, sendo tolhidos no exercício de sua própria cidadania com integralidade, com proibição de filiação político-partidária e liberdade de expressão, desestimulado a exercê-los e muito menos a discuti-los.

Certamente, a situação contribui para a insatisfação geral desses profissionais, mormente no círculo de praças, que se veem enredada com tantas limitações, perfeitamente dispensáveis, e que em nada contribuem para um melhor desempenho profissional.

Diante deste quadro, cria-se o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, voltado à gestão participativa e integralização de instituições e corporações e ainda com participação popular.

Este princípio que rege o SUSP, não coaduna com as instituições militares, isto posto em razão da estrutura hierarquizada, com balizes na “hierarquia e

disciplina”, não permitindo interação e entrelaçamento entre seus agentes, vez que o superior é incontestável, conforme preceito do regulamento disciplinar, então veja;

Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de São Paulo – RDPM, em seu artigo 13, inciso 11;

“publicar, divulgar ou contribuir para a divulgação irrestrita de fatos, documentos ou assuntos administrativos ou técnicos de natureza policial, militar ou judiciária, que possam concorrer para o desprestígio da Polícia Militar, ferir a hierarquia ou a disciplina, comprometer a segurança da sociedade e do Estado ou violar a honra e a imagem da pessoa” (Falta Grave);

RDPM artigo 13, inciso 33;

“aconselhar ou concorrer para que não se cumpra ordem legal de autoridade competente, ou serviço, ou para que seja retardada, prejudicada ou embaraçada a sua execução”. (Falta Grave);

RDPM artigo 13, inciso 34;

“interferir na administração de serviços ou na execução de ordem ou missão sem ter a devida competência para tal”. (Falta Média);

RDPM artigo 13, inciso 37;

“recriminar ato legal de superior ou procurar desconsiderá-lo”. (Falta Grave);

RDPM artigo 13, inciso 40;

“procurar desacreditar seu superior ou subordinado hierárquico” . (Falta Média);

RDPM artigo 13, inciso 128;

“discutir ou provocar discussão, por qualquer veículo de comunicação, sobre assuntos políticos, militares ou policiais, excetuando-se os de natureza exclusivamente técnica, quando devidamente autorizado”. (Falta Leve).

Pois bem, um simples questionamento, combinado ao desprazer de um comando, pode associar a falta a ato de insubordinação provocando a expulsão do militar. Então dentro deste contexto como pode se criar a integração? Num sistema onde não se admite questionamento, como esperar não haver mordança?

Estamos longe de se ter o sistema ideal de segurança, aliado a integração com melhoria da execução das ações obtendo com isto um melhor resultado no controle da criminalidade e violência. O próprio estado ao agir de modo equiparado ao provinciano na solução de questões atinentes a segurança, desrespeitando princípios constitucionais, violando direitos em detrimento a direitos humanos, convalida a impunidade.

Em função desta formação criam-se as agruras desta situação hostil entre Guardas Municipais e Polícias, tornaram-se evidentes na divulgação da Carta de Americana, primeiro documento aberto a criticar e apontar as divergências, quiçá disputa entre as forças legais para o controle e prevenção na segurança pública.

Ela expõe como são recebidas pelas instituições as mudanças e alterações, apontando claramente a intenção e o interesse na receptividade ao novo. Elas não coadunam com estas novas sistemáticas, pois irá expor a falência da estrutura.

Como se observa desde a publicação da Carta de America esta disputa tornou-se velada, assunto desconversado, onde somente o Comando Geral, através de seu representante manifesta-se.

Divergências;

A disputa por espaços pôde ser observada em nosso estado, em fato com repercussão até hoje, “a greve e confronto entre polícia civil e polícia militar”, onde se tentou demonstrar a força individual das instituições, e não a busca por um direito legítimo.

Podemos verificar nas reportagens, o uso inclusive de armamento e munição letal, com vários feridos, grande prejuízo material e o acirramento das divergências, tendo sua maior repercussão na não elaboração de Boletins de Ocorrências por parte de Delegados, em ocorrência levadas pela Polícia Militar, em função do entrevero provocado pela greve.

Identificando não ser exclusividade de São Paulo esta divergência, destaca-se o ocorrido no Rio de Janeiro, quando da implantação dos novos modelos de delegacias, conforme verifica-se; Além da inexistência de outras instituições responsáveis pela Justiça Criminal na Delegacia Legal, constatamos a continuidade de conflitos interinstitucionais identificados em pesquisas anteriores sobre o sistema tradicional de administração policial do Estado (Mandach, 2001a e 2001b e Nazareth Cerqueira, s. d.).

A representação social que os Policiais Civis da Delegacia Legal têm da Polícia Militar, é negativa. Segundo os inspetores e delegados entrevistados, o Policial Militar é “burro, ignorante e truculento; não é qualificado para o trabalho investigativo”. A hierarquia militar a qual eles são submetidos, assim entende o interlocutor, faz com que eles não tenham um diálogo aberto com outros policiais, o que os impossibilitam de “pensar”.

O mesmo delegado que proibiu a circulação de Policiais Militares na Delegacia Legal durante seu plantão, pois “não gostava que ficassem passeando ali”, alegando que só iriam entrar neste espaço caso houvesse necessidade, manifestou sua visão a respeito da Polícia Militar descrevendo o seu procedimento em caso de prisões por “desacato”(desobediência) efetuadas por Policiais Militares:

“Os PMs são tão ignorantes, que a maioria das prisões por desacato feitas por eles não são desacatos! (...) Eu não prendo ninguém por desacato quando só tem PM como testemunha... Não acredito em palavra de PM.” (Delegado Adjunto – Delegacia Legal – setembro de 2001, Rio de Janeiro).

Além da crítica à postura não profissional da Polícia Militar, os representantes da Polícia Civil percebem uma perda de espaço em relação a Polícia Militar: “Estão tentando acabar com a Polícia Civil” (Inspetor entrevistado). Acreditam que a Secretaria de Segurança Pública esteja prendendo a Polícia Civil com procedimentos burocráticos para, em um momento posterior, repassar a atribuição de investigação policial a Polícia Militar. Alegam uma forte militarização das políticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Da mesma forma que a Polícia Civil percebe uma redução de seu espaço de atuação em relação a PM, esta também se vê acuada por ganho de espaço por parte da Polícia Civil. Interlocutores da PM acreditam que o grande investimento físico feito na PC do Estado (a construção das novas delegacias), é prova concreta de uma valorização da PC em detrimento da PM.

Em relação aos atritos cotidianos entre as duas instituições, observamos por parte dos PM um descontentamento em função da demora excessiva dos procedimentos burocráticos da Polícia Civil. Dependendo da Polícia Civil para concluir a ocorrência, freqüentemente o PM trabalha além das horas de seu plantão. Os interlocutores da PM admitem que esta dependência possa ser amenizada em função das relações pessoais que o PM estabelece na delegacia. (PAES, 2009, pág. 42 e 43).

Identificamos ainda, com imensa tristeza a falta de unidade e integração de ações dentro da mesma organização, como pode identificar em ação realizada recentemente na cidade de São Paulo, onde policiais da Polícia Civil Estadual, em trabalho investigativo, trocaram tiros resultando em um morto e outro ferido, fato onde se observa o desperdício de verbas, com emprego excessivo de pessoal

e falta de comunicação e total (dês) integralidade da organização, conforme fato ocorrido em 13/09/2012.

Sem saber que investigavam o mesmo crime, policiais trocam tiros e investigador morre

Equipes do Deic e do Decap apuravam roubo de caminhão na zona Norte de São Paulo.

Estas manchetes foram estampadas nos principais jornais do país, decorridos nove anos da criação do SUSP, e três anos da criação dos GGI e realização da I Conferência Nacional de Segurança Pública, não existe perspectiva de melhora nesta seara.

Em outras palavras, ou as instituições mudam e conscientizam de que a participação conjunta e convivência humana pautada nos valores de solidariedade, respeito e confiança são os únicos caminhos, ou, não se poderá garantir a sobrevivência da espécie.

Segundo afirma Leonardo Boff, em seu Ethos Mundial:

"... dessa solidariedade depende a conservação do patrimônio natural comum da humanidade, sem o qual a vida não será mais possível (...) Ela deve penetrar em todas as instâncias e fazer-se carne e sangue em todas as pessoas. Por isso, o portador natural dessa ética é a sociedade civil, as pessoas concretas e suas organizações. Os Estados devem orientar suas políticas públicas no espírito da solidariedade, bem como as relações inter-estatais..." (BOFF, 2000: 113-114).

