



Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã

A experiência brasileira

Renato Sérgio de Lima
Letícia Godinho
Liana de Paula

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

Divisão de Capacidade
Institucional do
Estado (ICS),
Departamento de
Instituições para o
Desenvolvimento (IFD)

TEXTOS PARA DEBATE

IDB-DP-324

Janeiro 2014

Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã

A experiência brasileira

Renato Sérgio de Lima
Letícia Godinho
Liana de Paula



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2014

<http://www.iadb.org>

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã

A experiência brasileira¹

Renato Sérgio de Lima², Letícia Godinho³, Liana de Paula⁴

Resumo

O documento de discussão do Diálogo Sub-Regional de Política de Segurança Cidadã 2013 apresenta as principais experiências brasileiras na gestão da segurança cidadã por parte dos governos subnacionais desde os anos oitenta até o presente. Dentre as intervenções de segurança cidadã apresentadas no nível intermédio estão: o modelo Koba de policiamento comunitário de São Paulo, o programa Fica Vivo de Minas Gerais, o programa Pacto Pela Vida de Pernambuco, as Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro e o programa Paraná Seguro do Paraná. As experiências de atuação municipal apresentadas no documento são as dos municípios de Diadema (SP) e Canoas (RS). O documento também analisa as temáticas de sistemas de informação e avaliação de políticas públicas na área de segurança, bem como parcerias público-privadas para a segurança cidadã. Lições aprendidas e direções futuras também são apresentadas no texto. O anexo I apresenta a memória com as principais conclusões do Diálogo Sub-Regional de Políticas de Segurança Cidadã, que teve lugar na cidade de Porto Alegre (RS) nos dias 18, 19 e 20 de novembro de 2013, com a organização do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul. O encontro reuniu autoridades e delegações de 17 governos subnacionais da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Panamá. Também contou com a participação de representantes e especialistas do Instituto Igarapé, o Inter-American Dialogue, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a Organização de Estados Americanos, e o Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime, entre outros.

Códigos JEL: H760

Palavras-chave: segurança cidadã, segurança, governos estaduais, governos municipais, América Latina, gestão, Brasil, diálogo sub-regional de políticas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, sistemas de informação e avaliação, políticas públicas, Porto Alegre, 2013, Rio Grande do Sul, capacidade institucional do Estado.

¹A elaboração deste produto de conhecimento foi financiado pelo Fundo do Fortalecimento da Capacidade Institucional (ICSF), por meio da contribuição do Governo da República Popular da China. Colaborou Samira Bueno, secretária executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

²Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e Pós-Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Vice Presidente do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

³Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Pesquisadora da Fundação João Pinheiro.

⁴Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Professora Adjunta da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

Índice

Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: A experiência brasileira	3
1. Antecedentes	3
2. Introdução	5
3. “Boas práticas” – intervenções de segurança cidadã com base territorial, gestão da informação e participação social e parcerias	8
3.1 Experiências de intervenção de segurança cidadã implantadas pelos governos estaduais brasileiros	13
3.1.1 A experiência de São Paulo: o “modelo Koban” de policiamento comunitário ..	13
3.1.2 A experiência de Minas Gerais: o Programa Fica Vivo!	14
3.1.3 A experiência de Pernambuco: o Programa Pacto pela Vida (PPV)	15
3.1.4 A experiência do Rio de Janeiro: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)	17
3.1.5 A experiência do Paraná: o Programa Paraná Seguro	18
3.2 Experiências de intervenção em segurança implantadas por municípios brasileiros 20	
3.2.1 A experiência do município de Diadema (São Paulo)	22
3.2.2 A experiência do município de Canoas (Rio Grande do Sul)	23
4. Avaliação de impacto	26
4.1 A implantação de Sistemas de Informação no Brasil	28
4.2 A experiência do Uruguai: o Sistema de <i>Gestión de Seguridad Pública</i>	30
5. Alianças público-privadas para a segurança cidadã	31
5.1 Organizações Sociais	31
5.2 Setor Privado	33
5.2.1 A experiência da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) em Minas Gerais	34
5.3 Universidades e a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública	37
6 Lições aprendidas e direções futuras	38
Referências	41
Anexo I - Diálogo Sub Regional de Políticas em Segurança Cidadã (Memória do evento) 43	
A. Programação	43
B. Autoridades e delegações participantes	48
C. Memória do Evento	51
a. Abertura e Introdução ao Diálogo Sub Regional	51
b. Apresentação do Diálogo Sub Regional e do Documento de Discussão	52
c. Estratégias de Segurança Cidadã nos Estados Brasileiros	54
d. Medição da Segurança Cidadã: monitoramento e avaliação da segurança cidadã ..	56
e. Boas Práticas em Programas de Prevenção à Violência	57
f. Conversatório: os Participantes Compartilham suas Experiências em Prevenção da Violência	61
g. Experiências em Programas de Segurança Cidadã financiados pelo BID no Brasil ..	65
h. Mesa de Prefeitos: Articulação da Gestão da Segurança Cidadã no Nível Local	68
i. Experiências de Articulação da Gestão da Segurança Cidadã no Nível Intermediário ..	71
j. Alianças com o setor privado para a Segurança Cidadã	72
k. Experiências de Articulação da Gestão da Segurança Cidadã no Nível Local	75
l. Mesa de encerramento	76
D. Um balanço do Primeiro Diálogo Sub Regional	76
Anexo II - Os Governos Subnacionais na Gestão da Segurança Cidadã: Experiências da Região.	78
Introdução	78
Liderança Local	79
Participação cidadã	81
Monitoração e Avaliação	82
Conclusão	83

Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: A experiência brasileira

1. Antecedentes

A América Latina e Caribe apresentam índices de criminalidade que se encontram entre os mais altos do mundo e ameaçam o desenvolvimento econômico e a democracia à medida que afetam a eficiência do gasto público, o investimento, o bem-estar dos cidadãos, o capital social e a credibilidade das instituições, entre outros aspectos. Existe evidência de que a violência deteriora consistentemente os esforços pelo desenvolvimento em vários níveis, o que leva à depreciação de todas as formas de capital – físico humano e social – e que, proporcionalmente, afeta mais os mais pobres, erodindo seus ativos e meios de subsistência.

Ao mesmo tempo, a percepção por parte da sociedade indica que, segundo pesquisa do Latinobarômetro, a insegurança é uma das principais preocupações dos habitantes da América Latina (Lagos y Dammert, 2012). Diante dessa situação, os países da região têm decidido destinar maiores recursos financeiros e humanos à segurança cidadã por meio de políticas públicas de prevenção social e situacional do crime e violência, e de reformas policiais, judiciais e do sistema penitenciário e de reabilitação.

O BID vem acompanhando os governos nesses esforços desde o ano 1998 com diversas iniciativas e programas de assistência técnica e apoio financeiro, atividades de diálogo e intercâmbio de experiência e boas práticas de uma perspectiva multidisciplinar. Isto tem permitido abordar não apenas a manifestação da violência e insegurança mas também suas causas de maneira integral e com múltiplas perspectivas, abrangendo setores como a saúde, educação, polícia e justiça penal, entre outros. Nesse sentido, em abril de 2012 foi criada a iniciativa de Segurança Cidadã, que é um Fundo Especial para contribuir à melhora da efetividade das políticas públicas de segurança cidadã dos países da América Latina e Caribe.

Como parte dessas atividades desenvolvidas pelo BID, em 2010 foi criada a Rede de Segurança Cidadã (doravante chamada de Rede), cujo objetivo é facilitar o intercâmbio de experiências e lições aprendidas entre os gestores da segurança cidadã para que se possam identificar soluções comuns e aumentar seu capital intelectual e institucional. Assim, busca-se contribuir ao compartilhamento de conhecimento e aprendizados, bem como à articulação e coordenação de políticas públicas de segurança cidadã integrais, efetivas e sustentáveis, constituindo-se em um marco de referência para a formulação de políticas no setor.

Adicionalmente, a Rede procura constituir-se em um dos principais instrumentos mediante os quais o Banco obtém uma retroalimentação direta sobre as prioridades nas agendas de segurança cidadã dos países prestatários. São membros da Rede os vice-ministros (ou Funcionários de hierarquia ou responsabilidade similar) encarregados da segurança cidadã. Em suas reuniões participam também acadêmicos e especialistas,

assim como especialista do BID, que junto aos representantes dos governos e por meio da apresentação de relatórios e pesquisas, experiências e reuniões de trabalho promovem o intercâmbio presencial de iniciativas e práticas inovadoras.

A primeira reunião hemisférica da Rede teve lugar na sede do BID em Washington, D.C., Estados Unidos da América, durante os dias 10 e 11 de setembro de 2012. O tema central da reunião foi “a eficácia das políticas públicas de segurança cidadã como medida? como melhorá-la?”. Na reunião foi extensamente discutido como se deve medir a efetividade das políticas de prevenção da violência, considerando as dificuldades que os países têm para medir a eficácia das políticas públicas. Ademais, os representantes de diversos países participantes expuseram suas experiências de políticas de segurança; expuseram suas práticas e seus resultados. Os representantes governamentais presentes concluíram que a avaliação sistemática de programas e projetos na área constitui um requisito para melhorar o impacto sobre o delito e a violência.

Na mesma perspectiva, nos dias 18 e 19 de novembro de 2013, foi realizado o primeiro diálogo a nível sub-regional na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Esta reunião girou em torno do papel dos governos subnacionais na região (estados, departamentos, províncias) na gestão da segurança cidadã, enfatizando experiências subnacionais de prevenção da violência, sistemas de indicadores de medição, avaliação de impacto e sustentabilidade; e alianças como o setor privado para a segurança cidadã.

O Diálogo partiu de um texto de discussões elaborado para inaugurar as discussões e, a partir dele, as autoridades presentes apresentaram suas experiências. Os resultados alcançados reforçaram a agenda que valoriza o fortalecimento da dimensão da avaliação como uma poderosa ferramenta de indução de eficácia e inovação na gestão pública. Mas, reforçaram também, a ideia de que a melhoria da segurança pública envolve a articulação de medidas de caráter incremental, com ênfase em sistemas de informações, metas e incentivos, com reformas legais que ajudem a aperfeiçoar estruturas e recursos disponíveis. O diálogo contou com a participação de governadores, secretários de governo e algumas autoridades nacionais da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Panamá. O evento foi organizado em parceria com a Secretária da Justiça e Direitos Humanos no Rio Grande do Sul, e com o apoio técnico e operacional do Inter-American Dialogue, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto Igarapé.

2. Introdução

A segurança cidadã, surgida no final dos anos 1990 na América Latina como uma resposta democrática à questão da segurança pública, constitui-se enquanto um paradigma de intervenção que prevê a atuação multisectoral e articulada sobre as múltiplas causas da violência e da criminalidade. Esse paradigma, cuja adoção tem sido especialmente fomentada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras organizações internacionais, baseia-se na ação integrada e com foco local de políticas públicas de diferentes níveis de governo. Além disso, propõe o desenvolvimento de soluções que incorporem a dimensão societal ou comunitária, isto é, que garantam a efetiva participação da sociedade civil (Lima, Bueno e Mingardi, 2013; Godinho, 2011).

Nesta direção, o paradigma da segurança cidadã é responsável, dentre outros fatores, por impulsionar uma importante onda de reformas não somente das polícias, mas dos sistemas de segurança pública e justiça criminal herdados dos regimes ditatoriais que predominaram na região da América Latina e Caribe até os anos 1980 – onda que no Brasil, em particular, começa a ganhar corpo somente mais recentemente e ainda precisa ser fortalecida em sua dimensão de reformas legais, não obstante uma série de importantes medidas de modernização da gestão da área.

A partir dos processos de redemocratização por que passaram os países da região, verificam-se iniciativas que procuram romper com as estruturas características da arquitetura institucional dos regimes autoritários e pensar em formas alternativas de intervenção sobre a segurança pública, bem como fortalecer mudanças institucionais que reduzam os níveis de violência institucional e criem canais de comunicação e deliberação conjunta com a população.

Soma-se a isso a pressão gerada pelo crescimento da criminalidade desde o final dos anos 1980, no Brasil, e dos anos 1990, nos demais países da região, levando à busca de câmbios modernizadores das instituições de segurança pública e justiça criminal. A esse respeito, vale notar que América Latina e Caribe possuem uma trajetória específica e contrária a outras regiões do mundo, pois seus níveis de violência externa (guerras) são histórica e paulatinamente mais baixos, enquanto os índices de violência interna se tornam cada vez mais altos. As elevadas taxas de crimes, somadas às altas taxas endêmicas dos demais crimes violentos (roubos, sequestros, lesões, mortes pela polícia, etc.), criam um sentimento de “cotidianidade” à vivência de situações de insegurança e medo.

A confiança da população nas instituições da segurança pública e justiça criminal é historicamente baixa na região e ainda não apresentou um aumento consistente – com exceção de Chile e Uruguai. Esse quadro mantém-se em função das percepções gerais de ineficácia institucional, corrupção e abuso de poder, e da distância entre as autoridades estatais e a cidadania – o que impede não apenas o desenvolvimento de maior transparência e *accountability*, mas também de soluções eficazes originadas da parceria entre o Estado e a sociedade civil.

De acordo com a pesquisa Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil), da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito GV/SP) e divulgada na Edição 2013 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o percentual da população que não confia nas polícias brasileiras cresceu 14% entre os primeiros semestres de 2012 e 2013. 70,1% da população ouvida pela pesquisa declara não confiar nas polícias, percentual próximo do observado para partidos políticos, que são os mais mal avaliados pela pesquisa (95,1%). Em comparação, nos EUA, apenas 12% da população possui baixa confiança nas polícias norte americanas e, na Inglaterra, 82% dos ingleses confiam em suas polícias.

Há, desse modo, toda uma agenda de modernização da segurança pública que pode ser acionada, donde o BID e demais agências multilaterais podem contribuir não só com operações de empréstimo, mas com expertise e valor agregado para transformar ações isoladas em políticas de Estado. Observa-se hoje um impulso renovado, a partir da criação de novos formatos institucionais, nos programas de prevenção comunitária com base no território, e a criação de sistemas de indicadores e mediação – que permitem o acompanhamento dos processos de implementação e avaliação das estratégias, a partir de uma articulação ainda deficiente, mas certamente mais adensada, entre diferentes níveis de governo e uma maior diversidade de atores, estatais e não estatais. Em uma aparente contradição, e a despeito das elevadas taxas de violência e criminalidade, não se pode deixar de reconhecer os avanços em determinados locais, capazes de provocar mudanças significativas no “modelo de segurança”, representando ganhos incrementais e pautando discussões mais qualificadas sobre o tema na agenda pública (Lima, Bueno e Mingardi, 2013).

Ou seja, a história recente das políticas de segurança na região tem mostrado que, dentre as ações que mais tiveram êxito em conter as taxas de violência e crime, tem sido mais eficazes aquelas baseadas no envolvimento com a comunidade, associadas a práticas integradas de gestão. Há, portanto, uma profícua aliança entre técnica e política. As melhores práticas observadas tem se concentrado sobre o tripé: aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência.

Tripé esse que, como veremos, tem por trás os princípios de *accountability* e de fortalecimento de ações de policiamento orientado a resultados, pelos quais sistemas de informação ganham destaque e protagonismo.

No caso do Brasil, os avanços mais significativos tiveram início em 2000, a partir de um movimento de reestruturação da política de segurança e direitos humanos no nível federal. No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi elaborado o I Plano Nacional de Direitos Humanos e foram criadas a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Em sua segunda gestão, foi produzido o I Plano Nacional de Segurança Pública (2000), que criou uma agenda para rever a política de segurança no país. Como desdobramento, foram criados o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS) e o Fundo Nacional de Segurança Pública

(FNSP), com o objetivo de viabilizar a realização de projetos idealizados por estados e municípios, desde que cumpridas exigências como eficiência, transparência e respeito aos direitos humanos, dentre outras. Como a aprovação desses projetos estava sob responsabilidade da União, era possível a partir disso que o governo federal induzisse a realização de políticas que considerasse prioritárias para a área.

O primeiro plano de segurança do governo posterior, de Luís Inácio Lula da Silva, lançado em 2003, propunha a criação - entre outros - do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o qual objetivava estimular a articulação entre os diferentes estados subnacionais, proporcionando a criação de uma rede integrada de atores da segurança. O projeto que cria o SUSP teve origem no Projeto de Lei (PL) 1.937/07, enviado pelo Executivo em 2007 e desmembrado em duas propostas. O segundo texto (PL 4.024/2012), já aprovado e convertido em Lei, instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) em julho de 2012 (Lima, Bueno e Mingardi, 2013)⁵.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado na segunda gestão de Lula (2006-2010), reforça alguns dos eixos que já vinham sendo tratados na agenda federal, tais como: ações de inclusão social como medida de prevenção à criminalidade, valorização profissional, incluindo grande impulso a ações de formação, modernização do sistema de segurança (SUSP) e reestruturação do sistema prisional. O programa foi proposto buscando a articulação de 19 ministérios e intervenções nos diversos entes subnacionais.

Vale notar ainda que, com o PRONASCI, foi aberto maior espaço para a atuação dos municípios, especialmente por meio da promoção de medidas preventivas do crime e da violência.⁶ Até então, os municípios permaneceram à margem da intervenção em segurança. A partir do impulso nacional, muitas experiências importantes de políticas públicas de segurança passaram a ocorrer na esfera municipal. Vários são os municípios brasileiros que assumiram responsabilidades na área, produzindo diagnósticos locais e desenvolvendo planos municipais, criando e reestruturando suas Guardas Municipais, implementando políticas de segurança via projetos sociais. As políticas municipais de segurança cidadã expressam, assim, a expectativa de que as ações neste âmbito se adequem às realidades locais e às demandas da cidadania, em uma perspectiva de integração interinstitucional, interssetorial e interagencial (Azevedo *et al.*, 2013).

Não à toa, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública indicam que os Municípios saltaram de um patamar de despesas com segurança pública equivalente a 3% dos gastos públicos na área, em 2006, para 5,2%, em 2011, último ano da série com dados disponíveis (FBSP, 2011). Seja como for, a discussão demonstra a importância da

⁵ A aprovação do SINESP trouxe o projeto do SUSP novamente à tona e, atualmente, o PL 3.734/2012 – que prevê sua criação – encontra-se em tramitação na Câmara de Deputados do Congresso Nacional brasileiro.

⁶ No ano de 2008, o Ministério da Justiça celebrou diversos Acordos de Cooperação Federativa para a adesão dos municípios ao PRONASCI, tendo como cláusula condicional a constituição de Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-M).

indução a novos arranjos federativos, que permitam maior integração entre os diferentes níveis e esferas de Governo.

E é em torno dessa ideia de intercâmbio de experiências e integração de esforços que este documento foi elaborado. Procura-se aqui indicar projetos que compreendem ações articuladas entre os diversos níveis de governo e diferentes atores, os quais tem se mostrado mais eficazes para a redução e prevenção da criminalidade e violência. O documento busca assim apresentar um retrato ampliado mas não exaustivo deste amplo campo, focando-se não apenas sobre as “melhores práticas”, mas também sobre as lições aprendidas e busca, assim, delinear perspectivas futuras a serem seguidas.

3. “Boas práticas” – intervenções de segurança cidadã com base territorial, gestão da informação e participação social e parcerias

Conforme indicado acima, nos últimos 15 anos, América Latina e Caribe têm apresentado diversas iniciativas que buscam convergir para o novo paradigma da segurança cidadã. Entre outros, essa perspectiva parte do pressuposto de que o respeito aos direitos humanos e a intervenção policial devem ser não somente almejados, mas produzidos em conjunto. Ao contrário de excludentes ou contrários, são dimensões complementares e interdependentes na perspectiva da segurança cidadã.

Neste sentido, o Brasil foi palco, neste período, de várias experiências de intervenção em segurança com base no território, que contemplaram estratégias de policiamento (em geral baseadas na premissa do policiamento comunitário) e intervenções multiagenciais, a partir da articulação entre diferentes organismos, dos três níveis de governo e da própria sociedade civil. Constituem-se, ainda, a partir da perspectiva da *prevenção* e, portanto, são relevantes enquanto propostas de reforma de um campo cuja atuação esteve marcada pela perspectiva *repressiva*.

No quadro seguinte, observa-se a evolução das principais experiências no campo da segurança implementadas a partir da década de 1980 pelo Governo Federal, nos governos estaduais e nos municípios, algumas das quais serão detalhadas adiante.