Entende-se, pois, na cooperação entre a sociedade civil organizada e as instituições públicas por meio de programas de policiamento coordenado como solução para o problema da violência. Os conselhos que conseguem equidade de poder entre os atores, se bem utilizados, são eficientes, além de representarem uma forma de democratização ao acesso à justiça e de humanização da polícia. Porém, não basta o esforço de apenas um dos lados. Essencial para o sucesso do projeto será o trabalho de uma população verdadeiramente engajada, que acredite nos Gabinetes e conselhos e lute por eles.

Entretanto, somente nos últimos seis anos surgiram iniciativas pontuais de alguns municípios e regiões metropolitanas brasileiras na formulação e execução de políticas locais de prevenção do crime e da violência. Entre os múltiplos fatores que contribuíram para que os prefeitos tivessem de reinterpretar os seus “limites” e concepções sobre a segurança pública, destacam-se a elevação das taxas de criminalidade e a generalização da sensação coletiva de insegurança, nos principais centros urbanos. Ambos os fenômenos, associados, fizeram da segurança gênero de primeira necessidade e a principal demanda dirigida pelos eleitores aos candidatos, nas últimas eleições municipais. Também a divulgação e o conseqüente acesso da opinião pública a experiências internacionais positivas – que conseguiram conter e reverter altos índices de criminalidade – passou da mesma forma, a inspirar e influenciar alguns gestores municipais.

Várias administrações municipais começaram, então, a apresentar soluções aos problemas de suas cidades. Iniciativas municipais (Prefeituras de Santo André, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, etc.) e regionais (Fórum Metropolitano de São Paulo e Recife) emergiram como possibilidades complementares aos mecanismos tradicionais de prestação de segurança às populações locais. Experiências de parcerias entre a sociedade civil e o policiamento comunitário também se tornaram referência nacional, como o GPAE e o Espaço Criança Esperança, no Cantagalo (Rio de Janeiro), e o Projeto Fica Vivo (parceria entre o Centro de Estudos em Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais / Crisp, a Prefeitura de Belo Horizonte e o Governo do Estado de Minas Gerais), no Morro das Pedras (Belo Horizonte).

Verifica-se, por outro lado, que grande parte das experiências municipais revelou se incipientes e heterogêneas, não somente quanto ao processo da gestão, mas, principalmente, quanto à qualidade da formação dos profissionais que atuam na área da segurança pública e violência urbana. A heterogeneidade manifesta-se seja na multiplicidade das modalidades de gestão municipal, seja

na pluralidade das políticas adotadas. Muitos exemplos poderiam ser oferecidos. Eis uma pequena amostra desta rica – porém problemática – heterogeneidade: algumas prefeituras optaram pela criação de uma secretaria específica de Segurança Municipal, sem necessariamente possuírem guardas civis – foi o caso de Vitória (ES), em 1997 –; outras reformularam radicalmente suas Guardas, armando as – foram os casos de Novo Hamburgo (RS) e Diadema (SP), em 2000; houve ainda aquelas que investiram em programas multissetoriais de prevenção da criminalidade e mantiveram suas Guardas desarmadas – Porto Alegre (RS) e Rio de Janeiro (2000). A aposta em conselhos municipais de segurança e contratos locais de gestão – Jardim Ângela, cidade de São Paulo, em 2000- também começaram a fazer parte da agenda pública, assegurando, assim, a participação e o controle social por parte das comunidades locais.

Como se vê, as ações foram pontuais em seu tempo, e chegou surtir algum efeito, mas necessitam de continuidade.

Mesmo assim, a situação atual revela baixa institucionalidade, descontinuidade freqüente, ausência de trabalhos avaliativos e de sistematização das experiências existentes. O quadro descrito vem gerando restrições à sustentabilidade política e à disseminação de algumas dessas experiências.

A participação direta da comunidade tornará mais fácil a detecção e exterminação das causas da violência, rumo à restauração da almejada paz social. Somente assim e através da conjugação de esforços que visualizem uma segurança pública eficaz e eficiente poderá mudar a sensação de insegurança que permeia na nossa sociedade. Porque diante da absurda onda de violência que perpassa a nação brasileira, a sociedade clama por segurança. E qualquer aperfeiçoamento na política de segurança pública é relevante, válido e urgente.

A cidade de Araraquara/SP, também está inserida nesta situação, vez que, o Gabinete de Gestão do município, criado em 2009, não conseguiu

representatividade, sequer conseguindo estruturar-se e organizar-se de forma a interagir e elaborar ou mesmo instituir ações já elencadas no Plano de Segurança, apesar de receber verbas por parte do Ministério da Justiça, tem reconhecimento regional em função da atuação do Conselho Municipal Anti Drogas (Comad), pela realização de congressos e capacitação de membros para atuarem na cidade e região. O Gabinete de Gestão Integrada, em função de inexpressiva ação, e a total falta de integração entre seus atores, pois até mesmo as reuniões ocorrem em separado entre as coordenadorias, conseguiu organizar apenas uma atuação no Jardim São Rafael, em 2011, conforme nota-se em noticiário anexo para conhecimento. Mesmo assim, falta continuidade e acompanhamento por parte dos agentes e coordenadores, para tornar efetiva a participação e execução do programa implantado, notório está que recebida às verbas para implantação, e seguido o trâmite legal, abandona-se e esquece-se, relegando ao escárnio e segregação aquela população.

Aliado ao fato de não existir termo legal de prestação de contas estas ações prestam para afirmar o engodo popular, criando uma imagem de trabalho e proteção junto a mídia e população.

O pressuposto desta pesquisa foi confirmado em parte ao constatar que há priorização do atendimento das demandas relacionadas com a criminalidade através da criação do GGI, inclusive redirecionando verbas, e pensamento voltado ao policiamento comunitário para aquele fim, apesar de reconhecer que a falta de efetivo e preparo na consecução da atividade, o desenvolvimento das ações preventivas ocasionaram medidas mais repressivas no controle da criminalidade. Entretanto, esta justificativa não inviabiliza o pressuposto de que a Polícia Cidadã seja inviabilizada contrariam o propósito de integração entre instituições e comunidade, principalmente no que tange a reproduzir a estrutura de poder da sociedade, agindo de forma discriminatória nos momentos das intervenções contra uma parcela da população, o que contradiz uma das funções

nucleares do papel da polícia que é proteger e fortalecer a cidadania por meio do incremento da segurança para a sociedade como um todo.

Ante o cenário apresentado, pode-se afirmar que não existe uma perspectiva a curto e médio prazo para a resolução e controle da violência, vez que, o cenário apresentado depende de interesse político, discussão e pauta de agenda para trabalhos coordenados e principalmente prestação de, das ações e investimentos distribuídos a esse fim.

ANEXOS

NOTÍCIAS / CIDADE

Quarta, 15 de Junho de 2011 às 03h00

Jardim São Rafael receberá ação piloto do Gabinete de Gestão Integrada

Decisão foi tomada na primeira reunião da equipe, realizada ontem pela manhã

Por **Gustavo Ballester**



Foto: Lucas Tannuri

Apenas 18% das moradoras do conjunto habitacional vivem com um companheiro

O Jardim São Rafael, na Zona Nordeste da cidade, será o primeiro bairro a receber os serviços de prevenção e combate ao uso de drogas e à violência dos 25 setores que compõem o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) nas ações de proteção e defesa da criança e do adolescente. A decisão foi tomada na primeira reunião da equipe, realizada ontem, na Prefeitura. Segundo o GGI, a intervenção-piloto no bairro será dividida em três grupos de trabalho: Prevenção, Atendimento e Repressão, que se reunirão separadamente a fim de definir os coordenadores e as primeiras ações.

De acordo com juiz da Vara da Infância e Juventude, Silvio Moura Salles, o bairro foi escolhido devido ao levantamento feito pela coordenadora executiva da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Regina Célia de Souza Beretta, que revelou um alto índice de vulnerabilidade social dos moradores do local.

O bairro é composto por 498 casas do programa "Minha Casa, Minha Vida", do Governo Federal, e com mulheres como chefes da família. O levantamento mostra que apenas 18% delas têm companheiro. Além disso, a renda per capita é menor do que um quarto do salário mínimo em 76% dos lares. "Esse número está abaixo da linha de pobreza", diz Regina. Outro dado preocupante é que 62% dos moradores têm o ensino primário incompleto; 2% têm Ensino Médio incompleto; e 0% tem nível universitário.

O prefeito Marcelo Barbieri lembra que o bairro foi criado em abril, portanto é bastante recente e já demanda cuidados especiais para se evitar problemas com tráfico e consumo de drogas, álcool e tabaco, principalmente entre crianças e adolescentes. "Vamos fazer uma ação piloto no local e, com base nas experiências adquiridas, espalharemos as atividades por toda a cidade".