Quadro I – Síntese das principais experiências brasileiras				
Eixos/Décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
Intervenção de segurança com base no território e articulação com novos atores	Desenvolvimento das primeiras estratégias de policiamento comunitário.	Implementação da filosofia de policiamento comunitário em São Paulo (1997), Rio de Janeiro (1997) e outros estados.	1º e 2º Planos Nacionais de Segurança Pública (2000 e 2003); Fundo Nacional de Segurança Pública (2001).	Criação do Programa Paraná Seguro no Paraná (2011).
		Experiência de integração das áreas de jurisdição das polícias em Rio de Janeiro (1997), São Paulo (1998), Ceará (1999), Minas Gerais (1999) e Pará (1995).	Experiência do município de Diadema, SP (2000).	Criação do Programa Estado Presente no Espírito Santo (2011).
			Criação do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) no Rio de Janeiro (2000).	Criação do Programa Ronda no Bairro, para atuação conjunta das polícias no Amazonas (2012).
			Criação do Programa Fica Vivo! em Minas Gerais (2002).	Criação do Programa Pacto pela Vida na Bahia (2013).
			Experiência do município de Canoas, RS (2007).	
			Criação do Programa Pacto pela Vida (PPV) em Pernambuco (2007), produzindo novas experiências de integração das polícias baseadas em metas, indicadores e monitoramento.	

Quadro I – Síntese das principais experiências brasileiras				
Eixos/Décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
			Criação do Programa Ronda no Quarteirão no Ceará (2008) e das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro (2009), inspirados nos padrões de policiamento comunitário.	
Gestão da informação		Criação do Infoseg pela União (1995).	Criação dos Gabinetes de Gestão Integrada - GGI e GGI-M (Municipais) (2003).	Criação do Observatório da Violência contra a Mulher, vinculado à Divisão de Estatística Criminal da Secretaria da Segurança Pública (SSP) do Rio Grande do Sul (2011). Patrulha Maria da Penha
		Criação do Infocrim em São Paulo (1999).	Proposta de Criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (2003) .	Institucionalização do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) (2012).
		Criação dos primeiros sistemas estaduais de estatísticas criminais (Lei 9.155/1995, em São Paulo; Instituto de Segurança Pública no Rio de Janeiro, em 1999).	Criação do Sistema Nacional de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) (2004).	Criação da Câmara Técnica de Análise, Pesquisa e Estatísticas em Segurança Pública e Atividade Policial em São Paulo (2013).

Quadro I – Síntese das principais experiências brasileiras				
Eixos/Décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
			Implantação do projeto de integração da gestão da segurança pública (IGESP) em Minas Gerais, baseado em metas de gestão e monitoramento (2005).	Adesão do Brasil ao Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridade (SES), projeto promovido pelo BID e que reúne 19 países da região para harmonização de definições, métodos e critérios de validação interinstitucional de suas estatísticas criminais (2013).
Participação social e parcerias	Criação dos primeiros Conselhos de Segurança, em alguns municípios brasileiros (1984).	Nova difusão dos Conselhos de Segurança nos estados e municípios brasileiros (especialmente a partir de 1997).	Lançamento dos Primeiros Editais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública pela SENASP (2004).	

Quadro I – Síntese das principais experiências brasileiras				
Eixos/Décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
			Criação da Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) (2006).	
			Programa de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) (2006).	
			1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009).	
			Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) (2009).	

Fonte: Elaboração própria

3.1 Experiências de intervenção de segurança cidadã implantadas pelos governos estaduais brasileiros.

Na ideia de atuar de forma sistêmica e articulada no campo da segurança cidadã, alguns dos projetos citados no quadro 1, acima, foram desenhados pelos estados subnacionais do Brasil nos últimos anos, sendo que, para efeitos de discussão, alguns são descritos e detalhados na sequência.

3.1.1 A experiência de São Paulo: o “modelo Koban” de policiamento comunitário

O policiamento comunitário na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) teve sua origem ainda na década de 1990, em um cenário de intenso desgaste da imagem da instituição, devido, especialmente, à frequência de casos de violência policial – como os episódios da favela Naval e da Fazenda Juta, amplamente divulgados pela mídia brasileira – e a desconfiança da população em relação a estes profissionais. Pressionada pelo governo estadual, a PMESP começou a estudar a proposta de uma política de Policiamento Comunitário, projeto que foi oficialmente lançado em dezembro de 1997.

Nos anos que se seguiram, a Polícia Militar atuou na implantação de projetos pilotos, chegando em 1998 a contar com 4.992 policiais trabalhando em quase 200 projetos de policiamento comunitário (Mesquita Neto, 2001). Com o desenvolvimento dessas experiências, os líderes da polícia começaram a rever o modelo comunitário adotado a partir da experiência do Canadá e, entre 2000 e 2004, aproximaram-se da polícia japonesa. Em 2008, por intermédio da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), a PMESP e a polícia japonesa assinam um Acordo de Cooperação Técnica para a implantação de projetos piloto a partir do “modelo Koban”, tal como ficou conhecido no Brasil.

De acordo com Ferragi (2011), o acordo contemplou inicialmente a criação de oito Bases Comunitárias de Segurança, sendo este número ampliado em 2007 para 20 bases (duas na região metropolitana de São Paulo, duas no interior do Estado e outras 16 na capital) e, em 2008, chegando a 54 localidades em todo o Estado de São Paulo. Em 2011, existiam no Estado de São Paulo 268 Bases Comunitárias de Segurança fixas.

Ainda que críticas sejam feitas a essa política – por exemplo, quanto à sua efetiva capacidade de diminuir os índices de violência, à dificuldade de transformá-la de um discurso institucional em uma prática efetiva, bem como quanto ao esvaziamento de sua implantação nos últimos anos – alguns resultados efetivos podem ser verificados. Um dos principais sucessos a ela atribuídos encontra-se no Jardim Ângela, zona sul da capital, onde – após uma grande mobilização da comunidade local e a implantação do modelo de policiamento comunitário – os índices de homicídio reduziram-se em 73% em 10 anos, ajudando o bairro a deixar o título de região urbana mais violenta do mundo (Lima, Bueno e Mingardi, 2013).

Além disso, dada a inexistência de um modelo consolidado em torno de postos ou bases fixas no Brasil, o projeto implantado em São Paulo passou a servir de referência para outros estados. Soma-se isso o fato de as polícias de outros estados terem se beneficiado da cooperação estabelecida. Os cursos dados em São Paulo para Multiplicador de Polícia Comunitária receberam policiais de Minas Gerais e Rio de Janeiro, dentre outros, os quais, em momento posterior, implantaram projetos adaptados às suas realidades locais. Cursos no Japão, dos quais também participaram policiais de vários estados, serviram para ressignificar experiências já implementadas nas polícias brasileiras, mas com foco e orientação pouco claros e por vezes ambíguos. Segundo Tavares dos Santos *et al.*, “isto indica um reencontro interessante com um tipo de prática de policiamento, mas que agora, a partir dos cursos, aparecia de forma sistematizada, organizada aos sentidos e, portanto, passível de ser mais facilmente ensinada/transmitida” (Tavares dos Santos *et al.*, 2013).

A experiência de São Paulo, a partir do “modelo Koban”, pode ainda ser considerada referencial por estabelecer de forma mais clara, se comparada com as experiências de outros estados, o modo como fazer o policiamento comunitário “na prática”, trazendo indicações muito precisas tanto sobre as questões físicas (estruturação das bases) quanto operacionais (estabelecimento de protocolos de ação) (Godinho, 2013).

3.1.2 A experiência de Minas Gerais: o Programa Fica Vivo!

Em 2002, a partir de um diagnóstico elaborado pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais, um conjunto de atores⁷ preocupados com os altos índices de homicídios em Belo Horizonte criou o “Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!”. Em 2003, o governo de Minas Gerais institucionalizou o Fica Vivo!, tornando-o um programa para todo o Estado e incluindo-o no Plano Emergencial de Segurança Pública, lançado no mesmo ano. O programa, hoje executado pelo governo estadual, funciona atualmente em 28 localidades, em 13 municípios, e tem como alvo prioritário jovens de 12 a 24 anos em situação de risco social e residentes nas áreas que apresentam altos índices de criminalidade.

O Fica Vivo! foi considerado um projeto exemplar, por sua previsão de combinar ações de intervenção social, sobretudo focadas sobre os jovens, com policiamento local (Beato, 2008). O programa combina ações que visam à melhoria das relações comunitárias e de proteção social, estruturadas nos Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC), com ações de controle e enfrentamento à criminalidade, desenvolvidas a partir dos Grupos de Intervenções Estratégicas (GIE).

O Grupo de Intervenções Estratégicas age no sentido de reprimir a criminalidade violenta por meio de ações de inteligência, para detenção e posterior condenação de

⁷ Polícias Militar e Civil de Minas Gerais, Polícia Federal, Ministério Público, Prefeitura de Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Sebrae, Câmara de Dirigentes Lojistas, Correios, organizações não-governamentais, movimentos sociais e a comunidade local.

criminosos, bem como apreensão constante e eficiente de armas e drogas. Fazem parte do GIE o Ministério Público, o Poder Judiciário, representantes da Secretaria de Estado de Defesa Social (incluindo o Coordenador de Prevenção à Criminalidade), a Polícia Civil e a Polícia Militar. Esta atua principalmente a partir do Grupo Especializado de Policiamento em Áreas de Risco (GEPAR).

O GEPAR atua a partir de duas funções principais: fazer o policiamento ostensivo local e controlar os homicídios nos territórios das comunidades alvo (repressão qualificada), atividades consideradas fundamentais e complementares às “ações sociais e de prevenção” desempenhadas pelos Centros de Prevenção à Criminalidade do Fica Vivo!. O GEPAR não possui base fixa, estando subordinado à Companhia de Polícia Militar responsável pela localidade.

Os Centros de Prevenção à Criminalidade (CPC) contam com estrutura própria no território para o atendimento dos jovens. Durante a implantação do programa, os profissionais dos Centros procuram conhecer os jovens, a comunidade e as instituições locais, construindo um diagnóstico sobre a dinâmica da violência e conflitualidade local. Assim, todas as ações do programa estão baseadas na ideia de que não é possível trabalhar com o jovem separadamente, destacado de seu contexto sociocultural. Ações articuladas com o poder municipal também são realizadas de maneira a reduzir as situações de vulnerabilidade encontradas. Vale destacar que nos Centros de Prevenção à Criminalidade também se encontra sediado o Programa Mediação de Conflitos, que atende à localidade por meio de projetos de mediação de conflitos e de atendimento jurídico.

Existem avaliações de impacto para o Programa Fica Vivo!. Uma delas investigou os resultados do projeto piloto e demonstrou que, após seis meses da implantação, o número de homicídios na região (Aglomerado Morro das Pedras, em Belo Horizonte) foi reduzido em 47% (Peixoto, 2008). Este resultado é consistente com as demais avaliações existentes (Peixoto *et al.*, 2008; Silveira *et al.*, 2010; Godinho e Peixoto, 2010), que apontam ainda que, após esta significativa redução inicial, os índices tendem a se estabilizar em patamares baixos ao longo do tempo.

3.1.3 A experiência de Pernambuco: o Programa Pacto pela Vida (PPV)

O Pacto pela Vida consiste em uma política pública lançada em 2007 pelo estado de Pernambuco, tendo como objetivo reduzir a criminalidade e a insegurança pública, com ênfase nos crimes contra a vida. A primeira atividade realizada no âmbito desta política foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), um documento com diretrizes estratégicas para todo o Governo contendo projetos que incorporam ações de curto, médio e longo prazos e tendo como meta estruturante a redução das mortes intencionais violentas.⁸

Composto por 138 projetos divididos em seis linhas de ação (repressão qualificada da

⁸ São incluídos nessa categoria os crimes de Homicídio, Lesão Corporal seguida de morte, Latrocínio – incluindo auto de resistência.

violência, aperfeiçoamento institucional, informação e gestão do conhecimento, formação e capacitação, prevenção social e gestão democrática), o Plano propõe consolidar mecanismos que promovam maior articulação dos órgãos que compõem o sistema de justiça criminal – Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Poder Judiciário –, bem como qualificar o policiamento, a partir da aplicação de planejamentos estratégicos de ações e da gestão de informações mais consistentes. Além disso, o Plano preza pela conexão entre as ações de segurança pública e direitos humanos, visando promover a participação ativa da sociedade civil organizada por meio da criação de gestão democrática e controle social.

Para tanto, foram instaladas estruturas de administração pública e criados novos procedimentos afeitos à filosofia da gestão por resultados e voltados ao controle da justiça criminal e prevenção da criminalidade. Também foram desenvolvidas ferramentas a partir do modelo *Compstat* de Nova York. A formatação do modelo *Compstat*, aplicado à realidade da política de segurança pernambucana, alterou a forma procedimental das polícias e tornou necessária a discussão coletiva de soluções e respostas aos problemas focais estabelecidos. Houve reforço institucional e valorização das estratégias de controle pautadas na ação policial, mobilizando mecanismos e instrumentos do que o texto norteador do Pacto pela Vida convencionou chamar de “repressão qualificada” ou, em outros termos, de controle por meio de atuação policial repressiva (Macedo, 2012).

As ações são monitoradas pelo Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, instância governamental de avaliação da política de segurança das 26 Áreas Integradas de Segurança (AIS) do estado. Formado por secretarias de Estado, órgãos envolvidos na execução das ações do Pacto e sociedade civil, esse comitê determina prioridades, acompanha os resultados do plano e revisa metas. Um de seus produtos constitui a apresentação de diagnósticos denominados “situacionais”, apontando as “causas” da incidência criminal ascendente, as dificuldades na execução das operações e as sugestões e demandas para a resolução dos problemas.

Essa nova forma de atuar incrementou a capacidade operacional dos órgãos policiais – tendo contribuído para isso a maciça contratação de policiais civis, policiais militares e bombeiros entre os anos de 2007 e 2010; e a concessão de premiações e gratificações aos operadores de segurança, mediante constatação de cumprimento das metas de redução semestral e anual dos crimes violentos letais e intencionais. O Núcleo de Gestão por Resultados trabalha na formatação dos procedimentos de gestão dos projetos, incluindo o monitoramento das metas. Vale ressaltar, ainda, que todo o processo e decisões finais envolvem o governador do estado, que acompanha os resultados do programa.

Segundo Macedo (2012), a experiência relatada nas reuniões do Comitê Gestor do Pacto apresenta um cenário incomum no contexto geral de competição, disputa e rivalidade entre as polícias brasileiras. As pesquisas apontam para uma mudança na perspectiva de governança, além do papel de liderança exercido pela autoridade máxima do Estado. Neste viés, há um avanço expressivo em tornar as agências de segurança mais afeitas ao

planejamento, organização e monitoramento de suas ações, sob a perspectiva da redução dos crimes violentos letais e intencionais. Está consolidada uma estrutura de governança que prevê a coexistência e aprimoramento dos elementos que qualificam sua capacidade de implementação da política pública, ao menos sob as perspectivas da coordenação dos setores envolvidos.

Atribui-se ao PPV a queda na taxa de Crime Violento Letal Intencional (CVLI) no Estado, a qual passou de 56 mortes por 100 mil habitantes para 39,76 mortes por 100 mil habitantes entre os anos de 2006 e 2010. No mesmo período, em Recife (capital do estado), essa taxa passou de 72,40 mortes por 100 mil habitantes ao ano para 42,56 mortes por 100 mil habitantes, representando uma queda de 43%, de acordo com dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco.

3.1.4 A experiência do Rio de Janeiro: as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP)

As Unidades de Polícia Pacificadora constituem uma modalidade de policiamento criada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em parceria com o município do Rio de Janeiro para enfrentar um quadro de altos índices de violência e, segundo o discurso oficial, “perda total dos territórios ocupados pelo tráfico”. A institucionalização do projeto, portanto, não se dá apenas no nível da polícia, mas pelo Estado, através da Secretaria de Segurança Pública e a cúpula do comando da polícia militar e chefia de polícia civil, além do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), responsável pela divulgação e análise das informações em segurança pública.

As Unidades de Polícia Pacificadora são, em essência, uma continuação do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), ainda que criadas por outras normativas.⁹ Em agosto de 2009, a primeira UPP foi instalada na comunidade Santa Marta e, no ano seguinte, na Providência (essa, ex-sede de um GPAE). Em agosto de 2010, em um contexto de maior institucionalização e estruturação do projeto, iniciou-se um processo de expansão planejado (atualmente, são 34 UPP). Também foi criado, naquele momento, o projeto da UPP Social, sob responsabilidade do governo estadual.¹⁰

⁹ A UPP representa certa continuidade, no que se refere a esta modalidade de policiamento, com as ações do Grupamento de Ações Prático-Escolar (GAPE), idealizado na década de 1990 pelo Comandante Nazareth Cerqueira; posteriormente, com o GPAE, criado por Luís Eduardo Soares, Secretário de Segurança à época (1999-2000). O GPAE constituiu experiência exemplar, porque proposto como alternativa às incursões bélicas às favelas e áreas pobres – caracterizadas pelo enfrentamento entre polícia e suspeitos, em consequência, pelo alto saldo de mortes de moradores da comunidade e policiais. O GPAE se dispunha a ser uma presença policial constante e não pontual nas comunidades. Pautado pelo ideário do policiamento comunitário, buscava desenvolver estratégias de prevenção e solução dos problemas, por meio da articulação com os serviços públicos e da participação da própria comunidade. O GPAE focalizava ainda as “áreas especiais” ou favelas do Rio de Janeiro. Assim, o objetivo prático era diverso: esperava-se diminuir a letalidade nas comunidades e melhorar a qualidade de vida dos moradores, viabilizando o acesso aos serviços públicos. O primeiro GPAE foi instalado na região de Pavão-Pavãozinho/Cantagalo e, a partir de 2002, passou a ser criado em outras áreas da cidade (Albernaz *et al.*, 2007).

¹⁰ A transição de governo, ao final de 2010, fez com que a UPP Social migrasse para o nível municipal. Parece haver, em decorrência deste e de outros fatores, uma clara desconexão entre a UPP e a UPP Social,

A instalação de uma UPP, oficialmente, faz parte de um mais amplo “processo de pacificação”, constituído por três fases. A primeira, tipicamente militar, é chamada de “intervenção tática” e tem como objetivo retomar o controle do território das mãos de grupos criminosos armados. A segunda fase, de estabilização, é aquela na qual a UPP é implantada, servindo idealmente como base para o início do policiamento comunitário na comunidade. As fases finais, que contemplam o monitoramento e avaliação, parecem ainda estar em processo de implantação.

Diferente do GPAE, cada UPP não está subordinada ao batalhão de área, mas responde à Coordenadoria de Polícia Pacificadora, diretamente subordinada ao Comando Geral da PM. Quando de sua instalação, cada UPP tem definida sua área de atuação. Em seguida, se decide se será uma UPP de tipo A ou B, que são caracterizações de tamanho (mais de 400 policiais e menos de 400 policiais, respectivamente). Toda UPP possui, no mínimo, 100 policiais lotados (FBSP, 2012).

O programa resultou em significativa redução na violência letal nos territórios “pacificados”, com decréscimo de 75% no número de homicídios. Houve uma redução dos confrontos armados (incluindo queda nos autos de resistência, cujos números chegaram a quase zero nas localidades) e, ainda, redução de 50% nos roubos. A abertura para o incremento do investimento público e para a formalização de atividades econômicas nesses territórios de fato aconteceu, o que gerou grande impacto social e político para o projeto. Algumas UPP Sociais, principalmente nas intervenções mais antigas, têm sido eficientes em prover assistência para a comunidade nesse sentido (Fleury, 2012). O aumento dos índices de crimes não letais nas localidades é atribuído à diminuição da sua subnotificação, resultante da maior aproximação e confiança na polícia. Seguindo essa tendência, cresce também o número de denúncias contra policiais, o que pode ser visto de forma positiva, pois indica confiança dos cidadãos nas instituições encarregadas de receber as denúncias.

Embora o programa viva hoje um contexto conturbado, devido às denúncias de abuso policial, incluindo homicídios (em fase investigação), as UPP parecem funcionar como estratégia para resgatar a legitimidade da instituição policial no Rio de Janeiro. Segundo algumas pesquisas, as experiências de ocupação via UPP são percebidas como legítimas, porque trazem a reapropriação pelo Estado de um território até então abandonado e a desarticulação do controle territorial armado do crime organizado. É também bem vista, uma vez que, após o primeiro momento de conflito, há uma ressignificação positiva do conflito, através do qual se pode pensar em medidas de integração da comunidade com as instituições e organismos estatais (FBSP, 2011; Tavares dos Santos *et al.*, 2012).

3.1.5 A experiência do Paraná: o Programa Paraná Seguro

Iniciado no segundo semestre de 2011, o programa Paraná Seguro propõe ser um marco na gestão da política de segurança do estado, dado que, até então, o Paraná ocupava o

mas que ainda não foi adequadamente explorada em estudos especializados.

último lugar em investimento no setor (na comparação com o PIB estadual), havendo ainda municípios sem nenhum policial. O programa teve início com a criação do Fundo Estadual de Segurança Pública, significando recursos adicionais ao orçamento da Secretaria de Segurança Pública (SSP),¹¹ a partir daquele ano. No total, trata-se de investimentos da ordem de R\$ 1,2 bilhão até o ano de 2014. Prevê-se que as ações do programa sejam possibilitadas via parcerias com o governo federal, além de créditos e financiamentos obtidos junto a organismos internacionais, como o BID.

As principais ações previstas, no que tange à gestão da política de segurança, são: aumento do efetivo da Polícia Civil; aumento das unidades do Instituto Médico Legal (IML); criação do Instituto de Criminalística; aquisição de novas viaturas; construção e reforma de delegacias, com a previsão de contratação de estagiários de direito para trabalhar nas mesmas; implantação da delegacia eletrônica e do boletim eletrônico; criação de novas vagas de soldados para o Corpo de Bombeiros; contratação de advogados para a Defensoria Pública; aquisição de módulos policiais móveis; contratação de policiais militares. Prevê-se ainda a admissão de jovens egressos do serviço militar nas Forças Armadas para o serviço administrativo da Polícia Militar, conforme a Lei 10.029/2000 (que permite a contratação de jovens de 18 a 23 anos para trabalhos administrativos), liberando mais policiais para o trabalho operacional nas ruas.

O projeto também prevê a transferência de cadeias administradas pela Secretaria de Segurança Pública para a Secretaria de Justiça e revisão de processos de seus 30 mil presos, para permitir a libertação ou a progressão de penas, liberando vagas nos presídios. No que tange à participação social, propõe-se o fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança (Conseg), por meio da desburocratização de sua criação. Esta medida objetiva ampliar a participação da população nas decisões de segurança, respeitando as características de cada região do estado.

Para a melhoria da informação e dos indicadores de segurança, o programa prevê que os dados estejam disponíveis para a população, incluindo os indicadores de cumprimento das metas de redução da criminalidade. Outra ação importante se refere ao reforço da segurança nas fronteiras do Estado, portas de entrada de armamento pesado e droga para o Brasil.

Merece destaque, no Programa Paraná Seguro, o Projeto Unidades Paraná Seguro (UPS), já instaladas em quatro localidades – Vila Sabará, Caiuá, Nossa Senhora da Luz e Vila Verde, na Cidade Industrial de Curitiba (CIC). As UPS constituem um projeto de policiamento e de fortalecimento da cidadania e melhoria da qualidade de vida das comunidades, por meio da ação articulada entre Estado e município.

As operações para a instalação das quatro UPS na Cidade Industrial começaram com a ocupação da região por 1.300 agentes estaduais de segurança e guardas municipais, segundo a Secretaria de Segurança Pública. Para implantar as unidades, as forças de segurança realizaram um trabalho de inteligência policial para neutralizar as ações de criminosos. Um grupo de soldados com treinamento específico, bem como a Guarda

¹¹ O orçamento da SSP no ano de 2010 foi de R\$ 1,5 bilhão, segundo dados da própria Secretaria.

Municipal, executam o policiamento comunitário nos bairros atendidos pelo projeto. Segundo informações da SSP, já foi alcançada redução significativa nos índices de criminalidade nesses bairros.

No que se refere à articulação com a prefeitura de Curitiba, estão previstas a instalação de creches e escolas municipais, ações de regularização fundiária e instalação ou melhoria da iluminação pública. Em paralelo, várias ações das polícias também são executadas para promoção da cidadania e dos direitos humanos. Por exemplo, a comunidade receberá orientações sobre como agir em casos de violência doméstica, violência contra crianças, crianças desaparecidas e outros.

Nas Unidades Paraná Seguro, também estão previstas ações de prevenção ao uso de drogas, especialmente o crack. O Estado do Paraná e a prefeitura de Curitiba assinaram o termo de adesão ao programa do governo federal “Crack, é possível vencer”, que prevê investimentos da ordem de R\$ 170 milhões. Neste bojo, o governo pretende reforçar as ações do Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd) e da Patrulha Escolar.

O programa está em fase inicial e, portanto, novos elementos e avaliações se fazem necessários para o seu adequado monitoramento. O BID participa deste projeto e, desse modo, a expectativa é que estudos e avaliações futuras também sirvam para alimentar a base de evidências empíricas em torno dos padrões de eficiência do modelo de segurança cidadã no Brasil.

3.2 Experiências de intervenção em segurança implantadas por municípios brasileiros

Em texto recente, Miriam Guindani (no prelo) destaca iniciativas relevantes de alguns municípios e regiões metropolitanas brasileiros na formulação e execução de políticas locais de prevenção da violência criminal a partir de meados da primeira década do século XXI. Segundo a autora, múltiplos foram os fatores que contribuíram para que os prefeitos reinterpretassem seus limites e suas concepções sobre prevenção do delito e promoção da segurança municipal. Difundiam-se no país, cada vez mais, informações sobre cidades estrangeiras (como New York, Chicago, Bogotá e Medellín) que conseguiram, nos anos 1990 e 2000, conter e reverter altos índices de criminalidade. Histórias promissoras sobre iniciativas locais (como em Diadema e Porto Alegre, por exemplo) também influenciaram novos gestores municipais.

Ainda de acordo com Guindani, nos últimos quinze anos, diversas administrações municipais brasileiras, à esteira das boas práticas encetadas em algumas cidades (brasileiras e estrangeiras ainda nos anos 1970-90), assumiram a responsabilidade de construir soluções específicas, cooperativas e inventivas para a insegurança local. Iniciativas municipais e regionais (o consórcio de prefeituras na Região Metropolitana do ABCD paulista, por exemplo) emergiram como possibilidades complementares aos mecanismos tradicionais de prestação de segurança à população. Experiências de parcerias entre a sociedade civil e as guardas municipais, em torno da implementação da segurança comunitária, também se tornaram referência nacional.

Há um razoável consenso quanto às múltiplas vantagens de o governo local prover políticas multissetoriais para a prevenção do delito e para a promoção da segurança pública (Mesquita, 2011; Soares, 2005, 2006; Sento-Sé, 2005; Guindani, 2004; Rolim, 2009). Na área da prevenção da criminalidade urbana, sobretudo, deve ser promovido o fortalecimento das comunidades locais, especialmente na prevenção situacional – aquela que tem por finalidade reduzir as oportunidades de que um delito criminal seja cometido.

Conforme diferentes pesquisas realizadas nos últimos vinte anos (destacando-se os estudos realizados por Paulo Mesquita Neto, 2004 e Luiz Eduardo Soares, 2006), o texto de Miriam Guindani também aponta que é possível demonstrar que a violência, mais especificamente a violência criminal, pode ser reduzida com ações preventivas. As ações preventivas distinguem-se de acordo com o problema focalizado, o tipo de grupo social definido como alvo e, também, segundo o alcance das medidas e dos resultados visados, dos recursos empenhados e da metodologia aplicada. Ao se examinar os dados referentes às experiências de projetos de prevenção no Brasil e no exterior, analisadas por Paulo Mesquita Neto (2004), Luiz Eduardo Soares (2006) e Marcos Rolim (2009), pode-se inferir que, quando os resultados positivos superam qualquer dúvida, alguns ingredientes elementares estão presentes, entre os quais se destacam:

- * (a) o envolvimento de diferentes instituições da Justiça (como Ministério Público, Defensoria, Tribunal de Justiça), órgãos do Estado (como secretarias e departamentos) e entidades da sociedade civil;
- * (b) a participação da comunidade local;
- * (c) a realização de diagnósticos específicos que evitam a dispersão de recursos e o imprevisto voluntarista;
- * (d) a natureza combinada e interdisciplinar do diagnóstico, feito a um só tempo, quantitativo e qualitativo, técnico e interativo;
- * (e) a continuidade e a sustentabilidade das ações ao longo do tempo;
- * (f) a adoção de princípios democráticos e racionais de gestão, o que inclui planejamento, avaliação e monitoramento (incluindo avaliação externa independente);
- * (g) a capacidade de liderança (e a autoridade política) dos principais protagonistas, governamentais e comunitários;
- * (h) a presença e a combinação coordenada dos três tipos de ação preventiva (primário, secundário e terciário);
- * (i) a valorização do caráter territorialmente delimitado das ações e de suas conexões locais; não se deve inibir a necessidade de que, para resultados expressivos, que se potencializem, mutuamente, substituindo os ciclos viciosos por ciclos virtuosos, é imprescindível um esforço em escala. Isso, por sua vez, requer um tratamento sistêmico por parte dos governos das ações tópicas e pontuais, locais e focalizadas.

As experiências nos revelam ainda que há condições fundantes para o êxito das ações preventivas da violência, como a corresponsabilidade e o consórcio de políticas intersetoriais de prevenção da violência nas três esferas de poder (União, estado e municípios), especialmente no âmbito municipal.

As políticas sociais, econômicas e urbanas, promovidas pelas administrações municipais e estaduais, são fundamentais à prevenção do crime e da violência, podendo complementar a atuação articulada do sistema de Justiça criminal (polícias, órgãos judiciais e sistema penitenciário), supostamente orientada por objetivos comuns: a resolução pacífica dos conflitos urbanos, a prevenção do crime e a redução da reincidência criminal.

Neste novo contexto, é interessante observar como mecanismos de gestão e execução da segurança pública têm se desenvolvido no âmbito municipal nos últimos anos. Um número importante de municípios brasileiros apresenta hoje algum tipo de estrutura específica para este fim (1.273 municípios, ou 22,9% do total de 5.564 municípios). Em 2012, estes órgãos encontravam-se localizados principalmente como setores subordinados diretamente à chefia do executivo (473 prefeituras) ou subordinados a outras secretarias da prefeitura municipal. Merece destaque, igualmente, a criação nos últimos três anos de 30 secretarias municipais específicas para o tema da segurança pública, novamente evidenciando a importância que esta política vem adquirindo no âmbito municipal. Um número significativo possui Fundos Municipais de Segurança Pública, 230, segundo dados de 2012, e 310 possui Planos Municipais de Segurança Pública (IBGE, 2012).

3.2.1 A experiência do município de Diadema (São Paulo)

Uma das primeiras experiências municipais que ganhou destaque no Brasil foi a de Diadema, situada na Região Metropolitana de São Paulo. Em 2000, o município contava com cerca de 250 mil habitantes e a mais alta taxa de homicídio do Estado de São Paulo. A experiência foi marcada pela prioridade com que a pauta da agenda da segurança cidadã foi assumida pela gestão municipal a partir de 2001.

A construção da política municipal de segurança se deu com a participação da prefeitura no planejamento do trabalho policial, tendo sido iniciada com a substituição de policiais e a instalação de uma Delegacia Seccional; e a instituição de encontros periódicos entre a gestão municipal e as polícias estaduais civil e militar. Esse mecanismo se aprofundou a partir da criação da Coordenadoria Municipal de Defesa Social, transformada posteriormente em Secretaria Municipal de Defesa Social, e a criação e reformulação da Guarda Civil Municipal (GCM) (Ricardo, 2007).

A partir deste mecanismo de gestão integrada, implementou-se um conjunto de ações pautado no controle e de prevenção da violência, compreendo a articulação com as polícias estaduais e criação da guarda municipal, infraestrutura urbana, promoção da cultura de paz, desarmamento, produção de informações, entre outros. Com base no diagnóstico do período no qual se concentravam os homicídios, criou-se a legislação

que estabeleceu a obrigatoriedade do fechamento dos bares às 23h, evitando o comércio de bebidas alcoólicas durante a noite. Estabeleceu-se ainda o monitoramento das estatísticas criminais pela Guarda Municipal; e criaram-se o Projeto Aprendiz, com foco na prevenção da violência entre adolescentes e jovens da Favela Naval,¹² e a Casa Beth Lobo, voltada à prevenção da violência contra a mulher. Destaca-se também, do programa de Diadema, a centralidade da participação da sociedade civil para criação, discussão e acompanhamento dos projetos de segurança (Guindani, 2005).

Nesta perspectiva, foram criados fóruns itinerantes para discutir segurança em diferentes localidades do município; e pautou-se todo o processo por parcerias com diferentes organizações não governamentais. O Instituto Fernand Braudel participou do início do processo promovendo fóruns de discussão sobre o tema na Câmara dos Vereadores; o Instituto Latino-americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud) preparou o diagnóstico da violência no município; e o Instituto Sou da Paz elaborou o II Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema, cujo processo foi participativo, com a realização de audiências públicas descentralizadas pela cidade e posterior acompanhamento pelo Instituto.

Entre os anos de 1999 e 2005, a taxa de homicídios sofreu uma queda bastante acentuada, indicando que as ações levadas a cabo contribuíram para a diminuição da violência. Segundo Carolina Ricardo (2007), não foi possível avaliar precisamente como e o quanto cada ação contribuiu para essa queda, tampouco o impacto de outras. Porém, para Ricardo (2007), pode-se afirmar que o conjunto de ações implantadas no município contribuiu e continua contribuindo para a melhoria dos indicadores de segurança pública no município. Também são fatores importantes para esse resultado a continuidade da política, a divulgação do trabalho, a centralidade do tema e a liderança governamental na implantação da política (Ricardo, 2007).

3.2.2 A experiência do município de Canoas (Rio Grande do Sul)

Canoas é um município de médio porte do estado do Rio Grande do Sul, possuindo população de aproximadamente 324 mil habitantes e cujo PIB municipal ocupa o segundo lugar no estado. Possuía, até 2007, altas taxas de homicídios, variando entre 45 e 53 homicídios por 100 mil habitantes. O município assinou, em 2007, convênio com o PRONASCI, estabelecendo parceria com o Governo Federal para a implementação das políticas de segurança no município.

Foi criado no município o Gabinete de Gestão Integrada (GGI-M), com o objetivo de deliberar acerca das demandas e soluções advindas da sociedade civil, do poder executivo municipal e de órgãos tradicionalmente vinculados à segurança, para a

¹² Em 1997, o bairro Favela Naval foi palco de grave evento de violência policial que ganhou uma das maiores repercussões midiáticas no Brasil. Exibidas em 31 de março de 1997, imagens gravadas por um cinegrafista amador mostravam um grupo de policiais militares praticando extorsão, espancamento, tortura e humilhando moradores numa blitz na Favela Naval, em Diadema. Em uma das cenas, um policial executa um passageiro dentro de um carro. O episódio serviu para mostrar posteriormente que a violência policial no bairro era frequente na localidade, e engendrou vários projetos de mudança na polícia militar estadual paulista, visando maior controle e prevenção do abuso policial.

elaboração de ações de prevenção e redução de violências. A partir do convênio com o PRONASCI foram feitos investimentos do município em tecnologias de prevenção da criminalidade e monitoramento dos locais apontados como mais vulneráveis (Azevedo *et al.*, 2013).

A estruturação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania deu-se a partir de três programas estratégicos com os objetivos de atuar sobre a prevenção das violências em comunidades marcadas pela vulnerabilidade social, por meio da implementação do Projeto Território da Paz; criar o Projeto Guarda Comunitária, com a execução de policiamento comunitário a partir da Guarda Municipal e da sua integração com outras agências; implementar novas tecnologias de prevenção e monitoramento, por meio do projeto denominado Canoas Mais Segura (instalação de câmeras de vigilância em vias públicas e de sensores de detecção de tiros).

De forma mais específica e no que tange à articulação interagencial nos três níveis de governo, o Território da Paz do bairro Guajuviras foi beneficiado por um conjunto variado de políticas públicas: recuperação de pontos de iluminação pública, pavimentação de ruas, revitalização de espaços públicos degradados, construção de escolas, reformas em postos de saúde, reforço do policiamento ostensivo e ações com a polícia civil, regulação dos espaços com comércios locais. Também foi beneficiado com os projetos Mulheres da Paz e Protejo, ambos previstos no PRONASCI e que visaram mulheres e jovens, atores fundamentais nas estratégias de prevenção da violência (Azevedo *et al.*, 2013).

Segundo pesquisa de Azevedo *et al.* (2013), realizada com o público beneficiário, em Canoas nota-se um aumento da sensação de segurança dos participantes, que dizem perceber uma diminuição dos homicídios no bairro, bem como de brigas entre jovens e dos assaltos depois da implementação do Território de Paz Guajuviras. As tecnologias implementadas (câmeras e sensores de detecção de tiros) foram importantes para incidir sobre a redução de brigas e homicídios, em especial. Os participantes relataram que moradores passaram a frequentar os espaços de convivência públicos (praças), sendo percebido um fluxo maior de circulação de pessoas nas vias públicas, e o comércio passou a funcionar até mais tarde, demonstrando que o bairro está mais seguro.

Segundo balanço apresentado pelo Observatório de Segurança da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania, nos últimos quatro anos, houve redução de 49% dos homicídios na cidade, consolidando uma tendência de queda para o município de Canoas, na comparação dos primeiros trimestres. Conforme o estudo feito pelo Observatório, se forem espacializados os incidentes, observa-se que a redução foi proporcionalmente estimulada pelo bairro que recebeu o Território da Paz (Azevedo *et al.*, 2013).

Na região do Território de Paz Grande Mathias Velho (que inclui os bairros Mathias Velho e Harmonia), implantado posteriormente, também foi verificada significativa redução de mortes no primeiro trimestre em comparação ao mesmo período nos anos anteriores: de 21 casos em 2009, passou-se para 13 em 2010, 14 em 2011 e 10 em 2012.

As experiências descritas acima estão longe de esgotarem o rol de projetos e programas colocados em prática no país. Elas são, em verdade, exemplos de projetos mais bem documentados e que têm dados e pesquisas acerca das suas atividades disponíveis. Há uma série de outros projetos em execução, alguns deles com apoio do BID, que se mostram promissores em termos de seu desenho e arranjo institucional, bem como nas suas capacidades de inovação e adaptação de modelos mais gerais às características e particularidades de cada região. Diversos estados, como o Rio Grande do Sul, que está iniciando amplo projeto que alia o atendimento de jovens à ideia de prevenção da violência e medidas socioeducativas, buscam replicar as boas práticas de segurança cidadã e, ao mesmo tempo, ajustá-las à realidade local.

Esse também é o caso dos estados do Amazonas e do Espírito Santo.

O Estado do Espírito Santo implantou no ano de 2011, o Programa Estado Presente. Com foco na redução da violência letal, o programa inicialmente direcionou suas estratégias para trinta territórios da região da Grande Vitória e interior segundo grau de vulnerabilidade. Para garantir a gestão e intersetorialidade do projeto com 12 secretarias estaduais foi criada a Secretaria de Estado Extraordinária de Assuntos Estratégicos. O programa atua em dois eixos principais: justiça criminal e proteção social/prevenção. Embora o foco do projeto seja a redução da violência letal, parte-se do princípio que somente estratégias de policiamento não são capazes de mudar o cenário da insegurança urbana e, portanto, exigem-se ações articuladas entre as pastas da segurança, habitação, educação, assistência social, dentre outras.

Com reuniões periódicas com os líderes das pastas e responsáveis pelo policiamento das áreas do programa, e foco na prevenção da criminalidade, o projeto está calcado na ideia do monitoramento de metas e resultados e têm alcançado seus objetivos: a taxa de homicídios do Estado, que alcançou a marca de 52,5 registros por grupo de 100 mil habitantes no ano de 2010, antes da implementação do programa, chegou a 45,7 por 100 mil no ano de 2012.

No ano de 2012 foi a vez do Governo do Estado do Amazonas concentrar esforços na área da segurança pública com a criação do programa Ronda no Bairro. O Ronda é estruturado a partir da ideia de integração entre as instituições policiais e, para tanto, foram criadas as Áreas Integradas de Segurança Cidadã (AISC). As AISC se organizam em seccionais da Polícia Civil e em Comandos de Policiamento da Polícia Militar, nos quais estão os Distritos Integrados de Polícias (DIP). Em cada DIP existe uma delegacia, gerida pela Polícia Civil, e uma companhia interativa comunitária, gerida pela Polícia Militar. Além do trabalho articulado entre as duas corporações, o programa também pretende integrar os espaços físicos, fazendo com que estas estruturas funcionem no mesmo prédio. Na esteira do processo de integração das polícias, outras ações passaram a ser criadas ou regulamentadas, tais como a publicação periódica dos indicadores criminais no site da Secretaria de Segurança, a criação de Conselhos Comunitários de Segurança, e o trabalho estruturado a partir de sistemas de metas, sob a

lógica da gestão por resultados. O programa encontra-se em pleno funcionamento na capital, Manaus, e em desenvolvimento no interior do Estado.