Próximas reuniões

O grupo de Repressão se reunirá no dia 21 de junho, às 8h30, no 13º Batalhão de Polícia Militar do Interior (BPMI); o grupo de Prevenção fará reunião no dia 27 de junho, a partir das 8h30, no Palacete das Rosas; e o grupo de Atendimento no mesmo horário e local, porém no dia 28 de junho. A próxima reunião do GGI ficou marcada para o dia 14 de julho, às 8h30, na sala de reuniões do 6º piso da Prefeitura.

Veja como ficou a divisão dos grupos de trabalho:

PREVENÇÃO	REPRESSÃO	ATENDIMENTO
Secretaria de Cultura	Defensoria Pública	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (Drads)
Secretaria de Esportes	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	Secretaria de Cultura
Secretaria de Educação	Câmara Municipal	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social
Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	Polícia Militar	Conselho de Segurança do Estado
Conselho Tutelar	Polícia Civil	Secretaria de Esportes
Defensoria Pública	Guarda Municipal	Secretaria de Saúde
Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (Drads)	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Secretaria de Educação Estadual e Municipal
Câmara Municipal	Conselho Municipal Antidrogas (Comad)	Conselho Municipal Antidrogas (Comad)
Conselho Municipal		Câmara Municipal

NOTÍCIAS / [CIDADE](#) – (ACESSO EM 04/09/2012)

Domingo, 23 de Outubro de 2011 às 03h00 (Atualizado em 22/10/2011 às 20h28)

Prática de sexo na rua choca moradores do São Rafael

Adolescentes chegam a destruir iluminação pública para poder ter mais ‘privacidade’ para namorar

Por **Luiza Pellicani**



Foto: Moisés Schini/Tribuna Imprensa

Mais escuro: Rua do bairro São Rafael, onde eventualmente lâmpadas são quebradas para encobrir namoro de jovens

Nas ruas do Jardim São Rafael 2, bairro relativamente tranquilo da Região Nordeste de Araraquara, não é difícil encontrar grupos de jovens andando sozinhos durante a noite. Segundo os moradores, muitos se divertem, conversam e ouvem música, mas uma outra situação tem causado preocupação — a atividade sexual entre os adolescentes em áreas públicas. Pessoas que pediram para não serem identificadas afirmam que a prática é comum e que os casais chegam a jogar pedras na iluminação pública para deixar a rua mais escura e ter "mais privacidade". "Eles chegam de mãos dadas, esticam um cobertor na calçada e ficam ali por horas", diz uma mulher que tem três filhos pequenos.

Como vestígios da prática ficam as camisinhas nas calçadas, ao lado de latas de cerveja vazias e bitucas de cigarro.

"Acreditamos que, em alguns casos, são crianças entre 7 e 10 anos que estão fazendo sexo no meio da rua", diz outra moradora.

A população reclama de ver tudo o que acontece na via pública durante a noite, mas o problema ocorre há meses e ninguém denunciou à Polícia Militar ou ao Conselho Tutelar. A situação não é privilégio do São Rafael. Na Vila Harmonia, funcionários da Tribuna flagraram um jovem casal praticando sexo na calçada em meio à movimentação da Feira Agro Comercial e Industrial da Região de Araraquara (Facira), na semana passada.

Medidas

O secretário de Assistência e Desenvolvimento Social, José Carlos Porsani, diz que já está investigando denúncias de menores de idade em prática sexual ao ar livre no bairro. "Todos os dias temos assistentes sociais no bairro. São famílias carentes que precisam do nosso apoio." Para tentar contornar a situação, o secretário diz ter solicitado cursos e outras atividades para atender aos jovens do bairro. "Com a nossa presença, queremos tirar os adolescentes e crianças desse tipo de risco", afirma.

De acordo com a conselheira tutelar Ana Cláudia Larocca, quem flagrar sexo entre crianças e adolescentes deve acionar o conselho para que sejam tomadas as devidas providências.

Para psicóloga, jovens repetem cenas da tevê

A erotização nos meios de comunicação em horários acessíveis a crianças e adolescentes tem estimulado a erotização precoce, segundo avaliação da psicóloga Marli Múcio de Paula. Ela explica que cenas de beijo incitam crianças e adolescentes a repetir o ato e elas normalmente nem sabem o que estão fazendo direto: fazem porque viram na tevê. A psicóloga alerta ainda que, sem proteção e instrução, os adolescentes têm ainda o risco de contaminação por doenças sexualmente transmissíveis (DST), gravidez indesejada e de exposição à violência e à pedofilia. Marli lembra que os abusadores sabem identificar os grupos mais vulneráveis e observa que os riscos independem de classe social. Segundo ela, todos os jovens com comportamento inadequado para a idade, sem controle dos adultos, estão sujeitos aos abusos, violências e atos precoces. "Isso não ocorre apenas no Jardim São Rafael, mas em toda a cidade", diz.

Bairro é 'piloto' da Gestão Integrada

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social está desenvolvendo uma ação assistencialista no Jardim São Rafael 2, traçando um perfil dos moradores com o fim de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, como crimes, prostituição e drogas. O bairro foi escolhido para o estudo devido ao perfil das famílias que se mudaram para o local em abril - a maioria é chefiada por mulheres - e também por conta de denúncias a respeito de atividades ilícitas nas proximidades. O bairro tem 498 casas do programa 'Minha Casa, Minha Vida', distribuídas para famílias com renda de zero a três salários mínimos

Artigo sobre o comando das guardas municipais.

terça-feira, 28 de fevereiro de 2012

Fonte: Autor: Carlos Alberto Lino da Silva Guarda Municipal de Barueri Diretor do Sindicato dos Guardas Municipais de Osasco e Região: GCM

Quadro de efetivos no comando das GMs Os Militares teimam em tolher o avanço das Guardas Municipais, contudo quando vão para a reserva querem assumir o Comando (cabide de emprego) delas, melhor dizendo, querem um "BICO DE LUXO" como passa tempo e para fazer com que elas sejam preparadas sob o controle e comando militar.

Não contentes com "BICO DE LUXO", acharam uma nova modalidade de bico é o "BICO OFICIAL", ou, "BICO INSTITUCIONALIZADO" (função/operação delegada), aonde os policiais militares trabalham para a Prefeitura em horário de folga, recebendo outro salário para realizar o trabalho das Guardas Municipais. É a PM querendo ser GM! Ser fiscal de posturas!

A função delegada é um convênio firmado entre a Prefeitura e a Polícia Militar, aonde a PM deve realizar serviços de competência municipal, estipulando valor de hora trabalho de oficiais e praças. Esta é mais uma das estratégias usadas pelos milicos para desestabilizar as Guardas Municipais que vem de encontro com a Diretriz nº. PM3-001/02/01.

As Polícias Militares do território nacional tem encaminhado às prefeituras a proposta da função delegada, aonde alguns municípios têm aderido e outros não.

Não será surpresa se nos municípios que não aderiram à função delegada, os Policiais Militares começarem a acochambar no serviço para que os índices de criminalidade cresça e assim apresentem a proposta da função delegada como a solução do problema.

A função delegada não pode ser deslocada da Polícia Militar para o município, sabido que a transferência de função por meio de delegação se processa internamente, dentro da mesma entidade estatal, sendo vedada a transferência entre Estado e município.

O policial sequer tem o direito de acumular outras atividades remuneradas a teor que dele exige dedicação integral ao trabalho na Polícia Militar, pois se assim for há acúmulo de função pública e duplicidade de vencimentos para fazer o que a lei já obriga que façam, pois embora a polícia militar seja estadual, o que existe de concreto no exercício da função delegada são os municípios.

Num pensamento/interpretação sistêmico, a função delegada, principalmente de seus oficiais pode-se caracterizar infringência ao inciso XVI e XVII artigo 37º da Constituição Federal que veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários para professores e profissionais de saúde.

A função delegada nas cidades que possuem Guardas Municipais é contraditória, pois é muito mais lógico o município investir em profissionais que sejam integrantes do seu próprio quadro, que sigam uma diretriz oriunda do chefe do executivo e que tenham senso de compromisso com a cidade em todos os aspectos e não só por questões salariais.

O município é pessoa jurídica política dotada de competências próprias, não devendo ficar subordinada à vontade de órgão do Estado (Polícia Militar), o que é mais perigoso – os Prefeitos, para efeito de segurança local, terão sua competência invadida por órgão do Estado, perdendo parcela da autonomia de chefe de Executivo e ficando, nesse campo e de algum modo, sob as ordens de oficiais das corporações militares estaduais.

Como bem afirma o PM Hugo Winkel, em monografia apresentada no Centro de Aperfeiçoamento e Estudos da Polícia Militar do Estado de São Paulo, segundo o mesmo “a população deve ser esclarecida de que as Guardas Municipais podem carrear desvios de verba, que poderiam ser aplicadas em outros serviços ...” dever-se-á alertar que a Guarda Municipal será mais um cabide de emprego ...”.

Ex-policiais reformados que exercem cargos de confiança usam o órgão para privilegiar parentes e amigos, direcionar contratos e beneficiar fundação de assistência social da PM Instituição civil com orçamento de R\$ 83 milhões, a Guarda Municipal de Belo Horizonte virou um quintal de militares reformados da PM mineira,(g.n.) acusados de direcionar contratos, empregar parentes e vigiar subordinados com escutas clandestinas. Aposentados, mas ainda em idade produtiva, pelo menos 20 ex-policiais ganharam cargos de livre nomeação no órgão e, alçados a postos de co-mando, importaram regras de sua corporação de origem, além de assegurar privilégios a colegas e familiares. As irregularidades são investigadas pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), que cobra explicações à prefeitura.

O caso foi denunciado por comissão especial da Câmara Municipal, que concluiu relatório sobre o esquema montado pelos militares. Uma das principais beneficiadas é a Fundação Guimarães Rosa, criada pela Ação Feminina de Assistência Social da Polícia Militar, que obteve, sem licitação, pelo menos nove contratos da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial (SMSEG). Responsável pela guarda, a secretaria é comandada pelo ex-policial Genedempsey Bicalho Cruz. Os

contratos, que totalizam R\$ 13.043.843,07, previam a organização de concurso público, capacitação dos guardas e prestação de serviços técnicos.

As investigações da Câmara concluíram que os militares da guarda atuavam dos dois lados do balcão. Pelo menos dois conselheiros da Fundação Guimarães Rosa (FGR) ocupavam, ao mesmo tempo, cargos na guarda: o atual corregedor, Roberto Rezende, e o coronel José Martinho Teixeira, então comandante. (g.n.) Rezende já era nomeado na secretaria quando a instituição assinou contrato com a FGR, da qual era também conselheiro, em 24 de maio de 2004, de R\$ 290.801,39, para seleção, treinamento e capacitação de 180 guardas. Já Martinho comandava a guarda, quando a fundação foi novamente contratada, por R\$ 539.329,92, para “prestações de serviços técnicos”, em 16 de julho de 2008.

Outras irregularidades envolveriam também a Fundação Guimarães Rosa. Contratada pela secretaria para ministrar um curso de reciclagem dos guardas municipais, a instituição passou a tarefa para a academia Buto K Dojo, pertencente a um militar reformado, no Bairro Prado, na Região Oeste da capital. (g.n.) “Qualquer rápido estudo que se faça sobre a Lei 8.666/93 – Lei das Licitações – constata-se que a empresa contratada tem de ter capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato”, registra trecho do relatório assinado pela vereadora Elaine Matozinhos (PTB).

Documentos Segundo relatório da Câmara, quando os primeiros contratos foram assinados a Fundação Guimarães Rosa não tinha alvará de funcionamento e localização e não era "sequer declarada de utilidade pública". “Claro parece ficar a violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e eficiência”, aponta o relatório. Os vereadores reclamaram ainda sobre a dificuldade em obter documentos sobre os contratos entre a Guarda Municipal e a Fundação Guimarães Rosa junto à Prefeitura de Belo Horizonte.

Mesma reclamação feita pelo Ministério Público. Na última quinta-feira, o promotor João Medeiros encaminhou nova solicitação de documentos que tragam o procedimento administrativo que culminou na dispensa de licitação para os contratos. “É preciso que a prefeitura explique por que não houve a licitação para os contratos”, justificou o promotor. O primeiro pedido foi enviado em 1º de julho, quando a prefeitura solicitou um prazo maior para prestar as informações. Dois meses já se passaram e ainda não houve qualquer resposta.

“As informações que estou pedindo já foram postergadas uma vez, mas prefiro acreditar que seja por causa do acúmulo de requisições que a prefeitura recebe”, afirmou João Medeiros. Desta vez o pedido é para entrega imediata dos documentos. Um descumprimento por parte da prefeitura pode sujeitar o prefeito Marcio Lacerda a responder a um inquérito civil público.

<http://www.amigosdecaserna.com.br/guarda-municipal-vira-quintal-de-desmandos-de-pm-reformados/>. Acesso em: 19 nov. 2011.

Tal fato não é exclusividade de Minas Gerais, pois este cabide de emprego/bico ocorre em vários municípios da federação é Secretário de Segurança Municipal, Comandante e Corregedor da Guarda Municipal entre outros cargos, todos oriundos da Polícia Militar, os quais se aproveitam de que as Guardas Municipais são obrigadas a terem formação contínua, formam um esquema para que as empresas que sejam, ou, tenham a participação de policiais militares ministrem os cursos.

A formação dos profissionais de Segurança Pública deve ser direcionada para a (re) definição de seu papel como agente responsável pela garantia dos Valores Democráticos, da Cidadania e dos Direitos Humanos. As Guardas Municipais não devem copiar as PMs, que não realizam o policiamento preventivo, pois não se pode aprender com órgãos que não fazem corretamente a prevenção, embora cumpra a parte ostensiva que lhes atribui a Constituição Federal.

Das 1045 ou 865 Guardas Municipais existente no território brasileiro, são co-mandas por Policiais Militares, Guardas Municipais de Carreira, Membros da Sociedade Civil, Policiais Civis, Militares das Forças Armadas, Bombeiros Militares e Policiais Federais. Observem que 44% das Guardas Municipais são comandadas por Militares.

Vejam o que pensa sobre a Guarda Municipal, o renomado especialista em segurança pública, Coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo, ex-secretário nacional de segurança pública, mestre em psicologia social pela USP, ex-consultor do Banco Mundial, foi chefe do serviço de seleção da PMESP, o qual afirma que as guardas municipais são desnecessárias para a Segurança Pública.

Artigo publicado no Jornal da Tarde em 06/07/2000

Guarda Municipal para quê?

Cel. José Vicente da Silva

O Plano Nacional de Segurança Pública está prevendo, na ação de número 56, "apoiar e incentivar a criação de guardas municipais..." Segundo anunciou o ministro da Justiça, os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública também seriam repartidos com municípios que tenham ou venham a criar guardas municipais. Numa época em que os candidatos a prefeito estão elegendo a segurança pública como prioridade, a criação e expansão das guardas municipais chegam a parecer uma parte importante da solução para a prevenção da violência. Não é e não vemos perspectivas de que venham a ser.

No Estado de São Paulo existem dezenas de municípios com guardas municipais. Será que nessas cidades a guarda municipal faz diferença? Nossa pesquisa em 60 municípios com mais de 100 mil habitantes mostra dados que desfazem essa ilusão. Nas 30 cidades com maiores índices de roubos, 21 têm guardas, enquanto nas 30 de menores índices, apenas 17 possuem essa estrutura de vigilância municipal; nos 6 municípios onde esse crime é mais grave, 5 possuem guardas, enquanto nos 6 mais tranquilos, apenas 1 possui guarda. Nos 30 municípios onde mais se furtam e se roubam veículos, 26 possuem guardas e, nos 30 de menor incidência desses delitos, apenas 12 são "guardados" pelos efetivos municipais. Nos homicídios e nos furtos, os municípios mais problemáticos empatam com os mais tranquilos com relação aos que têm ou não guardas municipais. Os dados mostram que há mais crimes justamente onde há guarda municipal. A certeza é que a guarda municipal não faz diferença. Essa constatação é importante até porque quem está administrando as prioridades do gasto do dinheiro público precisa pensar que 20 homens de uma guarda municipal custam ao ano em torno de R\$ 250 mil, incluindo salários, benefícios, treinamento, afastamentos e aposentadoria, sem se computar as despesas com instalações, viaturas, equipamentos de comunicação, armamento e manutenção.