Da mesma forma, no plano internacional, temos, como já citado, vários exemplos de políticas subnacionais que podem servir de baliza para discussão. Há a experiência de Bogotá, Colômbia, implementada ao final dos anos 1990, que serviu de marco para muitas das experiências brasileiras, articulando ações de caráter público e participação da sociedade civil. Mais recentemente, um projeto que ganha visibilidade é o Cuerpo de Prevención Barrial, implementado em Buenos Aires (2010), Argentina, baseado em intervenção policial e ampla articulação pública-privada no território.

4. Avaliação de impacto

As avaliações são fundamentais para se aferir o impacto e a sustentabilidade das intervenções no balizamento da tomada de decisões no campo da segurança. A avaliação requer a produção de indicadores e informações sobre o desenho, a implantação do projeto, seus objetivos e metas a serem alcançadas. Nas avaliações de impacto, trata-se de saber se os objetivos alcançados decorrem efetivamente das ações do projeto, programa ou intervenção.

Contudo, há que se indicar algumas dificuldades em se produzir avaliações de impacto no campo da segurança pública, principalmente a partir de desenho experimental, ou avaliar o impacto de intervenções previamente desenhadas, a partir desta perspectiva. Entre elas, é muito comum a impossibilidade de se aleatorizar a intervenção – ou seja, o desenho experimental da avaliação é comprometido, porque a localidade ou público a receber a intervenção não pode ser aleatorizado. Neste sentido, ele já possui um viés de saída.

É também difícil a obtenção de unidades múltiplas de intervenção, em projetos caracterizados, em geral, pela intervenção em uma ou poucas unidades territoriais. Neste caso, uma saída pode ser a divisão da localidade em mais unidades de análise (ex. setores censitários) e obter os indicadores para cada um, possibilitando a criação de um conjunto de unidades suficiente para a comparação dos efeitos.

Outro ponto problemático costuma ser a indicação de um grupo de controle. O grupo de controle sofre dos mesmos problemas apontados acima; ademais, sua criação é dificultada porque, em geral, os projetos em segurança pública não são desenhados para serem avaliados posteriormente.

Sherman e Eck (2002), neste sentido, criam o que chamam de “Escala de Maryland”, que serve como bom norteador para a produção de avaliações nesta área. A escala classifica os desenhos de pesquisa segundo o grau de controle e sofisticação adotados. Segundo os autores, devem-se considerar, ao menos, pesquisas cujos desenhos incluam uma dimensão comparativa “antes / depois” da intervenção e adotem alguma forma de controle da investigação (o que classificam como “nível 3”). Desenhos quase-experimentais (nível 4) e desenhos experimentais (nível 5) seriam, ainda assim, os mais adequados para se obter avaliações mais robustas.

Metodologias de avaliação de processo, por outro lado, também são importantes para avaliar o gerenciamento (monitoramento) dos projetos; podem incluir estratégias de monitoramento dos indicadores de resultado ao longo do tempo e avaliações quantitativas do público ou da localidade. São cruciais para se identificar gargalos, dificuldades e corrigir rumos e, portanto, garantir a sustentabilidade das intervenções.

Há ainda poucas avaliações de impacto produzidas na região da América Latina e Caribe, inclusive no Brasil. Ainda assim, podemos citar algumas avaliações bastante sofisticadas já produzidas no Brasil.

O programa Fica Vivo!, de Minas Gerais, foi avaliado em termos de impacto (redução de homicídios) e impacto econômico, usando desenho de pesquisa quase-experimental (Peixoto, 2008). Nesta pesquisa, foi aplicado o método da *double difference*, considerando como variável de impacto a taxa de homicídio por 100 mil habitantes, semestral, entre os anos de 2000 e 2006. O impacto do programa foi analisado em comparação com dois grupos de controle, um constituído por todo o município de Belo Horizonte e outro por somente as áreas de favela. Os resultados apontaram que o Fica Vivo! gerou o impacto de maior magnitude na favela em que o programa piloto foi implementado, Morro das Pedras – entre 2004 e 2006, o programa foi responsável por uma redução de 10,72 homicídios por 100 mil habitantes, por semestre, comparado com as áreas de controle. Isso equivaleu à prevenção de 15 homicídios na área piloto, durante os três anos estudados. A avaliação de impacto econômico apontou que o custo-benefício do programa variou entre 93 e 112 mil dólares, por cada homicídio prevenido.

Soares e Viveiros (2010) avaliaram o IGESP – um mecanismo de articulação e governança policial, baseado no modelo *Compstat*, que busca o compartilhamento de informações, coordenação e integração das atividades das Polícias Civil e Militar de Minas Gerais. A avaliação de impacto indicou que o programa contribuiu para uma redução de 24% em crimes contra a propriedade e 13% em crimes pessoais, ao menos (segundo a estimativa mais conservadora). Há também evidências de que IGESP ajudou a melhorar a resposta da polícia, medido pela apreensão de armas e as taxas de liquidação.

Cerqueira avaliou os impactos do Programa Nacional do Desarmamento do governo federal (Cerqueira, 2010), por meio de estimação que incluiu fortes controles. Foi estimado o efeito das armas sobre os crimes violentos e contra a propriedade, nos municípios do estado de São Paulo, entre 2001 e 2007. A estratégia adotada baseou-se no uso de variáveis instrumentais, que permitiu explorar a variação temporal e a variação *cross-section* dos crimes e da prevalência de armas nos municípios. O estudo apresentou evidências de que a política de desarmamento (tal como praticada no estado de São Paulo) entre 2001 e 2007 foi um dos fatores relevantes que levaram à diminuição nos crimes violentos, em particular nos homicídios (elasticidade em torno de 2,0). Em suma, a restrição às armas teria sido responsável por prevenir 13 mil homicídios no período.

Também uma avaliação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) foi feita a partir de

desenho de pesquisa que incluiu formas de controle (o entorno das localidades) (FBSP, 2011). A pesquisa mostrou evidências de que, após a implantação da UPP nos locais pesquisados, reduziram-se significativamente as mortes violentas não apenas na área de circunscrição da unidade, mas também no seu entorno (indicando fenômeno de difusão de benefícios).

Uma avaliação da Rede de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), projeto focado sobre a ampliação da formação dos profissionais de segurança pública, foi concluída neste ano pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os resultados preliminares da pesquisa demonstram que, apesar de dificuldades gerenciais na implantação da Rede – as quais impactam, até mesmo, na possibilidade de uma efetiva avaliação de impacto sobre o programa – a Renaesp tem tido um papel significativo na aproximação das universidades brasileiras com tema da Segurança Pública.

4.1 A implantação de Sistemas de Informação no Brasil

Uma das premissas para a produção de avaliações fidedignas é a existência de dados e estatísticas confiáveis, que permitam não só a gestão operacional das políticas de segurança pública, mas o acompanhamento por parte da sociedade do que esta sendo feito. Nesta perspectiva, ao longo dos últimos 20 anos, o Brasil vivenciou uma série de projetos que visaram o fortalecimento das capacidades institucionais das organizações policiais e da capacidade de formulação e supervisão das políticas de segurança pública por parte das secretarias estaduais de segurança ou defesa social.

Entre as experiências subnacionais, o Rio de Janeiro criou, na segunda metade dos anos 1990, o Instituto de Segurança Pública (ISP), responsável até hoje por gerenciar e divulgar todas as estatísticas policiais daquele estado. São Paulo, por sua vez, foi o pioneiro, em 1995, em dispor de legislação que obriga sua secretaria de segurança a publicar trimestralmente estatísticas sobre crimes e atividades policiais. Também criou, em 1999, o Infocrim, sistema de estatísticas baseado no *Compstat*, de Nova Iorque, e que visava, por meio de recursos de análise criminal e georreferenciamento de ocorrências, fomentar a adoção da filosofia de policiamento orientado por informações. Agora em 2013, São Paulo criou a “Câmara Técnica de Análise, Pesquisa e Estatísticas em Segurança Pública e Atividade Policial no Estado de São Paulo”, dedicada a repensar estratégias para articulação e gestão das informações criminais neste estado. Fazem parte da Câmara Técnica representantes das polícias paulistas, órgãos da secretaria de segurança, bem como da Universidade, da Sociedade Civil e de outras pastas da administração estadual.

O Paraná adotou um boletim de ocorrências unificado nos anos 2000 e, com isso, passou a produzir dados de modo diferentes das demais Unidades da Federação. Hoje, esse estado é um dos poucos que adota um procedimento complementar de consistência dos dados referentes aos chamados crimes violentos letais intencionais, que incluem homicídios, latrocínios, entre outras ocorrências. Por esse procedimento, as estatísticas

de mortes legais intencionais só são capituladas após a investigação inicial. Com isso, o Paraná conseguiu melhorar em muito a qualidade das suas informações, ao ponto de quase não existir diferenças entre os sistemas das polícias com aquele mantido pela área da saúde, que é visto internacionalmente como opção para o monitoramento de crimes violentos que resultam em mortes.

Entretanto, vale notar que, se por um lado o desenvolvimento de estatísticas no âmbito estadual, a partir dos anos 1990, serviu para balizar a tomada de decisões das organizações neste âmbito, por outro, os dados produzidos se ressentem ainda de grande opacidade – raramente são publicizados para a sociedade civil ou mesmo para a União. Neste contexto de baixa governabilidade sobre os órgãos estaduais produtores da informação em segurança (sobretudo, as polícias), coube à União desenvolver sistemas alternativos, como sistemas nacionais de estatísticas, pesquisas de vitimização, em parcerias com institutos de pesquisa e outros.

Sobre as estatísticas criminais é importante ressaltar que, embora o Brasil esteja caminhando no sentido de modernizar e aperfeiçoar sua política de segurança pública, ainda é possível perceber a partir da existência ou não das informações e da qualidade delas, que ainda há muito a ser feito. As análises e avaliações das políticas são feitas, muitas vezes, com base nas informações (dados) existentes e, portanto, a inexistência ou insuficiência delas pode comprometer seriamente a eficiência das políticas. Portanto, um trabalho no sentido de produzir essas informações e melhorar a sua qualidade se faz imprescindível.

Nesta seara, é merecedor de destaque que o Ministério da Justiça está implantando o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei 12.681, de 04/07/2012. Tal sistema busca integrar diferentes bases de dados e oferecer uma interface de compartilhamento de informações aos gestores da área. A adesão ao sistema é voluntária por parte das Unidades da Federação, mas a União só poderá repassar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para aquelas UF que tiverem aderido ao SINESP.

A originalidade do SINESP está no fato dele ser criado por Lei, uma vez que em 2003 foi iniciada a implantação da plataforma integrada de informações sobre justiça criminal e segurança pública, a qual objetivava o desenvolvimento de um grande sistema nacional de informações criminais. A ideia era melhorar a qualidade das informações disponibilizadas pelo INFOSEG¹³ a partir de uma matriz geral que padronizaria as informações de todas as fontes. Ainda no sentido de melhorar a qualidade da informação de segurança pública e justiça criminal, foi criado, em 2004, o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), que só foi instituído em 2012, com sua absorção pelo SINESP. O SINESPJC tem como função compatibilizar as diferentes categorias criminais das UF, criando uma matriz única para que a qualidade da informação seja melhorada e que comparações mais precisas possam ser tecidas em uma análise geral. (Lima, Bueno e Mingardi, 2013).

13 Rede que reúne informações de segurança pública dos órgãos de fiscalização do Brasil.

Em síntese, o sucesso do SINESP depende da capacidade do Governo Federal do Brasil em articular aspectos tecnológicos, metodológicos e políticos no que diz respeito à produção e uso de estatísticas. Mais do que uma ferramenta de gestão, o SINESP precisa ser empoderado como instrumento central na agenda de monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública, pela qual se deve dedicar atenção especial à publicidade e à prestação de contas.

E, nesse sentido, destaca-se a recente adesão do Brasil ao *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad (SES)*, projeto promovido pelo BID e que reúne 19 países da região para harmonização de definições, métodos e critérios de validação interinstitucional de suas estatísticas criminais. Por essa iniciativa, o Governo Brasileiro, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, está iniciando os preparativos para a elaboração de insumos técnicos que possam, simultaneamente, padronizar procedimentos no nível regional e induzir maior eficiência na produção de dados no plano subnacional.

4.2 A experiência do Uruguai: o Sistema de *Gestión de Seguridad Pública*

O Sistema de Gestão de Segurança Pública, administrado pelo Ministério do Interior (MI) do Uruguai, constitui-se em uma plataforma de gestão de serviços de informação de nível nacional, mas implantado transversalmente em todas as unidades executoras do MI responsáveis pela segurança. Ademais, foi criado com o objetivo adicional de proporcionar e consumir serviços de informação de segurança junto a organismos e instituições dos demais países do Mercosul.

Foi criado com o objetivo estratégico de consolidar os processos de mudança desejados pelo Estado, entendendo-se como fundamental não somente para a melhora da gestão interna, aumento da eficiência e eficácia dos serviços de segurança, mas também para o desenvolvimento e fortalecimento democrático no que tange à atenção e participação dos cidadãos.

O sistema incorpora ferramentas de gestão interna, potencialização de mecanismos de auditoria, mecanismos para desenvolvimento de diagnósticos de segurança – como o Mapa Digital do território nacional para georreferenciamento de eventos – e componentes de *e-government*.

Os produtos de informação entregues neste último âmbito compreendem: registro de todas as denúncias de ocorrências realizadas em um equipamento policial; incorporação da denúncia / ocorrência diretamente no sistema ministerial; entrega da *constancia* ou cópia da ocorrência; gestão automática da ocorrência (*constância*) de furto ou extravio de cédula de identidade; gestão digital do porte de armas em nível nacional.

No âmbito da gestão interna, desenvolveram-se os serviços de: informação de antecedentes judiciais; gestão de pedidos de capturas policiais e judiciais de pessoas, armas e veículos; serviço de informação de movimentos migratórios; gestão de sinistros de trânsito; gestão de menores infratores ou em vulnerabilidade; gestão de violência

doméstica ou situações de risco; serviço de informação de pessoas alojadas em hotéis, pensões ouinquilinos; gestão de porte e posse de armas; serviço de informação da cédula de identidade; gestão do inventário e movimento de equipes e armas policiais; gestão de cheques furtados ou extraviados, ou outros documentos; gestão de delitos em meios de transporte e espetáculos públicos.

Na articulação com outras instituições ou agências nacionais, disponibiliza-se o serviço de informação de antecedentes judiciais para o Ministério das Relações Exteriores; o serviço de informação de narcóticos para a Junta Nacional de Drogas; serviço de informação de gado, produtores e fazendas de gado do *Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca* (MGAP). O sistema encontra-se conectado com o Serviço de Segurança da Presidência da República e com a *Unidad Nacional de Seguridad Vial* (UNASEV). Com os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Venezuela), desenvolveu-se a gestão e o serviço de informação de pedidos de captura judicial de pessoas, armas e veículos.

É importante destacar que até pouco tempo as tarefas de gestão eram realizadas em papel ou consultando por telefone a cada fonte de informação. O processo de implementação nas unidades executoras iniciou-se em outubro de 2011.

5. Alianças público-privadas para a segurança cidadã

Para além das experiências citadas, um aspecto central para o conceito de segurança cidadã é aquele que envolve outros atores no desenho, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública. Aqui, de forma sintética, a proposta é apresentar ações de organizações sociais, setor privado e universidades que provocaram a integração com diversos segmentos, com especial ênfase com polícias Civil e Militar das Unidades da Federação.

5.1 Organizações Sociais

Dentre as várias correntes que buscam lidar com o fenômeno do aumento da violência urbana durante os anos 1980 e 1990, ganha espaço na sociedade civil o enfoque em ações voltadas para a prevenção e controle da violência. Tal abordagem fundamenta-se na expectativa de que investimentos em prevenção poderiam remover ou reduzir os “fatores de risco” que, circunstancial ou duradouramente, fossem motivadores dos conflitos na sociedade.

A década de 1990 e toda a primeira década dos anos 2000 são assim marcadas nacionalmente pelo surgimento de organizações sociais que, ao longo dos anos que se seguem, ajudam a consolidar o novo paradigma da segurança pública e a impulsionar políticas fundamentadas na prevenção da violência e na promoção e proteção dos direitos humanos¹⁴. Este é o caso, por exemplo, de organizações como Instituto

¹⁴ Por exemplo, os já referidos Programas Nacionais de Direitos Humanos e Planos Nacionais de Segurança Pública.

Brasileiro de Ciências Criminais (1992), Fórum em Defesa da Vida Contra a Violência (1996), Instituto São Paulo Contra a Violência (1997), Instituto Sou da Paz (1999), Conectas (2001) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2006), em São Paulo; Viva Rio (1993) e Instituto Igarapé (2008), no Rio de Janeiro; Guayí (2001), no Rio Grande do Sul; entre outros (Lima *et al.*, 2013).

O Instituto São Paulo Contra a Violência é, desde 2000, o responsável pelo gerenciamento do Disque Denúncia, serviço de atendimento à população e que ajuda na investigação de crimes e de atos de violência.

Em outro exemplo dessa parceria entre governos e organizações da sociedade civil, vale descrever a experiência do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que aposta, desde 2006, na participação e na transparência como ferramentas de indução de políticas de segurança pública eficientes e democráticas. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública atua preferencialmente por meio de parcerias com instituições governamentais (incluindo as polícias), acadêmicas e da sociedade civil, procurando servir como polo de articulação e suporte para o fortalecimento de uma rede nacional de aprimoramento da segurança pública no país. Funciona como um canal permanente de diálogo e, para atingir seus objetivos, trabalha na sistematização de conhecimento e na indução do debate.

Não à toa, integra inúmeras redes e comissões técnicas (Comitê Assessor da Sociedade Civil do BID, Comitê Técnico da Pesquisa Nacional de Vitimização do MJ, Protocolo de Cooperação Técnica com o Conselho Nacional de Justiça, GT para proposição de um PL sobre o SUSP, entre outras). O FBSP é filiado à Associação Nacional de Instituições de Planejamento e Estatísticas (Anipes), que reúne as agências oficiais de estatística do país (IPEA, IBGE, Seade, Fundação João Pinheiro, CEPERJ, entre outras). Inclusive, na gestão da Anipes (2012-2013), o Fórum ocupou a Diretoria Científica. Também é filiado à Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).

Além disso, edita, desde 2007, um Anuário Estatístico com dados sobre ocorrências policiais, despesas em segurança pública, informações prisionais e outros temas da área (que tem se transformado num importante polo de fomento à transparência). Também edita a Revista Brasileira de Segurança Pública, periódico científico dedicado a publicar artigos e entrevistas que tenham por foco a segurança pública. O Fórum organiza Encontros Anuais, eventos dedicados a fomentar a reflexão e a interação entre os diferentes setores da sociedade dedicados ao tema (gestores, membros das diversas instituições policiais, centros de pesquisa e ONGs especializadas nesta atividade). Em suas sete edições até 2013, os Encontros reuniram mais de seis mil pessoas.

Em termos de parcerias internacionais, o Fórum conta com o apoio da Fundação Ford e da Open Society, entre outras entidades, e participa de um movimento internacional para a inclusão da redução da violência armada como um dos Objetivos do Milênio (ODMs) da ONU. O Fórum tem parceria estratégica com o BID, além de colaborar com a CAF e com o Banco Mundial, bem como participar de várias redes regionais

(Grilac/Relasedor - Flacso/Equador; OEA, entre outras).

Em termos de parcerias governamentais, chama atenção o projeto Juventude e Prevenção da Violência, financiado pelo Ministério da Justiça com recursos do PRONASCI. O projeto estava voltado para a investigação, concepção e proposição de estratégias de prevenção da violência entre adolescentes e jovens no Brasil e contou com uma ampla rede de apoio (Fundação Seade, Instituto Datafolha, Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH, UNICEF, Observatório de Favelas, e Laboratório de Análise da Violência – LAV/UERJ, bem como Instituto Sou da Paz, Instituto Latino Americano para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - Ilanud, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania –Cesec/UCAM, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Violência, Criminalidade e Políticas Públicas de Segurança – NEPS/UFPE). Entre os seus produtos, destaca-se o IVJ – Violência, que permite um panorama apurado das condições de vida dos jovens brasileiros residentes nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Por ele, a violência foi considerada enquanto uma manifestação mais abrangente do que apenas a questão criminal, envolvendo aspectos ligados às condições socioeconômicas e demográficas. Outra constatação importante desse estudo é o grande hiato existente entre juventude e polícia, agravado por recortes raciais, de gênero e classe social.

Outro projeto central para o FBSP é um novo Termo de Parceria com o Ministério da Justiça, firmado em 2010, e cujo objetivo é fortalecer a Política Nacional de Segurança Pública por meio da produção e disseminação de uma grande quantidade de estudos, notas técnicas e acordos de cooperação técnica. É possível supor que, indiretamente, a parceria com o Ministério da Justiça permitiu que o Governo Federal propusesse e o Congresso aprovasse a Lei 12.681/2012, que cria o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). Isso porque essa parceria se dedica a instrumentalizar União e Unidades da Federação para a produção e uso de dados criminais.

5.2 Setor Privado

Durante a década de 1980 e início dos anos 1990, os investimentos do setor privado na área de segurança limitam-se ao apoio dos interesses do setor empresarial e/ou das pessoas diretamente envolvidas em situações de risco – por exemplo, no desenvolvimento de tecnologias de segurança, sistemas de vigilância e segurança privada para empresas e condomínios residenciais.

Contudo, com o desenvolvimento dos novos paradigmas de segurança e o entendimento dos custos relacionados à violência¹⁵, líderes do setor começaram a se preocupar de

¹⁵ De acordo com um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre os custos da violência e criminalidade no Brasil, as despesas do setor público com o sistema de segurança pública no ano de 2005 totalizaram 28 bilhões de reais (1,45% do PIB). Os Estados foram os que mais participaram nessas despesas – São Paulo apresentando o maior orçamento em números absolutos –

modo mais intenso com o crescimento da criminalidade e a se engajar em ações sociais, através do apoio a instituições sem fins lucrativos, do desenvolvimento de projetos próprios e de parcerias com governos, principalmente voltadas para a reforma das polícias e o aperfeiçoamento dos serviços policiais. Ademais, atores de diferentes setores empresariais perceberam, nesse momento, a necessidade de se articularem com vistas a enfrentar conjuntamente as questões de insegurança que afligem a todos e impactam diretamente em seus negócios. Na fala de Paulo Mesquita:

“Associações empresarias e firmas com interesses diferentes e às vezes opostos, de diversas áreas da indústria, comércio, bancos, seguros, transporte e publicidade, entre outras, tiveram que superar um problema de ação coletiva para unir forças e agir em conjunto na área da segurança pública”. (Mesquita Neto, 2011 [2006], p. 328).

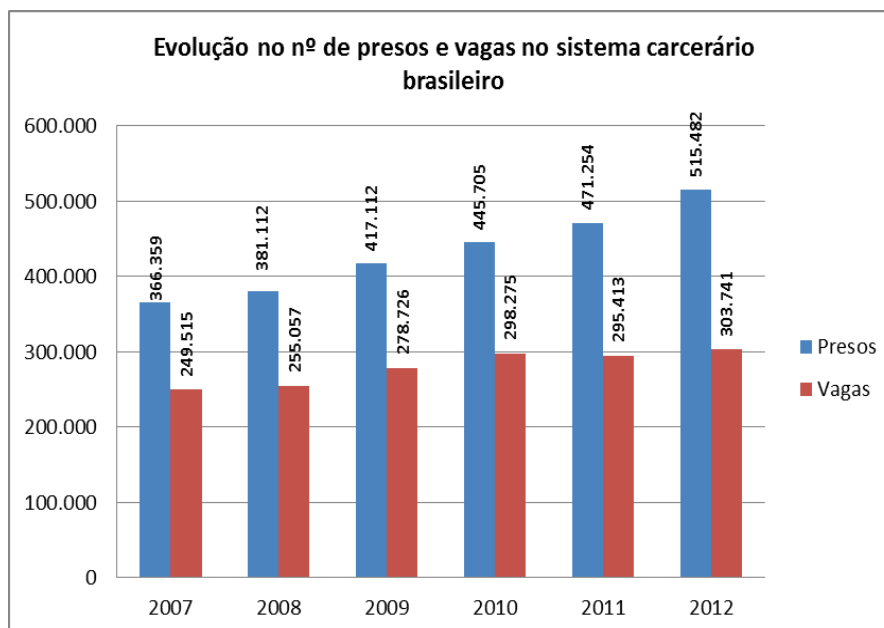
De acordo com o guia elaborado pelo Centro Internacional para a Prevenção da Criminalidade (CIPC) em parceria com o Banco Mundial, a Câmara de Comércio de Bogotá e o Instituto Sou da Paz, desde 2006 inúmeras Parcerias Público-Privadas tem sido celebradas entre governos e empresas em diversas áreas e também, embrionariamente, em segurança pública. Quanto à prevenção da criminalidade e da violência, pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e a CPFL Energia revela alguns exemplos de boas práticas já encontradas no Brasil¹⁶. Tais projetos evidenciam um importante, porém ainda tímido processo de maior envolvimento e compreensão dos atores do setor sobre a importância de ações sustentáveis e duradouras nesta área, bem como da necessidade de compartilhamento de responsabilidades entre os diversos setores sociais (Lima *et al.*, 2013).

5.2.1 A experiência da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) em Minas Gerais

Há no Brasil uma evidente incapacidade do sistema de justiça criminal de processar e julgar a população carcerária que se amontoa nos presídios de todo o país, chamando atenção a evolução do número de presos com relação às vagas existentes no sistema prisional. O gráfico abaixo aborda o pesado déficit carcerário hoje existente:

seguidos da União e dos Municípios. Interessante observar que as despesas municipais com segurança pública aumentaram significativamente entre 1995 e 2005. Em relação ao setor privado, os custos estimados somente com segurança privada em 2005 foram da ordem de 14,4 bilhões de reais (0.79% do PIB), fora os custos relativos à contratação de seguros às despesas com roubos e furtos (Cerqueira, Carvalho, Lobão, & Rodrigues, 2007).

¹⁶ As iniciativas apresentadas nessa pesquisa estão agrupadas em 4 categorias: (1) ações voltadas para o aprimoramento de instituições e políticas de segurança pública em geral como, por exemplo, o Instituto São Paulo Contra a Violência; (2) ações voltadas para a promoção de recursos e/ou serviços complementares para as instituições de segurança pública, tal como o Disque Denúncia Rio de Janeiro; (3) ações de prevenção da violência e promoção da cultura de paz, tal como o projeto Praças da Paz SulAmérica; (4) ações de prevenção da violência e apoio às políticas de segurança pública nas áreas em que as empresas estão localizadas e/ou atuam, por exemplo o projeto Viva o Centro (FBSP, 2010).

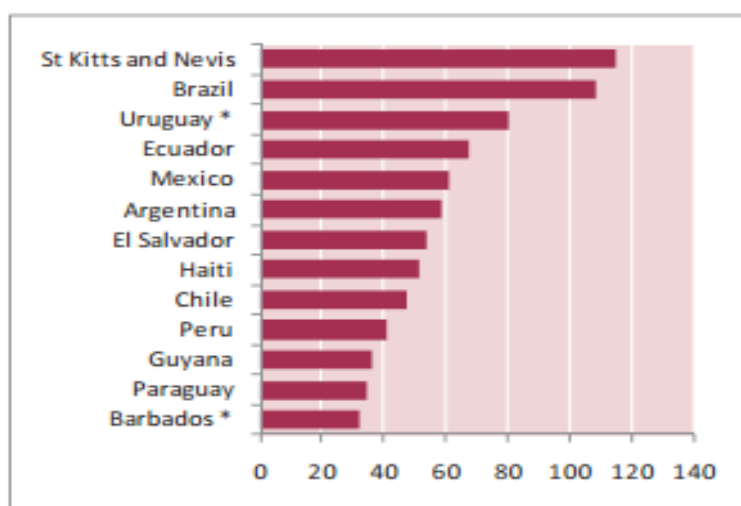


Elaboração: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2013.

Para além deste aspecto, é importante salientar a tendência, nas duas últimas décadas, de aumento da população carcerária. Para se ter uma ideia, são países da América Latina e Caribe que lideram a tendência mundial de aumento da população encarcerada, segundo dados da UNODC. Este é mais um dos aspectos que torna urgente repensar os rumos da política criminal e penitenciária da região.

Figure 5. Largest increases in prison population rates in the Americas (per 100,000 of the national population) 1997-2007 (%)



Fonte: ONUDC, 2010.

Paralelamente às alternativas penais, dentre as experiências que vem ganhando destaque

no contexto brasileiro são as chamadas Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC). São unidades prisionais consideradas diferenciadas, pois se focam na promoção da humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. Atuam como entidades auxiliares dos poderes Judiciário e Executivo, na execução penal e na administração do cumprimento das penas nos regimes fechado, semiaberto e aberto.

A APAC propõe um método de “valorização humana, vinculada à evangelização, para oferecer ao condenado condições de recuperar-se”. A principal diferença entre uma unidade APAC e a penitenciária comum é que os presos (chamados de “recuperandos” pelo método) são corresponsáveis por sua recuperação. Recebem assistência espiritual, médica, psicológica e jurídica prestadas pela comunidade. A segurança e a disciplina são feitas também com a colaboração dos “recuperandos”, tendo como suporte funcionários, voluntários e diretores das entidades, sem a presença de policiais e agentes penitenciários. Além de frequentarem cursos supletivos e profissionais, eles possuem atividades variadas, evitando a ociosidade. A metodologia APAC fundamenta-se no estabelecimento de uma disciplina rígida, caracterizada por respeito, ordem, trabalho e o envolvimento da família do sentenciado. Nesse sentido, outro destaque se refere à municipalização da execução penal, ou seja, o condenado cumpre a sua pena em unidade de pequeno porte, com capacidade para, em média, 100 recuperandos, dando preferência para que o preso permaneça na sua terra natal e/ou onde reside sua família (Diretoria de Políticas de APAC e Cogestão, 2013).

No estado de Minas Gerais, convênio firmado entre a Secretaria de Defesa Social (SEDS), O Tribunal de Justiça (TJMG) e a APAC consubstancia-se no Projeto Novos Rumos, do TJMG. Nesta parceria, a SEDS é responsável pela construção e manutenção das unidades, que serão geridas pela APAC. Em cada localidade, são envolvidas também a prefeitura municipal, fundações, institutos, empresas privadas, entidades educacionais, religiosas, entre outras.

Foi criada, no âmbito da SEDS, a Diretoria de Políticas de APAC e Cogestão (DAC), vinculada à Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI), com atribuição para administrar a parceria, envolvendo a articulação entre a SEDS, APAC e demais entidades da sociedade civil. A DAC, portanto, dá suporte às entidades conveniadas e em processo de convênio, intercede pelas mesmas junto aos diversos setores da SEDS (Subsecretarias, Superintendências, Diretorias e Assessorias) e junto ao poder judiciário. Além disso, fiscaliza a administração da verba repassada às APAC, analisa o desempenho, entre outras. Criou-se uma metodologia para um acompanhamento mensurável da atual situação de cada APAC, denominada GESPAC, baseada na Gestão por Resultados. Além disto, serve como espaço de troca de experiências e informações entre as APAC, ocorrendo semestralmente. Participam deste os Presidentes das APAC, Juízes das Varas de Execução Penal, membros da FBAC, representantes do Projeto Novos Rumos na Execução Penal do TJMG, membros do IMPP e SEDS.

Há inúmeros outros projetos em execução, como aqueles que o Instituto Falconi está

envolvido. Por eles, um grupo de empresários financia a consultoria do Instituto na revisão de processos e fluxos de gestão das políticas de segurança pública para adaptá-las à ideia de policiamento orientado a resultados, por meio da adoção de sistemas de metas, indicadores e, em alguns casos, bonificação. Projetos dessa natureza já foram executados em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. No caso dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, os governos estaduais também puderam contar com o apoio do Instituto Sou da Paz, na função de entidade gerenciadora da parceria.

5.3 Universidades e a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

Conforme aponta Lima *et al.*, 2013, uma das formas de incrementar a adesão de policiais a um modelo de policiamento democrático e cidadão é induzir, através de políticas de formação profissional, a formação de redes profissionais no sentido estrito, isto é, baseada no compartilhamento e na defesa de conhecimentos técnicos específicos e de critérios internos de validade e legitimidade que definam o que não é aceitável na prática policial. Nesse sentido, a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública pode ser considerada uma experiência interessante para a construção de um novo paradigma na segurança pública.

Lançada em 2006 pelo Ministério da Justiça, através da Senasp, a Renaesp tem como objetivos favorecer o acesso gratuito dos profissionais de segurança pública aos processos de aprendizagem e de aperfeiçoamento profissional, fomentar o aperfeiçoamento das atividades e dos instrumentos de gestão em segurança pública, incentivar as Instituições de Ensino Superior (IES) a promoverem cursos e implantarem núcleos e centros de estudos e pesquisas dedicados ao tema segurança pública, entre outros. Nesse sentido, a Rede funciona através de Editais divulgados periodicamente pelo Ministério da Justiça para credenciamento de instituições de ensino superior – públicas e privadas – interessadas em oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* relacionados à área de segurança pública e em consonância com a Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais de Segurança Pública, aprovada pela Senasp.

Desde sua criação, já foram lançados quatro editais e mais de 50 instituições de ensino superior de todo país ofereceram cursos ligados à Rede. A Renaesp é hoje vista como uma política pública inovadora para a qualificação dos profissionais de segurança pública de todo o país, para a integração dos diversos atores que trabalham nessa área, bem como para a promoção deste tema como uma área de ensino e pesquisa. Apesar das dificuldades de implementação inerentes a uma iniciativa desta magnitude, a política vem sendo significativamente aperfeiçoada ao longo dos anos e constitui uma proposta interessante de mudança para o reforço do modelo de segurança cidadã, fomentando – por meio de uma política pública – maior aproximação entre o Governo Federal e instituições de ensino públicas e privadas.

Além da Renaesp, o Ministério da Justiça, por meio da SENASP, foi pioneiro, ao

firmar, em 2004, parceria com a ANPOCS para financiar amplo edital de pesquisas aplicadas e aproximar organicamente o universo das instituições encarregadas de prover segurança pública das Universidades e dos centros de pesquisa. Foi também por meio da Secretaria que os conteúdos dos currículos dos cursos de formação policial e de guardas foram discutidos e a Universidade chamada a oferecer cursos regulares na área (Renaesp, EAD, entre outros). Por fim, desde 2010, a Secretaria executa o projeto Pensando a Segurança Pública, em parceria com o PNUD, que consiste no lançamento de novos editais de pesquisas aplicadas.

6 Lições aprendidas e direções futuras

Diante do que foi exposto, percebe-se uma profícua seleção de experiências e iniciativas para a adoção da filosofia de segurança cidadã no Brasil em curso. Há muito sendo feito, com inovações e esforços significativos de diferentes governos para melhorar a área no país. Porém, até por já dispormos de um conjunto grande de soluções e experiências, a pergunta que fica é por que, então, o país ainda convive com um quadro de ineficiências e problemas agudos na segurança pública, que acaba por manter taxas de crime e violência em patamares muito elevados?

Em primeiro lugar, não há resposta fácil para essa pergunta, mas algumas considerações podem ser sumarizadas a partir das várias iniciativas descritas neste texto. Por este raciocínio, apesar dos bons resultados apresentados pelas experiências citadas, é possível identificar falhas na implementação e na execução dos programas da área no Brasil, entre as quais se destacam:

- a) o baixo grau de institucionalização, com falta de padronização de procedimentos e a ações;
- b) a falta de diálogo com as lideranças e organizações sociais locais na implantação das unidades, conferindo à política um caráter vertical;
- c) a falta de comunicação com a comunidade também na execução das atividades, impedindo que haja responsabilização e apropriação por parte desta em relação ao projeto;
- d) a desmotivação dos policiais que atuam nas unidades, com falta de incentivos, de treinamento e de uma real compreensão do sentido da polícia de comunidade e da importância da prevenção do crime;
- e) a desconsideração das peculiaridades locais e demandas específicas de segurança em cada localidade;
- f) a falta de conexão e vínculo entre juventude, o bairro em que os jovens vivem e as polícias; e
- g) poucos são os projetos e programas que priorizam ações de *accountability* (transparência/prestação de contas), muitas vezes justificando que as informações são de natureza estratégica e que primeiro devem ser utilizadas na gestão das políticas (permanência da lógica do segredo).

Em segundo lugar, as experiências nacionais sinalizam um conjunto de lições

aprendidas que devem servir de baliza para a formulação e execução de projetos de segurança cidadã no Brasil e, mesmo, em outros países da América Latina que ainda convivem com altas taxas de violência e criminalidade. São elas:

1. Corporativismos e resistências organizacionais ao modelo de segurança cidadã, que muitas vezes se apresentam como barreiras ao desenvolvimento desse tipo de estratégia (divisões e conflitos entre os policiais da direção e os da ponta da linha; divisões e conflitos entre a polícia e outros setores da administração pública), podem ser eficazmente enfrentadas por meio do investimento em treinamento específico e aprofundado;
2. A falta de capacidade de muitas organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho deve ser enfrentada a partir de programas e associações com centros de pesquisa e setor privado, com o objetivo de desenvolver intervenções que já estejam previamente desenhadas para a avaliação e monitoramento contínuo;
3. Programas com foco específico para a juventude (incluindo, a negra) tendem a ter resultados mais sustentados ao longo do tempo; - Estudos indicam que o município enquanto agente produtor de políticas preventivas pode ser mais eficaz para solucionar pequenos problemas que em conjunto poderiam compor um grande problema.
4. A relação que os municípios e estados estabelecem em relação à segurança pública não segue um padrão estabelecido. A natureza dessa relação vai depender principalmente do relacionamento de cada município com cada estado e da interlocução de cada município com as polícias. O mais interessante seria que estado e municípios trabalhassem de forma cooperativa.
5. Estratégias que priorizam a radicalização da transparência e o fortalecimento de mecanismos de controles, requisitos básicos da democracia e da garantia de Direitos Humanos, tendem a ter um grau de institucionalidade maior e mais eficiente do que ações focalizadas apenas na dimensão da modernização tecnológica da gestão das políticas de segurança pública.
6. Os dados sobre gastos com segurança publicados pela edição 2013 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública indicam a necessidade dos governos e de organismos internacionais dedicarem maior atenção ao tema do financiamento da segurança pública no Brasil e dos mecanismos de cooperação federativa entre os diferentes níveis de governo, tal como já ocorre na Argentina e México.

Por fim, a principal conclusão a que este texto pode chegar é que, por melhores que sejam as práticas de gestão adotadas, sem uma mudança substantiva na estrutura normativa das polícias, o quadro de insegurança hoje existente tenderá a ganhar contornos dramáticos. Ou seja, uma das lições de países que conseguiram reformar suas polícias, como Irlanda e África do Sul, é que quando a atividade policial deixa de ser autônoma e passa a responder à lógica das políticas públicas muito se ganha. Diante deste quadro, o BID pode contribuir no desenho de projetos que priorizem, transversalmente, o tripé já citado acima e que se caracteriza pelo uso intensivo de

informações, pelo aperfeiçoamento da inteligência e da análise criminal, bem como na aproximação das polícias com a comunidade. Dito de outro modo, para além de soluções puramente técnicas, percebe-se que os problemas da área podem ser mitigados quando a política está efetivamente comprometida na construção de uma nova postura do Estado em relação à sociedade. Conforme já destacado, existem diferentes instrumentos disponíveis para apoiar esta e outras propostas mencionadas entre os quais se encontram os empréstimos, as cooperações técnicas, os programas de harmonização de indicadores e de avaliação de impacto, e o Fundo de Iniciativa da Segurança Cidadã. Trata-se de uma agenda que associa mudanças incrementais e de práticas de gestão com alterações na arquitetura institucional e legal que regula o setor no Brasil. Sem que essas duas dimensões sejam simultaneamente enfrentadas, a perspectiva é de manutenção de uma realidade institucional que bloqueia ganhos de eficiência e novos e melhores padrões de desenvolvimento.

E, digno de nota, o Diálogo Sub Regional de Política de Segurança Cidadã que o BID promoveu identificou que muitas das boas práticas aqui descritas também estão sendo aplicadas, com ajustes em relação às características e particularidades de cada localidade, em vários países da América Latina. Há, ao que tudo indica no campo de intervenções de segurança cidadã, novos consensos nas políticas públicas do setor que merecem ser mais bem conhecidos e incentivados.