Em 1999, a PM atendeu, na cidade de São Paulo, a 73 mil ocorrências sociais, de parturientes a doentes mentais, com a perda de mais de 50 mil horas de patrulhamento preventivo, já que a Prefeitura

não dispõe de estrutura de atendimento para esses problemas. É de se questionar a intenção de alguns candidatos a prefeito da capital de elevar o efetivo da Guarda Civil Metropolitana para 10 mil guardas, que consumirão mais de R\$ 100 milhões ao ano só com despesas de pessoal, sem a perspectiva de causar impacto significativo na redução da criminalidade. Poderíamos lembrar que a rebelião dos perueiros na capital saiu do noticiário com a ação de 50 PMs do trânsito, após a fracassada operação da Guarda Civil Metropolitana. É ilusório pensar que policiais militares podem ser substituídos por outros funcionários uniformizados, mesmo com treinamento para atuar nas ruas. O problema é quase o mesmo para a ingênua idéia de se colocar o Exército nas ruas. O cidadão sente a diferença entre ser abordado por um guarda municipal, um "marronzinho" ou por um policial militar.

Com todas as críticas que comumente se fazem aos PMs, a autoridade e competência que eles transmitem não decorrem apenas de seu uniforme, mas de uma sólida estrutura de seleção, treinamento, supervisão e de uma cultura profissional de alto padrão desenvolvida ao longo de anos de experiência. A prevenção de crimes também é comprometida quando os PMs se retiram do policiamento de trânsito. As guardas municipais existentes só podem ser úteis se forem coordenadas pela Polícia Militar que atua nas cidades, em função de um adequado planejamento de ação cooperativa e complementar (podem atuar como parceiros em bases comunitárias, segurança escolar e patrulhamento a pé em áreas comerciais onde os crimes violentos raramente ocorram). Os recursos gastos em guardas podem ser melhor direcionados para atividades de atendimento social e prevenção social da violência. Se há recursos disponíveis, como ocorre em São Caetano do Sul, pode-se ajudar a capacitação da polícia local com recursos logísticos (centros integrados de operações, viaturas, equipamentos modernos de comunicação).

Para corroborar como objeto de pesquisa deste estudo de caso, segue trecho (Policiais Militares e Guardas Municipais: uma relação conflituosa) da dissertação de Heleni Bareiro Fernandes de Paiva Lino apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul para a obtenção do título de Mestre em Administração em 2005.

Alicerçados pelo crescimento das Guardas Municipais, a Confederação Nacional dos Municípios, instituição fundada em 8 de fevereiro de 1980, com sede em Brasília, que tem por escopo a defesa da autonomia dos municípios brasileiros; a proliferação de associações e sindicatos das guardas municipais, do Movimento Nacional das Entidades Representativas e Classistas das Guardas Cíveis Municipais Brasileiros representado pela União Nacional das Guardas Cíveis Municipais, a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública que reúne os prefeitos dos 39 (trinta e nove) municípios da Região Metropolitana, e a realização do I Congresso das Guardas Municipais, ocorrido em 31 de maio de 1990, em Pelotas no Rio Grande do Sul, que referendou documento que viria a ser conhecido como a Carta de Americana, intensos debates têm ocorrido acerca da ampliação das atribuições das Guardas Municipais e a da municipalização da segurança pública.

TJPE autoriza força da PM contra Polícia Civil em greve

POSTADO ÀS 18:50 EM 31 DE JULHO DE 2012 (ACESSO EM 05/09/2012)



O desembargador do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) Silvio de Arruda Beltrão solicitou, nesta terça-feira (31), ao comandante da Polícia Militar que disponibilize a força policial que se fizer necessária para impedir a realização do movimento paredista anunciado pela Polícia Civil para às 14 horas desta quarta-feira (1º de agosto).

Pelo que estava previsto, antes da decisão judicial, o Sindicato dos Policiais Cíveis (Sinpol) deveria fazer concentração na frente do Instituto de Criminalística, na Rua Odorico Mendes, de lá saindo em passeata até a sede do Governo do Estado, que funciona, excepcionalmente, no Centro de Convenções.

O desembargador, que já havia julgado a greve ilegal, decidiu agora suspender o movimento paredista nos autos da ação ordinária de obrigação de fazer com pedido de declaração incidental de ilegalidade e abusividade de movimento grevista, proposta pelo Governo do Estado.

“À luz dos fatos trazidos à baila, os quais são de efetiva notoriedade pública, a categoria dos policiais cíveis vem paulatinamente descumprindo os termos da decisão que determinou a suspensão da greve com imediato retorno ao trabalho”, disse o desembargador Silvio de Arruda Beltrão.

Pelo menos na teoria, desta forma, o magistrado determinou a proibição do movimento paredista previsto para esta quarta-feira. “Na medida em que o mesmo pode importar em

grave lesão à preservação da ordem pública, podendo, inclusive, incitar a desobediência civil e a criação de tumulto. Desde logo, autorizo o uso da força policial, caso necessária se faça”.

PORTAL G1 NOTICIAS (Acesso em 05/09/2012)

16/10/08 - 16h38 - Atualizado em 16/10/08 - 18h22

Confronto com policiais em greve deixa feridos na Zona Sul

Eles realizam manifestação no Morumbi nesta tarde.
Travessas da Avenida Giovanni Gronchi estão bloqueadas.

Do G1, em São Paulo, com informações da TV Globo

Tamanho da letra



O confronto entre policiais civis em greve e equipes da Polícia Militar (PM), ocorrido na tarde desta quinta-feira (16), deixou pelo menos dois feridos, um deles com suspeita de fraturas. O tumulto começou por volta das 16h na Rua Padre Lebet, no Morumbi, na Zona Sul de São Paulo. [O protesto marca um mês de paralisação da categoria.](#)

O Palácio dos Bandeirantes informou que um dos feridos é um coronel que participava da negociação entre os manifestantes. Ele teria sido atingido por um disparo na perna e foi levado, ainda segundo o Palácio, para o Hospital Albert Einstein, na mesma região do confronto.

A assessoria do Albert Einstein confirmou que no hospital estão sendo atendidas vítimas do tumulto. Ainda não há uma informação precisa, no entanto, do número de feridos levados ao hospital ou se os atendidos são policiais.

O Hospital São Luiz, também no Morumbi, recebeu três feridos na tarde desta quinta-feira (16), mas a assessoria ainda não confirmou se todos eles estão relacionados ao confronto.

Passeata de policiais deixa o trânsito lento no Morumbi

- **Leitor registra movimentação de policiais em confronto em SP**

Em nota, o governo do estado diz que "o confronto começou no momento em que o comando grevista aceitou proposta do governo de enviar um representante ao local onde estava concentrada a manifestação para receber um documento com a posição dos manifestantes".

O presidente do Sindicato dos Investigadores de Polícia de São Paulo, João Batista Rebouças Neto, disse que os policiais não dispararam nenhum tiro, apesar de carregarem armas. "Se fosse manifestação de professor, teria sido muito pior e até morrido alguém", afirmou. De acordo com ele, 2.800 policiais participavam do ato quando houve o tumulto.

Confronto

O grupo que seguia em passeata forçou a passagem por uma primeira barreira formada pelos policiais militares. Houve confronto. Com empurrões e troca de socos, policiais civis romperam o cordão de isolamento. Para conter o grupo que seguia em caminhada, policiais militares que estavam em uma segunda barreira lançaram bombas de efeito moral, tiros de borracha e gás lacrimogênio. O grupo de manifestantes recuou. Carros das equipes de forças especiais da PM foram estacionados em um cruzamento para formar uma barreira compacta contra o avanço da passeata.

Após o retorno dos manifestantes, carros de equipes da Polícia Civil se aproximaram da região onde foi feito o bloqueio. Após cerca de 10 minutos de tensão, com arremesso de bombas de efeito moral, o grupo de manifestantes se aproximou da barreira e tentava novamente avançar. Por volta das 16h18, novamente foram arremessadas bombas de efeito moral para dispersar o grupo.

Protesto no Palácio

Os manifestantes tentavam seguir em direção do Palácio dos Bandeirantes, sede do governo de São Paulo. No caminho, grupamentos de policiais militares ficaram de prontidão. Há barreiras formadas por PMs da Força Tática, da Tropa de Choque e da Cavalaria. O clima é de tensão e os manifestantes gritam palavras de ordem.

Por meio de outra nota, o governo do estado de São Paulo informou que as vias públicas situadas ao redor do Palácio dos Bandeirantes são consideradas área de segurança. "Por esse motivo, todas as manifestações populares programadas para esses locais são obrigatoriamente desviadas para áreas próximas, que não se encontram na zona delimitada pela resolução, que

abrange as avenidas Morumbi e Giovanni Gronchi e as ruas Combatentes do Gueto, Rugero Fazzano e Padre Lebret".

Segundo a CET o acesso aos hospitais Albert Einstein e São Luiz estavam prejudicados. No horário, começava a chover fraco na região, o que agravava as condições do tráfego. Os motoristas parados no local, sem orientação de trânsito, reclamavam e tinham dúvidas sobre que trajeto seguir.

Contra reclamações

O presidente do Sindicato dos Investigadores de Polícia de São Paulo, João Batista Rebouças Neto, reage às reclamações dizendo que a medida é necessária. "É preciso entender que, como a polícia defende a população, foi necessário chegar a esse ponto para melhorar as condições de trabalho".

Ele afirma que o sindicato tenta desde o mês de fevereiro entrar em contato com o governador José Serra. Segundo Rebouças, Serra não quer recebê-los e justifica que não tem dinheiro. Os policiais civis pedem 15% de reajuste salarial em 2008 e 12% para 2009 e 2010.

Veja onde foi o confronto



Sem saber que investigavam o mesmo crime, policiais trocam tiros e investigador morre.

Equipes do Deic e do Decap apuravam roubo de caminhão na zona Norte de São Paulo

13/09/12 - 08h05

Publicado Por: Gabriel Mandel

Eduardo Anizelli/Folhapress

Paulo Edson Fiore

Terminou em morte uma investigação sobre um esquema de roubo de caminhões em São Paulo. O caso era investigado simultaneamente por duas equipes, uma do Decap (Departamento de Polícia Judiciária da Capital) e outra do Deic (Departamento Estadual de Investigações Criminais) e, sem saber que outros oficiais também trabalhavam para resolver a situação, homens das duas delegacias trocaram tiros na Vila Medeiros, zona Norte da capital.

Como explica Paulo Édson Fiore, um investigador do Decap morreu e outro do Deic ficou ferido após o tiroteio no Terminal Rodoviário de Cargas Fernão Dias. O ponto-chave da investigação era um caminhão que fora roubado e abandonado no local, e homens das duas equipes fizeram campana, esperando a chegada dos bandidos que receptariam o veículo.

Desistindo de esperar, os homens do Deic resolveram aparecer e verificar o caminhão e, neste momento, os agentes do Decap, lotados na delegacia do Parque Novo Mundo, pensaram que se tratava da quadrilha e abriram fogo. Na troca de tiros, o investigador Leonardo Andres Rodrigues Aguiar foi atingido e, mesmo levado para o hospital, não resistiu aos ferimentos

REVISTA DE
DA

História

BIBLIOTECA NACIONAL



Violência

O que a História
tem a dizer?

Bandeira e Sinhô: encontro do samba com a poesia

Risos na floresta: os índios adoram se divertir

ANA PAULA MIRANDA
E LANA LAGE

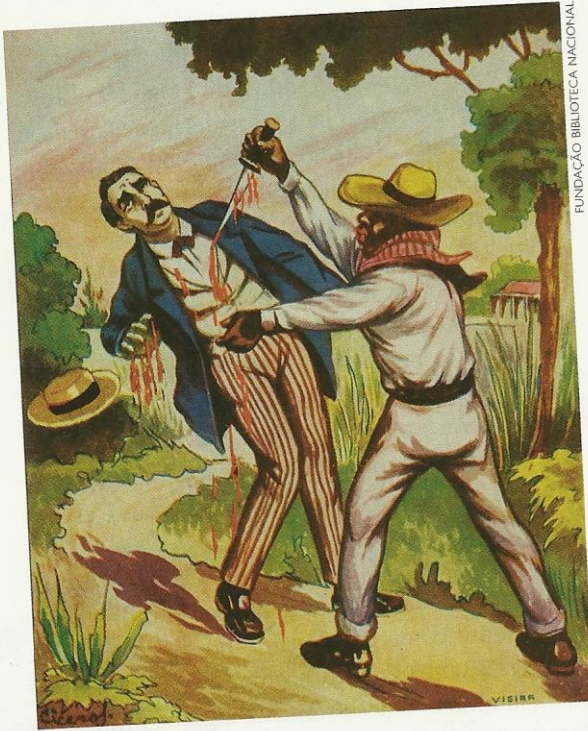
Da polícia do rei à polícia do cidadão



Concebida a partir de um modelo autoritário, desde os tempos de D. João VI a polícia desperta medo e desconfiança na população

NÃO ERA, COM CERTEZA, UMA TAREFA SIMPLES. Acomodar na cidade do Rio de Janeiro o príncipe regente e seu séqüito significava encontrar, num curto espaço de tempo, locais suficientes para hospedar de 12 a 15 mil pessoas. Mas o primeiro intendente de polícia, Paulo Fernandes Viana, a desempenhou com habilidade, em virtude dos amplos poderes que lhe eram atribuídos. Coube a ele garantir o cumprimento da lei das aposentadorias, que obrigava aquele que tivesse sua casa marcada com as letras PR, isto é, “Príncipe Regente” (ou, como interpretava o povo, “Ponha-se na Rua” ou ainda “Prédio Roubado”), a entregar o imóvel para a acomodação dos recém-chegados.

A violência no período imperial era fortemente ligada ao uso generalizado de armas, que, de meios de defesa e de trabalho, se transformavam em instrumento de agressão criminosa.



FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL

agressão de Manuel Agostinho a Rita Paulina, a estratégia da defesa foi a de acentuar seu estado, declarando que o réu “bebeu demais, de sorte que ficou esquentado (...) mais lhe atacou a embriaguez (...) perdeu todo o seu senso comum, ficando mais ébrio do que estava, sem saber o que fazia, louco inteiramente, cobrando em tudo e por tudo por estar sem discernimento algum”. Foi absolvido.

Grande parte dos crimes, cometidos por bêbados ou não, ocorria com o uso de armas: pistolas, facas, porretes e outras. Essa era a outra face que caracterizava a violência na época. As armas, além de um atributo inseparável da masculinidade, eram também instrumentos de trabalho e de defesa. Pistolas e garruchas constituíam uma garantia de defesa ao ataque de animais no campo e de salteadores nas estradas, ou para impor respeito e temor em festas e ajuntamentos. Facas faziam parte dos acessórios básicos de qualquer das profissões praticadas; suas infinitas funções as tornavam objetos de primeira necessidade. Além disso, como seria possível impor respeito à população escrava sem armas?

A proibição do uso de armas por parte dos escravos existia desde o início do século XVIII, mas seu controle efetivo parece ter se restringido às armas de fogo, e na medida da capacidade das autoridades. Quanto às armas brancas e outros instrumentos de trabalho com igual poder agressivo, era praticamente impossível a restrição do seu uso pelas mesmas razões das necessidades que elas cobriam.

Numa tentativa de solucionar o problema da violência, o Código Criminal de 1831 encarregava as câmaras municipais de determinar as condições de porte e uso de armas.

O desarmamento da população ocorreu em vários países como parte da monopolização da violência pelo Estado ao longo do século XIX. Esse processo teria passado por vários momentos, incluindo o confisco de armas, a criminalização dos duelos, o controle da produção e da distribuição das armas e – aspecto decisivo – a montagem do sistema de justiça capaz de se sobrepor aos poderes privados e tomar para si o trabalho de vigilância da população. A política de desarmamento da população é vista como possível causa das baixas taxas criminais na Europa, por exemplo. Nos Estados Unidos, onde o acesso a armas de fogo pelos cidadãos é totalmente livre, as mortes devidas ao seu uso são centenas de vezes maiores do que nos países europeus.

No Brasil, as tentativas de desarmamento vêm de longa data. Em 1831, o Código Criminal declarou crime o uso das “armas ofensivas que forem proibidas”, com pena máxima prevista de “sessenta dias de prisão com multa correspondente à metade do tempo, além da perda da arma”; a exceção ficaria para os oficiais de justiça, militares e aqueles que obtivessem licença dos juizes de paz. Alguns meses depois, a lei de 26 de outubro ampliava a pena e dispunha que “o uso, sem licença, de pistola, bacamarte, faca de ponta, punhal, sovela [agulha com cabo usada por sapateiros para furar o

COM PEDRO POR GRACA DE DEOS, E UNANIME Aclamacao dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brasil: Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assemblia Geral Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte.

CODIGO CRIMINAL

DO
IMPERIO DO BRASIL.

PARTE PRIMEIRA

Dos Crimes, e das Penas.

TITULO 1.^o

Das Crimes.

CAPITULO 1.^o

Dos Crimes, e dos Criminosos.

Artigo 1.^o Não haverá crime, ou delicto (palavras sinonimas neste Código) sem huma Lei anterior, que o qualifique.