Referências

- ALBERNAZ, E.R. *et al.* Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.
- AZEVEDO, R. *et al.* *As Políticas Públicas de Segurança no Âmbito Municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE*. Coleção Pensando a Segurança Pública. Vol. 3. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- BEATO, C. Projeto Fica Vivo em Belo Horizonte. In: VELOSO, F. *et al.* *É possível: gestão da segurança pública e redução da violência*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2008.
- CERQUEIRA, D. *Causas e Consequências do Crime no Brasil*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC/RJ, 2010.
- CERQUEIRA, D., CARVALHO, A., LOBÃO, W., RODRIGUES, R. *Análise dos custos e consequências da violência no Brasil*. Brasília, IPEA, 2007.
- FBSP *Os Donos do Morro: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2011.
- _____. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010.
- FERRAGI, C. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 5, Ed. 8, fev./mar. 2011.
- FLEURY, S. Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, nº 30, mai./ago. 2012.
- GODINHO, L. Avanços e retrocessos na agenda da reforma comunitária do policiamento: balanço das experiências recentes. In: MINGARDI, G. (org.). *Segurança Pública: erros e acertos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- GODINHO, L. *Depois do 13º comunitário no Brasil*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- GODINHO, L.; PEIXOTO, B. *Segurança pública e participação social em Belo Horizonte: que políticas “funcionam” e por quê?* 34º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2010.
- GUINDANI, M. Políticas municipais de segurança. In: *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. LIMA, R.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (org.). São Paulo: Contexto. (No prelo).
- GUINDANI, M. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J. T. (org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização

Brasileira, 2005.

GUINDANI, M. O processo de gestão da segurança municipal. *O Público e o Privado*. Fortaleza: UECE, 2004, ano 2, n.4 jul./dez. 2004.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

LIMA, R.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, Polícias e Segurança Pública no Brasil. São Paulo: Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – Fundação Getúlio Vargas, 2013.

MACEDO, A. “Polícia, quando quer, faz!” *Análise da estrutura de governança do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2012.

MESQUITA NETO, P. *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Fapesp, 2011.

MESQUITA NETO, P. Os Municípios e a Segurança Pública. *Cadernos Adenauer* 5(1) – Avanços nas Prefeituras: Novos Caminhos da Democracia, pp. 51-67, 2004.

PEIXOTO, B. *Avaliação Econômica do Programa Fica Vivo: o caso piloto*. II Prêmio SOF de Monografias: 1o. Lugar – Qualidade do Gasto Público. 2008.

PEIXOTO, B. *et al. Avaliação do Programa Fica Vivo no município de Belo Horizonte*. Mimeo, 2008.

RICARDO, C. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, Ano 1, Ed. 1, 2007.

SENTO-SÉ, J. T. (org.). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SHERMAN, L., ECK, J. The Maryland Scientific Methods Scale. In: SHERMAN *et al.* (eds). *Evidence-Based Crime Prevention*. New York: Routledge, 2002.

SILVEIRA *et al.* Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. *Revista Saúde Pública*, 44 (3), 2010.

SOARES, R., VIVEIROS, I. Organization and Information in the fight against crime: An evaluation of integration of police forces in the state of Minas Gerais, Brazil. In: *Econstor Discussion Paper Series*, N. 5270. 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/46102>>.

SOARES, L. E. Segurança Municipal no Brasil - sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. T. (org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TAVARES DOS SANTOS, J. *et al.* Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação e propostas de política pública de segurança. *Coleção Pensando a Segurança Pública*. Vol. 3. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

Anexo I - Diálogo Sub Regional de Políticas em Segurança Cidadã (Memória do evento)

O BID, por meio do fomento ao diálogo entre diferentes atores envolvidos com o tema no Brasil e nos demais países da América Latina, busca contribuir na construção de novos consensos acerca do significado da incorporação do primado da segurança cidadã nas práticas e ações de governos na região.

O primeiro Diálogo Sub Regional de Políticas em Segurança Cidadã ocorreu em Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil) nos dias 18, 19 e 20 de novembro de 2013. A reunião buscou discutir o papel dos governos subnacionais da região (estados, departamentos, províncias, municípios) na gestão da segurança cidadã e contou com a participação de autoridades locais e regionais da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Panamá. O evento foi organizado pelo BID em parceria com a Secretaria da Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, com apoio técnico e operacional do *Inter-American Dialogue*, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto Igarapé. A programação do evento foi seguinte:

A. Programação

Dia 1: Segunda-feira, 18 de novembro de 2013

8:00–8:30	Registro de participantes
8:30-9:15	Abertura e Introdução ao Diálogo Sub Regional - Daniela Carrera Marquis, Representante do BID no Brasil - Fabiano Pereira, Secretário da Justiça e Direitos Humanos, Estado do Rio Grande do Sul - Airton Michels, Secretário de Segurança Pública, Estado do Rio Grande do Sul - Regina Miki, Secretária Nacional de Segurança Pública, Governo Federal do Brasil
9:15- 10:15	Apresentação do Diálogo Sub Regional e do Documento de Discussão - Renato Sérgio de Lima, Vice-Presidente, Fórum Brasileiro de Segurança Pública - Nathalie Alvarado, Especialista Líder em Modernização do Estado, BID

Moderação: **Peter Hakim**, Presidente Emérito, *Inter American Dialogue*

10:15-10:30	Intervalo
10:30-11:30	Estratégias de Segurança Cidadã nos Estados Brasileiros - Rômulo Ferraz, Secretário de Defesa Social, Estado das Minas Gerais - Álvaro Fajardo, Secretário de Estado Extraordinário de Ações Estratégicas, Estado do Espírito Santo - Airton Michels, Secretário de Segurança Pública, Estado do Rio Grande do Sul Moderação: Gustavo Beliz , Especialista Líder em Modernização do Estado, BID
11:30-13:15	Medição da Segurança Cidadã: Monitoramento e Avaliação da Segurança Cidadã - Regina Miki, Secretária Nacional de Segurança Pública, Brasil – Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP) - John de Boer, Líder do Programa de Governabilidade, Justiça e Segurança, <i>International Development Research Center</i> (IDRC) – Investigando a eficácia das distintas intervenções para prevenir e reduzir a violência urbana - Jorge Srur, Especialista Sênior em Modernização do Estado, BID – O Sistema Regional de Indicadores Padronizados de Segurança Cidadã - Zeliomar Almeida Volta, Superintendente de Prevenção da Violência, Secretaria de Segurança Pública, Estado da Bahia, Brasil Moderação e Comentários: Paulina Duarte , Diretora, Departamento de Segurança Pública, Organização de Estados Americanos (OEA)
13:15-14:45	Almoço
14:45-16:00	Boas Práticas em Programas de Prevenção da Violência - Ilona Szabó, Instituto Igarapé – “Experiências subnacionais de segurança cidadã na América Latina e Caribe” - José Luiz de Amorim Ratton Júnior, Pesquisador e Professor, Universidade Federal de Pernambuco – “Pacto Pela Vida, Recife” - Cláudio Beato, Diretor do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública, Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFGM) – “Programa de

Prevenção da Violência, Belo Horizonte”

- **Lucian Guimarães**, Fundadora e Presidente do Instituto Sou da Paz – “Jardim Ângela na redução de homicídios, São Paulo”

- **Robson Rodrigues**, Consultor Senior, Instituto Igarapé – “Experiência de pacificação, Rio de Janeiro”

Moderação: **Nathalie Alvarado**, Especialista Líder em Modernização do Estado, BID

16:00-16:15	Intervalo
16:15-17:45	Conversatório – Os Participantes Compartilham suas Experiências em Prevenção da Violência - Oscar Ernesto Boccalandro , Secretário Executivo da Agência de Prevenção da Violência em Deporte, Província de Buenos Aires, Argentina - José Luis Palacios Arzate , Diretor Geral do Centro de Prevenção do Delito, Estado de México, México - Lucila Guerra , Diretora Geral de Planejamento Estratégico para a Prevenção Social, Secretaria de Governança, México - Guillermo Vicente Fernández de la Maza , Subsecretário de Vinculação Institucional e Governança, Puebla, México - Luís Fernando Lynch e Raquel Arruda , Secretaria de Segurança, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil - Manuel Zambrano , Diretor do Escritório de Segurança Integral, Panamá. Moderação: Rafael Franzini-Battle , Representante do Escritório de Ligação e Parceria, UNODC
18:00-20:30	Recepção de Boas-vindas – Hotel Plaza São Rafael e Centro de Eventos

Dia 2: Terça-feira, 19 de novembro de 2013

9:00-11:30

Experiências em Programas de Segurança Cidadã Financiados pelo BID no Brasil

- **Álvaro Fajardo** – Secretário de Estado Extraordinário de Ações Estratégicas, Espírito Santo, Brasil
 - **Tâmara Biolo Soares**, Diretora de Direitos Humanos, Secretaria da Justiça e Direitos Humanos, Estado do Rio Grande do Sul – Programa “Prevenção da Violência Juvenil no Estado do Rio Grande do Sul: Gerando Oportunidades e Protegendo Direitos dos Jovens”
 - **Thiago Yuiti Castilho Massuda**, Perito Oficial, e **Daniela Viegas Bueno**, Coordenadora de Projetos, Secretaria de Segurança Pública, Estado do Paraná, Brasil – Programa “Paraná Seguro”
 - **Nivio Nascimento**, Especialista, UNODC – Participação da UNODC em Programas de Segurança Cidadã
 - **Amadeu Soares**, Secretário Executivo Adjunto, Secretaria de Segurança Pública, Estado do Amazonas, Brasil – “PROCONFIS Amazonas”
- Moderação: **Dino Capriolo**, Especialista Líder em Modernização do Estado, BID

11:30-11:45

Intervalo

11:45-13:15

Mesa de Prefeitos: Articulação da Gestão da Segurança Cidadã ao nível local

- **Lorena Martínez Rodríguez**, Presidenta Municipal de Aguascalientes, México
- **Blanca Osuna**, Intendente de Paraná, Argentina
- **Jairo Jorge da Silva**, Prefeito de Canoas, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
- **Blas Lanzoni Achinelli**, Governador, Departamento de Central, Paraguai

Moderação: **Joel Korn**, Especialista Principal em Operações, BID

13:15-14:45

Almoço

14:45-16:00	Experiências de Articulação da Gestão da Segurança Cidadã ao nível intermediário - Paul Hofer, Secretário de Estado de Segurança, Província de Tucumán, Argentina - Raul Pinedo Dávila, Secretário de Segurança Pública, Estado de Colima, México - Eduardo Alberto Sylvester, Ministro de Segurança de Salta, Argentina Moderador: Jorge Srur, Especialista Sênior em Modernização do Estado, BID
16:00-16:15	Intervalo
16:15-17:30	Parcerias com o Setor Privado para a Segurança Cidadã - Maria Elena Johannpeter, ONG Parceiros Voluntários – Prevenção e juventude: programa “Tribos nas trilhas da cidadania” - Fernanda Folli, Supervisora de Operações do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) – apoio ao Programa POD Legal do Governo do Rio Grande do Sul e a inserção de jovens em conflito com a lei no mercado de trabalho - Murilo Andrade de Oliveira, Subsecretário de Administração Prisional, Secretaria de Defesa Social, Estado das Minas Gerais – A “Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC)” e a gestão privada de prisões em Minas Gerais Moderação: Peter Hakim, Presidente Emérito, Inter-American Dialogue
17:30-18:30	Experiências de Articulação da Gestão da Segurança Cidadã ao nível local - Juan Carlos Valencia, Secretário de Governo, Pereira, Colômbia - René Garzón, Secretário do Interior, Bucaramanga, Colômbia Moderação: Diego Arisi, Especialista em Modernização do Estado, BID
18:30-19:00	Conclusões, Próximos passos, Encerramento e Palavras Finais - Gustavo Beliz, Especialista Líder em Modernização do Estado, BID - Fabiano Pereira, Secretário da Justiça e Direitos Humanos, Estado do Rio Grande do Sul

Dia 3: Quarta-feira, 20 de novembro de 2013

9:00-13:00

Visita guiada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul
(Opcional segundo a disponibilidade dos participantes)

Território de Paz Lomba do Pinheiro e Restinga– Centro POD Juventude

B. Autoridades e delegações participantes

As autoridades, e suas delegações, que fizeram parte do evento, foram:

País	Ciudad/ Provincia	Nombre	Cargo	Organización
Argentina	Paraná	Blanca Osuna	Intendenta	Intendencia Municipal de Paraná
Argentina	Tucumán	Paul Hofer	Secretario de Estado de seguridad	Gobierno de Tucumán
Argentina	Buenos Aires	Oscar Nestor Boccalandro	Secretario Ejcutivo	Agencia de Prevención de la Violencia en el Deporte
Argentina	Salta	Eduardo Alberto Sylvester	Ministro de Seguridad	Gobierno de Salta
Argentina	Argentina	Federico Berardi	Asesor	Jefatura de Gabinete de Ministros
Brasil	Brasil	Regina Miki	Secretaria Nacional de Segurança Pública	Ministerio de Justicia
Brasil	Bahia	Zeliomar Almeida Volta	Superintendente de Prevenção à Violência Secretaria de Segurança Pública SSP	Governo do Estado da Bahia
Brasil	Rio Grande do Sul	Tâmara Biolo Soares	Directora de Derechos Humanos	Gobierno de Rio Grande do Sul
Brasil	Minas Gerais	Rômulo Ferraz	Secretario de Defensa Social de Minas Gerais	Gobierno de Minas Gerais
Brasil	Amazonas	Coronel Amadeus Soares	Secretario-Executivo Adjunto de la Secretaria de Seguridad de	Secretaría de Seguridad de Amazonas

			Amazonas	
Brasil	Paraná	Thiago Yuiti Castilho Massuda	Perito Oficial da Secretaria de Segurança Pública do Paraná	Gobierno de Paraná
Brasil	Paraná	Daniela Viegas Bueno	Investigadora	Secretaria de Segurança Pública Paraná
Brasil	Minas Gerais	Murilo Andrade de Oliveira	Subsecretario de Administración Prisional, Secretaria de Defensa de Minas Gerais.	Secretaría de Estado de Defensa Social
Brasil	Rio Grande do Sul	Fabiano Pereira	Secretario de Justicia y Derechos Humanos de RGS	Rio Grande do Sul
Brasil	Rio Grande do Sul	Airton Michels	Secretario de Seguridad Pública de RGS	Rio Grande do Sul
Brasil	Rio Grande do Sul	Luis Linch	Coordinador Observatorio SSP/RS	Secretaría de Seguridad de RGS
Brasil	Rio Grande do Sul	Raquel Arruda	Jefe de Gabinete	Secretaría de Seguridad de RGS
Brasil	Canoas	Jairo Jorge da Silva	Prefeito de Canoas	Canoas, Rio Grande do Sul
Brasil	Espiritu Santo	Romulo Telles	Investigador	Secretaría de Acciones Estratégicas Espiritu Santo
Brasil	Rio Grande do Sul	Andre Bernmard	Coordinador Centro POD	CPCA/RS
Brasil	Minas Gerais	Luis Otavio Assis	Asesor-Jefe	SEDS/MG
Brasil	Rio Grande do Sul	Rubia Abes da Cruz	Directora de Justicia	SJDH/RS
Brasil	Rio Grande do Sul	Carlos Santana	Director RS na Paz	Gobierno de Rio Grande do Sul
Brasil	Rio Grande do Sul	Guilherme Wieser	Asesor	Prefectura de Canoas
Brasil	Rio Grande do Sul	Deise Martins	Jefe de Gabinete Adjunta	Prefectura de Canoas
Colombia	Pereira	Juan Carlos Valencia	Secretario de Gobierno	Alcaldía de Pereira
Colombia	Bucaramanga	René Garzón	Secretario del Interior	Alcaldía de Bucaramanga
Brasil	Espiritu Santo	Alvaro Rogério Duboc Fajardo	Secretário de Estado Extraordinário de Ações Estratégicas	Governo de Espiritu Santo
Colombia	Bucaramanga	Hernando Vesga	Asesor en Seguridad Ciudadana	Alcaldía de Bucaramanga
Mexico	Puebla	Guillermo Vicente	Subsecretario de Vinculación Institucional	Gobierno de Puebla

		Fernández de la Maza	Gobernanza	
México	Aguascalientes	Lorena Martínez	Presidenta Municipal	Gobierno de Aguascalientes
México	Estado de México	José Luis Palacios Arzate	Director General	Centro de Prevención del Delito del Estado de México
México	México	Lucila Guerra	Directora General de Planeación Estratégica para la Prevención Social	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
México	Colima	Raul Pinedo Dávila	Secretario de Seguridad Pública de Colima	Gobierno de Colima
México	México	Guillermo Ruiz	Asesor	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
México	Aguascalientes	María Emilia Hernandez	Regidora	Concejo de regidores de Aguascalientes
Panamá	Panamá	Manuel Zambrano	Director de la Oficina de Seguridad Integral	Ministerio de Gobierno y Justicia
Paraguay	Central	Blas Lanzoni	Gobernador de Central	Gobernación de Central
Paraguay	Central	Horacio Galeano Perrone	Asesor en Seguridad Ciudadana	Gobernación de Central

C. Memória do Evento

a. Abertura e Introdução ao Diálogo Sub Regional

A mesa de abertura e introdução ao Diálogo Sub Regional foi composta por Daniela Carrera Marquis, representante do BID no Brasil; Fabiano Pereira, Secretário da Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul; Airton Michels, Secretário de Segurança Pública do Rio Grande do Sul; e Regina Miki, Secretária Nacional de Segurança Pública (Brasil).

Daniela Carrera Marquis deu as boas vindas aos participantes e iniciou sua apresentação afirmando que a insegurança é um dos maiores problemas sociais identificados pelos cidadãos da América Latina, ameaçando pessoas, instituições democráticas e a atividade econômica. A redução da desigualdade social nessa região nas últimas décadas conviveu paradoxalmente com o aumento da criminalidade violenta. Além disso, a América Latina registra baixa confiança na polícia, quando comparada a outras regiões. Nesse contexto, o Diálogo Sub-Regional é um espaço oportuno para disseminar experiências exitosas de redução da criminalidade e violência.

Como representante do BID no Brasil, Daniela Carrera Marquis apontou que a Segurança Cidadã é uma das prioridades da estratégia do BID para este país no período 2012-2014. Informou que o BID trabalha com três operativos, quais sejam: (i) gerar conhecimento através de diagnósticos; (ii) difundir melhores práticas através de seminários e diálogos; e (iii) financiar programas e projetos inovadores. E finalizou sua apresentação salientando que o BID apoia o envolvimento da sociedade civil e do setor privado no combate à violência.

Fabiano Pereira, após cumprimentar os participantes em nome de Tarso Genro, governador do Rio Grande do Sul, apresentou o histórico desse governador com o tema de segurança. Tarso Genro foi Ministro da Justiça do Governo Lula, tempo em que criou o PRONASCI e abraçou a ideia de que a segurança depende de articulação transversal de diversos atores e do envolvimento da cidadania. Ao assumir o governo do Rio Grande do Sul, lançou o programa Rio Grande do Sul na Paz, focando ações em territórios com altos índices de homicídios e implementando o policiamento de proximidade e ações sociais nas comunidades, com foco na juventude. O programa teve por efeito reduzir constantemente o número de homicídios e criminalidade onde as ações foram instaladas e reduzir a reincidência entre jovens em conflito com a lei.

Airton Michels, por sua vez, lembrou que a inflação foi um problema que afligia quase todos os países da América Latina e que parecia imbatível décadas atrás. Na mesma lógica, a insegurança e a violência parecem ser um problema sem solução que atinge todos os países da região, mas que talvez possa ser eficientemente combatido. A tese de que a segurança seria garantida com a redução da desigualdade social não vingou, por isso a importância de diálogos como este para que a articulação entre atores e a disseminação de boas práticas contribuam para superar os problemas de insegurança na região.

Regina Miki priorizou, em sua fala, a apresentação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP), tema que trataria na mesa sobre Medição da Segurança Cidadã. Segundo ela, na área da segurança pública, há muitos dados, mas faltam informações. A autonomia das Unidades da Federação (UF), inclusive no registro de ocorrências criminais, dificulta a avaliação de políticas. As informações não têm de estar totalmente integradas e são registradas de maneira diferente dependendo do lugar. O que tem de ser esclarecido é matéria processual.

No Ministério da Justiça brasileiro, existe a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede INFOSEG), mas que não serve para gestão da segurança pública, especialmente devido a questões de sigilo. Por isso, foi criado o SINESP.

O SINESP, a ser lançado na manhã posterior ao Diálogo Sub Regional, permitirá a comunicação criptografada entre investigadores e o cruzamento de dados com Previdência, Receita Federal, imóveis, etc.

Houve vontade política de implantar SINESP, sendo criada uma lei federal que obriga os estados a fornecerem os dados ao Governo Federal. O desafio agora é conseguir que os estados alimentem corretamente as ocorrências e outras informações. Ainda é necessário dar ajuda aos gestores dos estados para que os dados sejam inseridos corretamente e sejam confiáveis.

Outro ponto importante é a necessidade de superar o atraso tecnológico em alguns estados. O governo federal atua intensivamente para que se corrija a discrepância, firmando convênios para a compra até de computadores.

Também está sendo criado o SINESP Cidadão, por meio do qual o cidadão poderá consultar dados de veículos, dados de prisões. Espera-se, com o SINESP, possibilitar a avaliação da política orçamentária e da efetividade da política na ponta.

b. Apresentação do Diálogo Sub Regional e do Documento de Discussão

A mesa de apresentação do primeiro Diálogo Sub Regional foi composta por Renato Sérgio de Lima, vice-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), consultor do BID e principal autor do Documento de Discussão que antecede este Anexo; e Nathalie Alvarado, especialista líder do BID em modernização do Estado. A mesa foi moderada por Peter Hakim, presidente emérito do *Inter-American Dialogue*.

Baseada no Documento de Discussão, a apresentação de Renato Sérgio de Lima iniciou chamando a atenção para o desafio de reduzir a violência na América Latina e para as dificuldades enfrentadas pelos países latino-americanos em coordenar e aumentar suas capacidades institucionais no sentido de promover a segurança pública.

As situações encontradas no Brasil, foco do Documento de Discussão, são semelhantes às de outros países latino-americanos: marcadas pelo sério problema da violência, com muitos desafios e tarefas que precisam ser concluídas.

As áreas de atuação para a segurança pública estão baseadas em três eixos: (i) território, (ii) gestão da informação e (iii) participação social e parcerias. No eixo do território, destaca-se a integração do trabalho das polícias (civil e militar) como forma de gerenciar as forças policiais por área e região, contribuindo para o crescimento do monitoramento e da prestação de contas das polícias. No eixo de gestão da informação, coloca-se o desafio de coordenação dos recursos para os projetos de sistema de informação em cada Estado. No eixo participação social e parcerias, destacam-se os conselhos comunitários e a articulação social.

Dentre as lições aprendidas no Documento, Renato Sérgio de Lima ressaltou a lacuna de institucionalização das políticas e dos programas de segurança pública. Tratou, nesse ponto, do problema da transição de governos ou períodos e a manutenção ou ruptura das políticas do governo anterior como um dos desafios à continuidade de políticas eficazes.

Para Nathalie Alvarado, os diálogos regionais constituem um dos principais instrumentos de segurança cidadã e buscam orientar o diálogo junto a governos regionais e municipais, ressaltando o papel desses governos. A reflexão sobre as experiências operativas afirmam a importância da aproximação com a comunidade e da atuação no nível dos governos locais e subnacionais.

A prevenção social da violência por parte desses governos deve focar os jovens, as mulheres, a transmissão da violência, entre outros, e ser situacional, isto é, trabalhar com gestão integrada, urbanismo, questão social, fortalecimento das instituições (polícias), e reinserção e reintegração de egressos do sistema prisional.

Nathalie Alvarado também chamou a atenção para os quatro elementos essenciais para a segurança cidadã. São eles a informação (estatística, qualidade, oportunidade), a gestão (liderada a partir do nível local), a participação cidadã (consciência da responsabilidade cidadã) e a avaliação (conhecimento e proliferação do que funciona e do que não funciona).

Peter Hakim, por fim, ressaltou que é impossível ignorar a importância da segurança pública como um grande problema, principalmente na América Latina. A segurança afeta todos os países, atacando a economia, a democracia e a vida social. Para enfrentar esse problema, os governos nacionais têm que colaborar com os governos estaduais e municipais. A colaboração das ONG e do setor privado também é importante.

Nos debates, foram reiterados os eixos de atuação da segurança pública cidadã, presentes no Documento de Discussão: a gestão da segurança no nível territorial, local; a gestão da informação; e a participação social cidadã e as parcerias. Além disso, chamou-se a atenção para a avaliação e conhecimento de boas práticas e para as dificuldades em obter dados corretos e em fazer uso das informações. Nesse sentido, acessibilidade e *accountability* são centrais para o avanço das políticas de segurança, sendo uma das soluções apontadas o investimento na capacitação dos atores dos projetos de segurança, em especial dos responsáveis pelo registro das informações para que o façam com qualidade.

c. Estratégias de Segurança Cidadã nos Estados Brasileiros

A mesa de estratégias de segurança cidadã nos estados brasileiros foi moderada por Gustavo Beliz, especialista líder em modernização do Estado, do BID, e contou com as participações de Rômulo Ferraz, Secretário de Defesa Social do Estado de Minas Gerais; Álvaro Fajardo, Secretário Extraordinário de Ações Estratégicas do Estado do Espírito Santo; e do delegado Carlos Santana, Coordenador do Rio Grande do Sul na Paz, Rio Grande do Sul.

Rômulo Ferraz iniciou sua apresentação agradecendo o BID e ressaltando a cooperação técnica existente com seu estado e um empréstimo a ser recebido no próximo ano. Em seguida, afirmou que os programas de segurança cidadã de Minas Gerais são pioneiros. Em 2003, criou-se o Sistema de Defesa Social com o intuito de integrar estruturas de segurança, sendo constituída a Secretaria de Defesa Social que abriga conjuntamente o Corpo de Bombeiros, projetos de prevenção, Polícia Militar, Polícia Civil, sistema prisional e o sistema de aplicação de medidas socioeducativas.

Na experiência de Minas Gerais, deve-se destacar também o “acordo de resultados”, que é um contrato de gestão baseado em indicadores de desempenho com metas para cada área da administração pública mineira. Esse pacto também contemplou metas regionalizadas por Região Integrada de Segurança Pública (RISP). E o sucesso em atingir as metas garante incentivo financeiro. Segundo Rômulo Ferraz, o incentivo funcionou bem no início, mas gradualmente deixou de ter efeito porque passou a ser considerado direito e não premiação.

A primeira etapa do acordo foca os grandes resultados a serem perseguidos pelo sistema de defesa social, tais como a contenção de homicídios e outros crimes violentos. A segunda etapa do acordo foca nas equipes de trabalho. Os indicadores considerados são finalísticos e há indicadores específicos para Polícia Civil, Polícia Militar, entre outros.

Os resultados obtidos foram a queda na taxa de homicídios de 2005 a 2010. Contudo, houve um recrudescimento do crime violento nos últimos dois anos.

O estado de Minas Gerais conseguiu também ter o maior número percentual de presos em regime laboral no Brasil. Porém, o número de presos estudando ainda é baixo. Quando aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, há escola em todas as unidades socioeducativas.

Por fim, as pesquisas feitas em 2007, 2009 e 2012 demonstram que satisfação de cidadãos que sofreram algum delito com o sistema de defesa social está crescente.

Álvaro Fajardo iniciou sua apresentação apontando que, apesar do momento de inclusão social com sucesso financeiro na região, o Espírito Santo viu a violência aumentar nas últimas quatro décadas. A taxa de homicídios por cem mil habitantes passou de 14, em 1980, para 58 homicídios por cem mil habitantes em 2009.

O planejamento estratégico do atual governo estadual, iniciado em 2011, delineou 10 eixos de ações, sendo um deles a redução da violência. Tendo como prioridade a

redução da violência e criminalidade, foi criada a Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas (SEAE) para instituir e organizar o Programa Estado Presente (que é um conjunto de estratégias de proteção e prevenção e está citado no Documento de Discussão que antecede este Anexo), articulando órgãos e os níveis estadual e municipal de governo.

O primeiro eixo do Programa Estado Presente é a proteção policial. Nesse eixo, está sendo repensado o processo criminal, incluindo o poder judiciário. Além disso, há a recomposição do efetivo policial, com mais de três mil novos policiais concursados, e a atuação em áreas integradas, com o esforço de monitoramento e controle, análise do fenômeno criminal e planejamento estratégico. São feitas reuniões mensais de apresentação de resultados ao governador, reunindo membros do Ministério Público e do Poder Judiciário; atores de segurança pública; o comandante da Polícia Militar e o chefe da Polícia Civil. O sistema prisional, que também compõe esse eixo, não está sobrecarregado. Há 35 unidades prisionais e mais de 1/3 da população carcerária estuda ou trabalha.

O segundo eixo do Programa Estado Presente é a proteção social. Fazem parte desse eixo as ações que envolvem Secretarias de Educação, Saúde, Esportes, Cultura e municípios. O diagnóstico mostrou que áreas incluídas no programa tinham menos escolas e mais homicídios. Os 30 grupos de bairros escolhidos representaram em 2010 mais de 50% dos homicídios do estado. São bairros criados nas últimas quatro décadas sem intervenção do Poder Público.

O delegado Carlos Santana iniciou sua apresentação dizendo que, quando o atual governador do Rio Grande do Sul assumiu, determinou a criação de um programa de segurança cidadã na linha do PRONASCI: o Rio Grande do Sul na Paz. São eixos de atuação desse programa a prevenção, com foco em jovens de 12 a 24 anos; a transversalidade, com envolvimento de vários órgãos; e a gestão, com preocupação em qualificação dos dados e a criação do Comitê Gestor, com a participação de vários atores.

Alguns dos projetos do Rio Grande do Sul na área de segurança pública são o Rio Grande do Sul na Paz; o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (vencedor do prêmio *Governarte* do BID); o Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGI-RS); o programa de oportunidade de emprego para egressos; e a Patrulha Maria da Penha.

Nos debates, foram feitas questões sobre o custo administrativo da segurança cidadã; os níveis de institucionalidade e sustentabilidade da segurança cidadã no Brasil; as estratégias de coordenação entre os níveis estadual e municipal; e as ações realizadas no país para reforçar as instituições de segurança pública.

d. Medição da Segurança Cidadã: monitoramento e avaliação da segurança cidadã

A quarta mesa do primeiro Diálogo Sub Regional abordou o tema da Medição da Segurança Cidadã e foi moderada por Paulina Duarte, diretora do Departamento de Segurança da OEA. Apresentaram John de Boer, líder do Programa de Governabilidade, Justiça e Segurança do IDRC; Jorge Srur, especialista sênior em modernização do Estado do BID; e Zeliomar Almeida Volta, superintendente de prevenção da violência da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, Brasil. Regina Miki, Secretária Nacional de Segurança Pública, também participaria desta mesa (ver Programação). Porém, precisou sair do evento mais cedo, tendo feito sua apresentação do SINESP na mesa de abertura.

Em sua apresentação, John de Boer apontou que o IDRC está focado no problema da violência urbana porque o mundo se transformou em uma sociedade urbana. Mais da metade da população mundial vive em cidades, e esse número aumentará ainda mais nos próximos 50 anos. Nas áreas de baixa renda, a população é vítima da violência em todas as suas formas e o círculo vicioso leva os pobres a uma situação cada vez pior. Muitos governos locais e nacionais reconhecem que as cidades são o ponto de partida de campanhas de desenvolvimento e políticas de segurança. Assim, o projeto Cidades Seguras e Inclusivas do IDRC procura estabelecer os vínculos entre violência e pobreza e identificar o que funciona e o que não funciona.

Jorge Srur, por sua vez, chamou a atenção para o fato de que a América Latina avançou muito na contagem dos delitos e bastante em sua medição. Porém, ainda usa pouco o conhecimento para prever e, assim, prevenir os delitos. Os observatórios de delitos criados na região não são totalmente capazes de produzir e determinar informações básicas para a identificação dos delitos.

Para avançar mais nesta questão, foi criado o *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana* (SES) em vários países latino-americanos (sendo Brasil o último), com a cooperação de diversos setores governamentais e de outros organismos internacionais, além do BID.

Como exemplo de “boa prática”, Jorge Srur destacou os *Carabineros* do Chile, que mantêm o registro periódico de delitos. A acessibilidade dos dados, com informações de quais são os delitos registrados e quais são responsáveis pelo registro, garante *accountability*. Zeliomar Almeida Volta iniciou sua apresentação indicando que a segurança pública não é somente um caso de polícia, mas de segurança humana, pois envolve necessidades básicas, como direitos humanos e qualidade de vida.

Na Bahia, Brasil, foi criado o Pacto pela Vida, que segue o modelo de gestão no qual o Estado é dividido em regiões integradas de segurança pública. Também faz parte do Pacto pela Vida da Bahia a implantação da polícia comunitária, visando garantir a participação democrática da comunidade e a proteção de direitos humanos dos profissionais e dos cidadãos.

No que se refere à medição dos dados, pesquisas neste Estado indicam que há importantes diferenças na coleta dos dados quando comparados ao resto do Brasil. As formas de medição dos dados nos estados são autônomas, mas, uma vez que os dados entram no sistema nacional, eles se unem a este sistema maior, o que pode gerar distorções.

Nos debates, foi enfatizada a necessidade de produzir estatísticas e foi destacada, como limitação nessa área, a existência de poucos recursos para estudos e investigações. Embora o orçamento seja muito limitado, o investimento em pesquisas é necessário para se compreender as situações e se gastar melhor em segurança. É importante traçar o perfil das vítimas, dos infratores e lugares onde os delitos ocorrem. Estudos da insegurança da situação da vítima podem motivar a população e gerar mais confiança na comunidade. Nesse sentido, os Estados devem se perguntar se eles ganham ou perdem com os programas.

Também foi mencionada nos debates a experiência da cidade de Tucumán, na Argentina, como exemplo de boa prática. Em Tucumán, foi desenvolvido um sistema único e integrado de segurança, no qual cada denúncia é analisada pelo observatório de segurança. Foram criados um número gratuito de telefone e uma página eletrônica, além de um centro de ajuda às vítimas. Ainda em Tucumán, são feitas pesquisas de opinião sobre segurança.

e. Boas Práticas em Programas de Prevenção à Violência

A mesa de boas práticas em programas de prevenção à violência contou com as apresentações de Ilona Szabó, do Instituto Igarapé; José Luiz de Amorim Ratton Júnior, pesquisador e professor da Universidade Federal de Pernambuco; Cláudio Beato, diretor do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFGM); Luciana Guimarães, presidente do Instituto Sou da Paz; e coronel Robson Rodrigues, consultor sênior do Instituto Igarapé. A mesa foi moderada por Nathalie Alvarado, especialista líder em modernização do Estado, do BID.

Ilona Szabó iniciou sua apresentação dizendo que o Instituto Igarapé é um *think-tank* que trabalha pesquisas, políticas públicas e articulação sobre drogas, prevenção e redução da violência e cooperação internacional.

O Instituto Igarapé está realizando atualmente um diagnóstico/mapeamento de iniciativas de segurança cidadã na América Latina, tendo como fonte as bases de dados de outras organizações, como BID, OCDE, Banco Mundial, etc. Cabe ressaltar que os grandes atores internacionais na segurança cidadã (BID, OEA, BM e PNUD) têm, cada um, um enfoque diferente.

Até o momento, o que se pode observar com o diagnóstico é que houve uma expansão das iniciativas de segurança cidadã, que começaram nos anos 1990. O Brasil é pioneiro e tem uma participação importante no total da região. Além disso, há uma alta concentração de intervenções no Brasil, na Colômbia e no triângulo norte da América

Central. Há também uma relação entre número de iniciativas e percepção de insegurança.

José Luiz de Amorim Ratton Júnior, que foi assessor do Secretário de Segurança Pública de Pernambuco até 2012, apresentou o Programa Pacto pela Vida (descrito no Documento de Discussão que antecede este Anexo) a partir de uma abordagem acadêmica e de governo.

Desde 2000, houve uma redução da participação relativa do Sudeste no número absoluto mortes violentas intencionais no Brasil, enquanto houve aumento nas outras regiões. Entre 2000 e 2010, a taxa de homicídios em Pernambuco foi de 33 para 58 homicídios por cem mil habitantes.

O modelo de gestão e monitoramento adotado pelo governo estadual tentou compreender os problemas da segurança pública que atacam especialmente a vida e manejar as respostas da administração pública. Assim, foi criado o Comitê Gestor do Programa Pacto pela Vida, com participação de diversos atores além das polícias. Também foram criadas 26 áreas integradas de segurança, sendo cinco delas na capital (Recife) e cinco na área metropolitana. Há protocolos desenvolvidos conjuntamente entre várias áreas: processos causais que teriam impacto sobre redução de homicídios.

O Programa Pacto pela Vida teve início em 2007 e, em 2012, havia reduzido a taxa de homicídios de, aproximadamente, 50 para, aproximadamente, 37 homicídios por cem mil habitantes.

Dentre os principais avanços do Programa, merece destaque o fato de ter colocado os homicídios no centro da agenda das políticas públicas de segurança ao nível estadual. Além disso, há a presença permanente do governador e a implantação de mecanismos de gestão e monitoramento vinculados ao nível central de governança. Destacam-se também a visão integral de segurança pública, que não foca apenas na polícia; a transparência e qualidade na produção de informação; a territorialização; os mecanismos de incentivos e o fomento à inovação.

São desafios do Programa a superação da visão corporativa e da competição entre as instituições de segurança; a prevenção da ritualização e da interrupção da inovação; a prevenção da acomodação; a ampliação do monitoramento para além do nível estratégico de tomada de decisão e a avaliação permanente. Além disso, a adesão dos municípios e o fortalecimento e ampliação dos mecanismos de prevenção social do crime e violência podem ser aprimorados.

Cláudio Beato falou sobre efetividade e avaliação de programas de prevenção em Minas Gerais. Quando se fala em programas de prevenção, há a possibilidade de tratar de (i) efetividade (avaliação de processo, avaliação de resultado); (ii) grau de cientificidade das avaliações; (iii) políticas sociais e prevenção do crime (programas sociais genéricos nem sempre contribuem tanto quanto programas específicos de prevenção); e (iv) escopo das intervenções.

A América Latina tem tradição de avaliações institucionais e sistêmicas de natureza gerencial, abrangendo diferentes atores atuando com lógicas e níveis de complexidade distintos. No mundo anglo-saxão, as avaliações focam em ambientes específicos de maneira focada. Este padrão é melhor para saber o que funciona e o que não funciona. A avaliação das políticas de prevenção em Minas Gerais teve enfoque sistêmico.

O estado de Minas Gerais introduziu não só um conjunto de programas, mas uma concepção de defesa social, com parcerias interinstitucionais em projetos como Fica Vivo (descrito no Documento de Discussão que antecede este Anexo) ou a Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP).

A Secretaria de Defesa Social faz a gestão integrada do sistema, havendo uma superintendência específica para prevenção. São programas de prevenção o de infraestrutura; IGESp; Minas Mais Segura; Fica Vivo; Escola Viva; e Comunidade Ativa. Quando avaliados pela Escala de Maryland de rigorosidade de avaliações, o IGESp teve avaliação nível três; Fica Vivo, Escola Viva e Comunidade Ativa tiveram avaliação nível quatro. Considerando que, no geral, a maioria das avaliações é de nível um ou dois, as avaliações dos programas de Minas Gerais demonstraram que são exitosos.

Os principais problemas enfrentados no estado são a cultura do segredo, na qual a propriedade institucional das informações faz com que os dados estejam disponíveis, mas nem sempre acessíveis; a escassez de gestores profissionais e a dificuldade em conseguir recursos financeiros para avaliação.

Luciana Guimarães apresentou o papel do bairro de Jardim Ângela na redução de homicídios em São Paulo. O Jardim Ângela foi considerado a área mais violenta do mundo nos anos 1980. A partir de 2003, houve queda da violência no bairro, passando a taxa de homicídios de 88,6, em 1996, para 17 homicídios para cada cem mil habitantes em 2013.

O bairro tinha como equipamentos públicos uma escola, um batalhão de polícia e um posto de saúde. Embora metade da população residente ali fosse menor de idade, não havia equipamentos de lazer, esporte e cultura. Eram comuns as denúncias de abuso da força policial e os moradores eram marcados pelo estigma. Por outro lado, o bairro também se caracterizava por uma comunidade forte, com movimentos sociais e a forte liderança do Padre Jaime Crowe. Foi organizado, então, o Fórum de Defesa da Vida com a articulação entre poder público, universidade e sociedade civil.