Art. 2.^o Julgar-se-ha crime ou delicto:

- 1.^o Toda a acção, ou omissão voluntaria contraria ás Leis penaes.
- 2.^o A tentativa do crime, quando fir manifestada por actos exteriores, e principio de execução, que não teve effeito por circunstancias independentes da vontade do delinquente.
- 3.^o O abuso de poder, que consiste no uso do poder (conferido por Lei) contra os interesses publicos, ou em prejuizo do particulares, sem que a utilidade publica o exija.
- 4.^o A ameaça de fazer algum mal a alguém.
- 5.^o Não haverá criminoso, ou delinquente, sem ma fé, isto he, sem conhecimento do mal, e intenção de o praticar.
- 6.^o São criminosos, como autores, os que commetterem, constrangerem, ou mandarem alguém commetter crimes.
- 7.^o São criminosos, como cúmplices, todos os mais, que directamente concorrem para se commetter crimes.
- 8.^o Serão tambem considerados cúmplices:
- 1.^o Os que receberem, occultarem ou comprarem cousas obtidas por meios criminosos, sabendo que o furto, ou devendo sabelo em razão da qualidade, ou condição das pessoas, de quem as receberam, ou compraram.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. Teoria de Los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ALVES, J. A. Lindgren. Direitos Humano, Cidadania e Globalização. Revista Lua Nova. Nº 50. 2000, p.191-194.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de (org.). Verso e Reverso do Controle Penal. (Des)Aprisionando a Sociedade da Cultura Punitiva. Homenagem a Alessandro Baratta. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002. v. 1-2.

_____. A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. Minimalismos, Abolicionismos e Eficientismo: a Crise do Sistema Penal entre a Deslegitimação e a Expansão. **Revista Seqüência**. Florianópolis, ano 24, n. 52, p. 163-182, jul. 2006.

_____. Sistema Penal Máxima x Cidadania Mínima. Códigos da Violência na Era da Globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Livraria Almedina, 1988.

ANUÁRIO do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Disponível em: 16 set. 2006a.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciência Saúde Coletiva, Rio de Janeiro. v. 8, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Disponível em: 16 set. 2006b. 122

_____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Consultado em: 16 set. 2006c.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Cidadania e Democracia*. Porto Alegre: UFRGS, 1999. (Sociologias n. 2).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *A Municipalização da Segurança Pública: Bases Teóricas e Experiências de Implementação no RS*. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPq. 2007. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

_____. Rodrigo Ghiringhelli de. Experiências de Municipalização da Segurança no Rio Grande do Sul. Paper. Recife: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT Violência e Sociedade: Segurança, Controle e Castigo, 29 mai. 1 jun. 2007.

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

_____. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. Porto Alegre, *Revista de Ciências Penais*: Porto Alegre, v. 6, n. 2, p-44-61, abril/maio/jun, 1993, s/n.

_____. Defesa dos direitos humanos e política criminal. Rio de Janeiro: *Discursos Sediciosos*. Cortesia, n.3, p.57-69, 1º semestre 1997.

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

BATISTA, Nilo. Fragmentos de um discurso sedicioso. In: *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 1, 1996.

_____. Um oportuno estudo para tempos sombrios. In: *Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 2, 1996.

- _____. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. Rio de Janeiro: Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade, Ano 7, n.12, p. 271-288, 2º sem. 2002.
- BATISTA**, Vera Malaguti. Cuidado: os higienistas estão voltando! In: Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, 1996.
- _____. O Medo na Cidade do Rio de Janeiro. Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- _____. Medo, genocídio e o lugar da ciência. In: Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 4, n. 7-8, p. 135, 1996.
- BAUMAN**, Zygmunt. O mal-estar da pós modernidade. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 1998.
- BECKER**, Howard S. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Hucitec, 1994. 123
- BELLI**, Benoni. Polícia, “Tolerância Zero” e Exclusão Social. Novos Estudos CEBRAP, nº 58, Nov. 2000, p.157-171.
- BERGER**, Peter L.; **LUCKMANN**, Thomas. Modernidade, Pluralismo e Crise de Sentido. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BIBLIOTECA NACIONAL**, Revista de História, Violência, O que a História tem a dizer? Ano 3, nº 25, outubro/2007.
- BOHMAN**, J. La democracia deliberativa y sus críticos. México: Metapolítica, v. 4, p. 48-57.abr.-jun. 2000.
- BOBBIO**, N Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant. Brasília,- Editora Universidade de Brasília, 1997.
- BONAVIDES**, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BOURDIN**, Alain. A questão local. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal-Centro Gráfico; 1988.Brasil, Art 198

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 28.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL, Decreto Lei nº 1072/69

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

BRASIL. Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARVALHO, José M. de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.

CASTRO, Lola Aniyar de Castro. Criminologia da Libertação. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005.

CHALHOUB, Sidney. Medo branco de almas negras: escravos libertos e republicanos na cidade do Rio. In: Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 1, 1996.

COHEN, J. Democracy and liberty. In: ELSTER, J. (org.). *Deliberative Democracy*. United Kingdom: Cambridge Press, 1998. p. 185-231.

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

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIABAVA, Sílvio. (org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998, sobretudo a partir da p. 159.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, n. 7, p. 18-49, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006.

CUNHA, Eduardo Pazinato. Direito e comprometimento social. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, Opinião, p. 4, 12 set. 2006; Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS), 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS);

_____. Eduardo Pazinato. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: A Experiência de Gestão Participativa da Segurança em Porto Alegre (RS). Porto Alegre: PUC, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

_____. Conselho Municipal de Justiça e Segurança: panorama do processo de construção de um sistema de proteção social participativo no município de Porto Alegre. In: LYRA, Rubens Pinto (org.). *Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira*. João Pessoa: UFPB, 2008.

_____. Muito além do constrangimento. *Zero Hora*, Porto Alegre, Opinião, p. 25, 4 abr. 2008.

_____.; MIOLA, Iagê Zendron. Interdisciplinariedade e assessoria jurídica popular universitária: limites e possibilidades para a construção de uma agenda de extensão popular em direito. *Captura Crítica*. Disponível em: <<http://www.ccj.ufsc.br/capturacritica/n.1.v.2.htm>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DAWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Edusp: São Paulo, 1999.

DAMATTA, Roberto da, *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEPEN. *Dados Consolidados*. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Disponível em:

<<http://www.mj.gov.br/depen/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>. > Acesso em: 18 jun. 2009.

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

Diário Oficial da União. “Acordo de Cooperação”. Publicado em 03 de setembro de 2007, na seção 3.

Diário Oficial da União. “Convênio de Cooperação Federativa”. Publicado em 03 de setembro de 2007, na seção 3.

Diário Oficial da União. “Convênio de Cooperação Técnica”. Publicado em 03 de setembro de 2007, na seção 3.

DOUGLAS, Mary. Pureza e perigo. Lisboa: Edições 70, s.d.

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

FAGUNDES, Andréa Lucas. A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso de São Leopoldo – RS. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FARIA, C. F. El Concepto de Democracia Deliberativa. Un dialogo entre Habermas, Cohen y Bohman. México: Metapolítica, p. 58-75. v. 4.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FUNG, Archon. Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e suas Conseqüências. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

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

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

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

GÓZ, João Bosco Rodrigues de: Consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), psicólogo e especialista em Saúde Mental Coletiva, 2003.

_____. História dos Movimentos e Lutas Sociais: A Construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONG's e Redes Solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GOVERNO Federal. Portal do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2006.

HABERMAS, J. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-121.

HAAS, Ernest; Mitrany, David e Etzion Amitai. Teoria funcionalista. Disponível em http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_neriteo04.asp: acesso em; mai 2009

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

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

HOLANDA, Aurélio Buarque de e JEMMI, Editores Ltda. Dicionário Básico da Língua Portuguesa. Ed. Nova Fronteira S/A. Salvador, 1988.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HULSMAN, Louk. Alternativas à Justiça Criminal. In: Curso Livre de Abolicionismo Penal. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

_____. Pensar em clave abolicionista. Traduzido por Alejandra Vallespir. Buenos Aires: Cinap, 1997.

_____.; CELIS, Bernat J de. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Traduzido por Maria Lúcia Karam. Rio de Janeiro: Luam, 1993.

INTERNATIONAL Centre for The Prevention of Crime; Urban crime prevention and youth at risk - Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World. Prepared for the 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, 2005. Disponível em: <http://www.crimepreventionintl.org/filebin/tools/Compendium_of_best_practices.pdf>. Acesso em: 30 out. 2005.

Jornal Correio Braziliense. De 03 de junho de 2010.

JUNIOR, Sérgio Czajkowski. Violência Urbana e Governança Comunitária. Um Estudo dos Conselhos Comunitários de Segurança e do Policiamento Comunitário na Cidade de Curitiba-PR. Curitiba: PUCPR, 2006. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2006.

KAHN, Túlio. Cidades Blindadas – ensaios de criminologia. Sicurezza, São Paulo, 2002.

_____, Túlio. Pesquisas de Vitimização. Revista do Ilanud n° 10, São Paulo, 1998.

_____, Túlio e ZANETIC, André, Estudos Criminológicos, O papel dos Municípios na Segurança Pública, 2005. Manual da Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2005.

KING, Desmond S.. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. Novos Estudos CEBRAP. N° 22, out, 1988, p.53-76.

KOPITTKE, Alberto. Participação e Integração na Segurança. Diário de Canoas, Canoas, Opinião, p. 4, 17 abr. 2009;

LAKATUS, Eva Maria e **MARCONI**, Marina de Andrade. Metodologia da Pesquisa Científica. Editora Atlas. São Paulo, 1996.

LARRAURI. Nuevas Tendencias en las penas alternativas. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, n. 53, v. 1, p. 66-85, 2005.

LIMA, Roberto Kant de. A Antropologia da Academia: quando os índios somos nós. Niterói: EDUFF, 1997.

LYRA, Rubens Pinto (org.). Participação, Democracia e Segurança Pública: a experiência brasileira. João Pessoa: UFPB, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do Desenho Institucional. Revista de Ciências Sociais Uníssimos, São Leopoldo, v. 38, n. 161, p. 43-79, ju.-dez. 2002.

_____.; **BORBA**, Julian. Inclusão e Participação: uma análise a partir das experiências participativas de Santa Catarina. Paper. Recife: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. GT Democracia e Desigualdades Sociais. 29 de maio a 1º de junho de 2007.

_____.; **BORBA**, Julian. Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: **LÜCHMANN**, L. H. H.; **BORBA**, Julian (orgs). Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Ed. Florianópolis: Insular, 2007. 224 p. v. 1.

MACPHERSON, C. B. A Democracia Liberal – Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAFFESOLI, Michel. Dinâmica da violência. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, Ed. Vértice, 1987.

MINAYO, M.C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo Hucitec, 1990.

Ministério da Justiça, <http://portal.mj.gov.br/pronasci/>, acesso em 21 de novembro de 2011.

_____, <http://www.mj.gov.br/>, acesso em 21 de novembro de 2011.

MITRANY, David. Teoria Funcionalista. Disponível em http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_neriteo04.asp: acesso em: mai 2009

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. O Discurso do Telejornalismo de Referência: Criminalidade Violenta e Controle Punitivo. 1. ed. São Paulo: Método, 2007.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

NYE, Joseh. Desenvolvimento da Teoria da Integração. Disponível em http://www.unibero.edu.br/nucleosuni_neriteo04.asp: acesso em; mai 2009

NOBRE, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40;

NOVAES, Adauto. Políticas do Esquecimento. In: NOVAES, Adauto (org.). O Esquecimento da Política. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

NÚCLEO de Referência em Segurança Urbana. Municípios e Segurança Pública. Acesso em: <<http://www.nusur.org.br>>. Acesso em: 28 set. 2006.

OLMO, Rosa del. A América Latina e sua Criminologia. Revan/Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

_____. Ruptura Criminológica. Caracas (Venezuela): Universidad Central de Venezuela. Venezuela: Ediciones de la Biblioteca, 1979.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZINATO, Eduardo; **KOPITTTKE**, Alberto. Participação e Integração na Segurança. Diário de Canoas, Canoas, Opinião, p. 4, 17 abr. 2009.

PEDROSO, Regina Célia. *Os signos da opressão: história e violência nas prisões brasileiras*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, arquivo do Estado, 2002.

PREFEITURA Municipal de Porto Alegre. Relatório. Prefeitura de Porto Alegre e a Segurança Urbana: uma forma alternativa de construir soluções para a segurança, 2003.

RAMOS, Sílvia; **PAIVA**, Anabela. Mídia e Violência. Novas Tendências de Cobertura de Criminalidade e Segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura Política e Teoria Democrática: Implicações Empíricas de um Debate Teórico. Revista Mediações (UEL), Londrina-PR, v. 7, n. 1, p. 113-39, 2002.

ROCHÉ, Sebastian in **DIRK**, Renato Coelho; **PINTO**, Andréia Soares; **AZEVEDO**, Ana Luísa Vieira de. Avaliando o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro. Pesquisa apresentada no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS 2004, GT: Conflitualidade Social, Acesso à Justiça e Reformas do Poder Judiciário. 2004.

RODRIGUES, José Augusto de Souza. Economia Política do Medo. In: Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro, ICC/Relume Dumará, ano 1, n. 2, 1996.

ROLIM, Marcos. A Síndrome da Rainha Vermelha. Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SANTOS, Boaventura Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Agnes Heller et al. Rio de Janeiro. Contraponto. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003c.

_____. A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Introdução a uma Ciência Pós-moderna. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003a.

SÃO PAULO, Decreto Lei 217/70

SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006a.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006c.

_____. Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006d.

_____. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006b.

_____. Direitos Fundamentais Sociais e Proibição de Retrocesso: Algumas Notas sobre o Desafio de Sobrevivência dos Direitos Sociais num Contexto de Crise. In: (Neo) Constitucionalismo - Ontem, os códigos. Hoje, as constituições. Porto Alegre: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2004.

SCIELO, Sistema Único de Saúde. Sociologias, n. 7, p. 18-49, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 16 set. 2006.

SCHEERER, Hulsman; **STEINERT**, Christie; **DE FOLTER**, Mathiesen. Abolicionismo penal. Traducción del inglés por Mariano Alberto Ciafardini y Mrita Lilián Bondanza. Buenos Aires: EDIAR, 1989.

SENASP. Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios.

Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp/prevenção/GUIA%20PREVENÇÃO%20JULHO-2005.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005a.

_____. Plano Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2005b.

_____. Sistema Único de Segurança Pública. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Publicação Oficial, 2007.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Prevenção da Violência: O Papel das Cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SLAKMON, Catherine; **MACHADO,** Maíra Rocha; **BOTTINI,** Pierpaolo Cruz (org.). Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

SOARES, José Arlindo; **CACCIA-BAVA,** Sílvio (org.). Os Desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SOARES, Luiz Eduardo. Desconstitucionalização das polícias: de complicado, só mesmo o nome. Acesso em: <<http://www.luizeduardosoares.com.br>>. Acesso em: 15 set. 2006.

_____. Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – Gênese, Implantação e Desdobramentos. Jornal O Globo, Rio de Janeiro 17 jan. 2009.

_____. Violência e Política no Rio de Janeiro. O Inominável, Nosso Medo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOUZA, Marcelo Lopes. Fobópole. O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TAYLOR, Ian; **WALTON**, Paul; **YOUNG**, Jock. Criminologia Crítica. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). Os Sentidos da Democracia e da Participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

VERBA, Sidney. Voice and Equality: civic voluntarism in American politics. United States: Library of Congress, 2002.

VIAPIANA, Luis Tadeu e **BRUNET**, Julio F. Gregory. Padrões de Criminalidade no Rio Grande do Sul, 1998-2001. Estudo desenvolvido para o Fórum Repensando o RS, promovido pelo Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS – SINDARF. [s.n.t.]

VITA, Álvaro de. Democracia Deliberativa ou Igualdade de Oportunidades Políticas. São Paulo: Revista Novos Estudos (CEBRAP), jul. 2003.

YIN, Robert. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005. p. 33.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. Ideologia, Estado e Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995;

_____, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 2001

WACQUARD, Loic. Raízes da Miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. Traduzido por Vânia Romano Pedrosa e Almir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

_____. et al. Direito Penal Brasileiro: Teoria Geral do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003. v. 1.

_____. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. Discursos sediciosos. Rio de Janeiro: Cortesia, 1997. p. 25-36.

_____. O inimigo do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____.; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro – parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Sobre o tema da democracia deliberativa sugere-se a consulta: **HABERMAS**, J. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 9-121; **BOHMAN**, J. La democracia deliberativa y sus críticos. México: Metapolítica, abr.-jun. 2000. p. 48-57. v. 4; **COHEN**, J. Democracy and liberty. In: **ELSTER**, J. (org.). Deliberative Democracy. United Kingdom: Cambridge Press, 1998. p. 185-231; **NOBRE**, M. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: **COELHO**, V. S.; **NOBRE**, M. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40; **FARIA**, C. F. El Concepto de Democracia Deliberativa. Un dialogo entre Habermas, Cohen y Bohman. México: Metapolítica, p. 58-75. v. 4;