A partir dessa organização, foi criada a primeira base comunitária e foi reformulado o batalhão da Polícia Militar (focando a inteligência policial). Além disso, buscou-se uma aproximação entre polícia e escola e entre Ministério Público e comunidade. Também foram criados um grupo especializado em resolução de chacina; os orientadores jurídicos populares; o Centro Integrado de Cidadania; o Criança Esperança e postos itinerantes de recolhimento de armas. Outra medida de destaque foi o fechamento de bares.

Os desafios enfrentados atualmente são aceitar uma nova realidade (i.e., a comunidade não aceita que os homicídios reduziram por medo de perder investimentos); manter a tendência de queda; realizar novos diagnósticos e envolver a juventude.

Por fim, Luciana Guimarães destacou a necessidade de fazer diagnóstico para se ter clareza do problema; a abordagem multicausal; a diversidade de atores; a estratégia sistêmica e a combinação entre prevenção e proteção. Também enfatizou que não foi com mais uso da força ilegítima, uma mudança no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ou no Código Penal e tampouco com qualidade na educação que se enfrentou o problema em Jardim Ângela.

O coronel Robson Rodrigues apresentou a experiência das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro (experiência descrita no Documento de Discussão que antecede este Anexo). A pacificação nesse estado é um processo de aproximação da polícia. Esse processo está perigosamente em aberto, sendo feito “em pleno voo”; é a ação antes de se ter um plano fechado.

Anteriormente, houve no Rio de Janeiro práticas que oscilavam entre postura de aproximação e operativa de guerra às drogas. As UPP foram inicialmente um acaso feliz. Permitiram enxergar que a falta de proximidade era um grande problema e mostraram a importância de considerar o empoderamento da sociedade.

Existe o risco de não se ter um programa com metas e indicadores adequados que permitam avaliar a experiência das UPP. Hoje, o sistema de indicadores de metas existe só para questões criminais. Mas é necessário ter mais opções para a polícia de aproximação, para quantificar, dentre outros, os níveis de capital social, níveis de legitimidade, níveis de participação, desacato. O policial é estimulado a atingir metas porque isso aumenta o salário, e não há incentivo para capacitação, nem sensibilidade comunitária.

Por fim, coronel Robson Rodrigues ressaltou que os traficantes têm medo do empoderamento da sociedade e da confiança nas instituições e na polícia, o que faz o terreno ficar inóspito.

Nos debates, foi salientada a existência de múltiplos atores que entraram em ação em Jardim Ângela. Também se chamou a atenção para os problemas do sistema de metas de Minas Gerais, sendo colocado o desafio de em se mensurar, de maneira significativa, o policiamento de proximidade. Destacaram-se, enfim, os incentivos para coordenação e participação; os fatores de sucesso dos projetos apresentados, tais como participação comunitária, metas, indicadores, etc.; e a dificuldade de se conseguir a sustentabilidade desses fatores.

f. Conversatório: os Participantes Compartilham suas Experiências em Prevenção da Violência

O conversatório para os participantes compartilharem suas experiências em prevenção da violência foi a última atividade do primeiro dia de reunião do Diálogo Sub Regional. Moderado por Rafael Franzini-Battle, representante do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC, o conversatório contou com as participações de Oscar Boccalandro, secretário executivo da Agência de Prevenção à Violência da Província de Buenos Aires, Argentina; José Luis Palacios Arzate, diretor geral do Centro de Prevenção ao Delito do Estado do México, México; Lucila Guerra, diretora geral de Planejamento Estratégico para a Prevenção Social, México; Guillermo Vicente F. de la Maza, Subsecretário de Vinculação Institucional do Estado de Puebla, México; Luís Fernando Linch e Raquel Arruda, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Rio Grande do Sul, Brasil; e Manuel Zambrano, diretor do Escritório de Segurança Integral, Panamá.

Compartilhando a experiência argentina, Oscar Boccalandro iniciou sua apresentação afirmando que a violência no esporte constitui uma situação grave na Argentina. Há muitos clubes que desempenham um papel importante no desenvolvimento cultural do país. Porém, a atividade esportiva é muito concentrada territorialmente: em 2% do território se manifesta 60% da atividade esportiva do país. As *barras bravas* (torcidas) são compostas de fãs que, em muitos casos, extorquem, interrompem os jogos e impedem as famílias de irem aos estádios. Os “empresários da violência” estão fora do estádio.

A polícia por si só não pode resolver o problema da segurança. A polícia que cuida dos estádios não tem, em sua formação, uma matéria que estude a segurança no esporte. Antes, utilizava-se 25% da força policial nos eventos esportivos. O projeto que estão desenvolvendo na Província de Buenos Aires tira a polícia dos estádios e insere uma polícia privada em seu lugar, especialmente preparada para cuidar da segurança do esporte. Também se implantou o reconhecimento biométrico das impressões digitais nos estádios.

A experiência mexicana foi apresentada por José Luis Palacios Arzate, Lucila Guerra e Guillermo Vicente F. de la Maza. O maior desafio da segurança no México é o narcotráfico e suas consequências. Anteriormente, a atuação em segurança se embasava sempre no controle, na contenção do delito. Atualmente, está localizada na prevenção social, sendo que o programa de Aguascalientes (apresentado na Mesa de Prefeitos, no segundo dia da reunião) serve como modelo nacional.

O Programa de Prevenção Social da Violência e da Delinquência do Estado do México é uma política de prevenção coordenada pela Secretaria Geral de Governo e que tem como eixos estratégicos: coerção social, grupos com oportunidade de desenvolvimento, urbanismo e entorno comunitário, percepção da segurança; participação cidadã; cultura da paz e da legalidade.

O eixo de coerção social visa reconstruir comunidades coesas e seguras por meio da redução de fatores que prejudicam a convivência, a identidade e a cultura cidadã e por meio do desenvolvimento da cultura da paz e da legalidade. O eixo dos grupos com oportunidade de desenvolvimento busca diminuir os fatores geradores de violência e as condutas antissociais que impedem o desenvolvimento de oportunidades para a população. O eixo urbanismo e entorno comunitário visa a constituição de espaços adequados e seguros que favoreçam o desenvolvimento humano e a convivência, com participação social. O eixo percepção da segurança busca melhorar a percepção de segurança e fortalecer a imagem da autoridade como figura de confiança e respeito. O eixo participação cidadã busca integrar a cidadania aos processos de adoção e implementação de ações de prevenção. E o eixo cultura da paz e da legalidade visa promover uma cultura de paz e legalidade com a perspectiva de direitos humanos e que contribua para a prevenção, mediação e resolução de conflitos por via pacífica e conforme a lei.

Os projetos de governo passam pela avaliação pública do Conselho Cidadão de Segurança Pública, órgão autônomo de consulta, análise e opinião. Além disso, foi criado o Observatório Cidadão, grupo colegiado de acadêmicos que realizará a investigação e análise sobre a violência e a delinquência.

Tem-se, também, buscado a criação de um marco legal ampliado, voltado para a confiança nas instituições, os direitos humanos, a saúde, os novos delitos e os processos regulatórios.

O governo federal do México pactuou um acordo para dedicar maior atenção e recursos na prevenção social da violência, visando estabelecer um sistema de segurança pública sem ferir a autonomia de cada estado. Assim, os municípios têm recebido recursos financeiros para indicar seus projetos, com base em algumas variáveis sociais e criminais. Cada município elegeu os territórios que irá trabalhar. E os projetos têm contado com apoio das universidades locais.

Partindo da ideia de prevenção de baixo para cima, os objetivos específicos são (i) o desenvolvimento de competências comuns para prevenção, capacidade de gestão e fortalecimento das comunidades; (ii) o trabalho preventivo com segmentos populacionais prioritários, principalmente, jovens de 15 a 29 anos, crianças e mulheres; (iii) o desenvolvimento de capacidades institucionais de prevenção, ressaltando as capacidades do pessoal local e sua relevância em cada município.

Por fim, estão previstos diagnósticos participativos e auditorias (para saber como os projetos estão em um dado momento e como seguir a implementação), que envolvem entrevistas (pesquisa sobre prevenção dirigida a chefes de família e jovens); diálogos cidadãos; grupos focais; mapas perceptuais; workshops e reuniões comunitárias.

A experiência brasileira foi apresentada por Luís Fernando Linch e Raquel Arruda, que focaram a criação do Observatório da Violência contra a Mulher, da Divisão de

Estatística Criminal da Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul, e seus impactos no enfrentamento da violência contra a mulher.

Esse trabalho começou em 2011, sendo que o Rio Grande do Sul foi o primeiro estado brasileiro a divulgar os dados de violência contra a mulher abertamente para o público. Com a divulgação constante, foram firmados convênios com universidades e acrescentou-se muito ao trabalho do Observatório, que recebeu muitas ferramentas para análise de dados.

A partir de 2011, passou-se a ter um olhar diferente sobre a violência contra a mulher, que está ligada a fatores culturais, tais como a sociedade patriarcal, a cultura machista e a falta de empoderamento das mulheres. Quanto mais se trabalha com dados, mais se explicita o tamanho do problema e da complexidade da violência contra a mulher.

Com a atualização e análise dos dados no Observatório, é possível diagnosticar informações criminais referentes à região, perfil da vítima, do agressor, entre outro, e, assim, é possível antecipar e evitar mortes. Os dados são atualizados diariamente e as informações são repassadas todas as semanas para a Brigada Militar, a Polícia Civil, o Instituto-Geral de Perícias e a Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), para que ajam em situações de risco.

Também foi criado um novo trabalho de polícia para fiscalização das medidas do poder judiciário. Nos Territórios da Paz (tratados no Documento de Discussão na experiência do município de Canoas, Rio Grande do Sul), são registradas 70 ocorrências por dia de violência doméstica; dessas, sete são graves. Patrulhas da Brigada Militar (patrulhas Maria da Penha, como ficaram conhecidas nesse caso) vão diariamente analisar e verificar a situação das vítimas por meio de conversas com as próprias vítimas e com a vizinhança. Os relatos regressam a delegacia para reanálise. As mulheres que tem medida de proteção morrem menos e, nos casos dos Territórios de Paz, nenhuma mulher voltou a sofrer ameaças.

Segundo Raquel Arruda, o desafio dessa experiência é fazer com a política seja um grande projeto que sensibilize as instituições de segurança pública.

Por fim, Manuel Zambrano apresentou a experiência do Panamá. Em 2009, as taxas de homicídios haviam duplicado no país em comparação aos anos anteriores, levando o governo que assumia naquele ano a tomar decisões em relação à segurança.

Em 2011, foi criada uma rede interinstitucional de intervenção voltada para a prevenção da delinquência em áreas de altos índices de criminalidade e dominadas por gangues. Por meio de projetos de gestão público-privada, a rede conseguiu reduzir a violência.

Em 2012, foi criado o Gabinete de Segurança Preventiva para consolidar o trabalho na área de segurança. Esse trabalho tem enfatizado a importância do envolvimento de diversos setores de governo – tais como saúde e educação – e da prevenção dos crimes. Assim, foram criados o Programa de Segurança Integral, que visa o fortalecimento da

comunidade e do sistema, e o Observatório da Violência, que foi transformado em um instituto de produção de informações para tomada de decisão.

Manuel Zambrano apontou que família, educação e valores são fundamentais no processo de formação dos jovens para que não entrem na violência, nas gangues e nas drogas. Assim, é importante desenvolver trabalhos de prevenção (inclusive terciária, que integre adolescentes em conflito com a lei) nas comunidades e escolas, nas igrejas, com as mulheres, etc. Também chamou a atenção para a necessidade de polícias comunitárias e enfatizou que o problema da insegurança é de todos e que, por isso, é necessário o envolvimento da comunidade, de organismos internacionais e dos governos.

As estratégias de segurança cidadã do Panamá a partir de 2012 têm como princípios norteadores o respeito aos direitos humanos; o enfoque integral do delito; a coordenação interinstitucional; a focalização das políticas públicas; e a gestão com base em resultados. Os eixos de trabalho são o fortalecimento institucional; a informação (no nível de toda América Central); a prevenção (âmbito escolar, álcool e drogas, áreas de concentração, jovens em gangues, violência de gênero); o controle e sanção; e a reinserção social e reabilitação.

Por fim, Manuel Zambrano trouxe a experiência do Projeto do Distrito de Curundú como exemplo de boa prática. Esse projeto consiste na intervenção local para a promoção e criação de espaços comunitários saudáveis e seguros. Assim, o projeto trabalha com renovação urbana, o que inclui a construção de prédios, áreas comerciais, e espaços culturais, esportivos e de capacitação profissional; assim como renovação de ruas, calçadas e implantação de sistema de saneamento e drenagem, entre outras intervenções.

O projeto adota o modelo de gestão social público-privada, em que o Estado em parceria com a iniciativa privada procura reduzir os riscos sociais e fortalecer a convivência pacífica na região de intervenção.

O Projeto do Distrito de Curundú está sendo apoiado por uma Unidade de Polícia Preventiva Comunitária e também tem trabalhado o empoderamento da comunidade, mediante a identificação de seus problemas. Assim, 53 conselhos de bairro foram criados e os conselheiros, capacitados. Cabe destacar a forte participação de mulheres nesses conselhos: 75% dos conselheiros são mulheres.

Dentre os resultados do projeto, houve uma redução de 50% do número de homicídios registrados em Curundú desde 2010.

Nos debates, o foco da discussão foram os desafios do enfrentamento da violência contra a mulher. Na experiência mexicana, o diagnóstico feito em Aguascalientes detectou que a violência intrafamiliar e de gênero operava como fator gerador de violência nos bairros, indicando a necessidade de implantar políticas de igualdade de gênero. Atualmente, o governo mexicano tem atrelado a liberação de recursos para

projetos dos municípios à existência de diagnósticos e estudos; e espera estabelecer, para o próximo ano, padrões e níveis mínimos de referência para detalhamento dos projetos.

g. Experiências em Programas de Segurança Cidadã financiados pelo BID no Brasil

A mesa que tratou das experiências em programas de segurança cidadã financiados pelo BID no Brasil abriu o segundo dia de reunião do Diálogo Sub Regional, tendo como moderador Dino Capriolo, especialista líder em modernização do Estado do BID. Apresentaram Álvaro Fajardo, Secretário Extraordinário de Ações Estratégicas do Espírito Santo; Tâmara Biolo Soares, Diretora de Diretos Humanos e Cidadania da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (SJDH-RS); Thiago Yuiti Massuda e Daniela Viegas Bueno, da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Paraná (SESP-PR); Nívio do Nascimento, do UNODC; e o Coronel Amadeu Soares, Secretário Executivo Adjunto da Secretaria de Segurança Pública do Amazonas (SSP-AM).

Dino Capriolo abriu a mesa falando dos números de criminalidade no Brasil, dos projetos do BID (não só financiamento, mas também compartilhamento de informação), e da preocupação em incorporar as comunidades e o setor privado nas operações do BID.

Álvaro Fajardo apresentou o Programa Estado Presente (citado no Documento de Discussão que antecede este Anexo), no qual a prioridade é combater a insegurança e reduzir os homicídios. Desde 1980, a média de indicadores criminais do estado do Espírito Santo foi acima da média brasileira. Apenas a partir de 2009 iniciou-se o processo de reversão que está levando à redução do crime.

Em 2010, foi realizado o diagnóstico que identificou 30 aglomerados de bairros, 20 na região metropolitana e 10 no interior, que concentravam 50% dos homicídios no estado.

O marco conceitual do Programa Estado Presente envolve a articulação entre secretarias e órgãos do estado, a prevenção social da violência e o enfrentamento qualificado da criminalidade. Já os eixos do programa são a proteção policial e a proteção social. Na proteção policial, estão a modernização do sistema de segurança pública; a implantação de novas tecnologias; a gestão compartilhada; o reforço de efetivos; o reforço do sistema prisional; a gestão por Regiões Integradas de Segurança Pública/Áreas Integradas de Segurança Pública (RISP/AISP); e a realização de reuniões periódicas com os principais entes envolvidos. Prevê-se o investimento total de R\$ 340 milhões nesse eixo entre os anos de 2011 e 2014. No eixo da proteção social, estão a transformação do território, a mediação de conflitos e a mobilização social; além de um conjunto de ações para atender a juventude (tais como coordenadores de pais, Esporte pela Paz, Cultura Presente, PROERD, inclusão musical, *Up with English*); e capacitação profissional (PROFIC).

Tâmara Biolo Soares iniciou sua apresentação falando do Programa de Oportunidades e Direitos (POD), que é um programa guarda-chuva da SJDH-RS com foco na prevenção da violência em grupos vulneráveis (jovens, crianças, idosos, etc.). Segundo ela, o impacto das ações depende do desenho de programas específicos para o problema.

Assim, o financiamento do BID fortalecerá o programa em andamento com foco na juventude. São eixos desse programa a prevenção social da violência, a qualificação da segurança pública, o aprimoramento do processo de ressocialização de jovens infratores e o fortalecimento institucional da SJDH enquanto executora do programa.

Thiago Yuiti Massuda e Daniela Viegas Bueno apresentaram o Programa Paraná Seguro (descrito no Documento de Discussão que antecede este Anexo). Entre 1991 e 2010, o estado do Paraná apresentou uma melhora socioeconômica, porém houve também um aumento dos indicadores de criminalidade nesse período. A taxa de homicídios passou de 18,5, em 2000, para 30,4 por cem mil habitantes em 2010; e houve um aumento de 114% na taxa de homicídios de jovens. Além disso, faltava há muito tempo investimento na área de segurança pública no estado.

O Programa Paraná Seguro teve início entre 2010 e 2011, sendo um marco de reestruturação da área. São eixos desse programa a redução da criminalidade urbana e rural; o uso de inteligência policial; o fortalecimento do efetivo policial e o aumento da remuneração dos policiais; a prevenção da violência entre jovens; a construção de Delegacias Cidadãs e o investimento no Instituto Médio Legal (IML), em criminalística e no corpo de bombeiros.

Os focos de atuação são Curitiba (capital do estado), o eixo Londrina-Maringá e a faixa de fronteira; o que contempla um total de 27 municípios e atende entre cinco e seis milhões de habitantes, dos quais um milhão são jovens entre 15 e 24 anos.

São parceiros do programa o BNDES e o BID. O BID financiou R\$ 112 milhões do programa, sendo 80% desse valor destinado à modernização das polícias.

No diagnóstico para implantação do programa, foram detectadas a limitada capacidade policial para prevenir e controlar o delito, a debilidade de oferta de serviços públicos e o inadequado funcionamento dos centros de ressocialização (para jovens em conflito com a lei). A partir de então, foram definidos como estratégias o aumento da eficácia das polícias civil e militar e a redução da incidência e da reincidência de jovens em conflito com a lei.

Dentre as ações de prevenção, destacam-se as Delegacias Cidadãs; os módulos móveis; o DHPP; o sistema integrado de produção de informações; e os centros de juventude.

Entre as ações de socialização e reinserção de jovens, destacam-se os Centros de Socioeducação (Cense), a Atenção às Famílias dos Adolescentes Internados por Medida Socioeducativa (AFAI) e a capacitação e formação continuada de servidores.

A SESP-PR tem um Escritório de Projetos para captação de financiamento, acompanhamento e execução de projetos e adota um sistema de metas compactuadas.

Segundo Nívio do Nascimento, o UNODC tem um escritório regional no Brasil desde 2000 e este se tornou escritório de ligação e parceria a partir de 2013. O UNODC acompanha os projetos do BID desde o início, no intuito de conferir que o uso da força policial nos territórios de intervenção dos programas esteja em consonância com padrões internacionais. Para tanto, é feito o diagnóstico dos controles internos e externos da atividade policial nos territórios e a definição de indicadores de monitoramento e avaliação em conjunto com órgãos governamentais, instituições de segurança, lideranças comunitárias, etc. Cabe ressaltar que o UNODC faz o acompanhamento contínuo da implementação dos programas, com certificação periódica.

O Coronel Amadeu Soares falou do Programa Ronda no Bairro (citado no Documento de Discussão que antecede este Anexo) e do Programa BID de reforma de políticas com foco em segurança cidadã, ambos no Amazonas.

O Programa Ronda no Bairro tem como precedentes o aumento vertiginoso da criminalidade; os territórios excluídos de cidadania e de presença organizada do poder público; e a má articulação dos órgãos policiais. Em 2010, criou-se um sistema integrado das ações de segurança pública: o Programa Ronda no Bairro.

Partindo do paradigma de segurança cidadã, esse programa tem como estratégias a convivência familiar e comunitária; a estratégia e filosofia de polícia comunitária; a junção das corporações e proximidade policial; a integração e cooperação intergovernamental, criando uma rotina de trabalho integrado da polícia; e a prioridade para a segurança entre secretarias.

Os eixos do programa são o georreferenciamento com os Distritos Integrados de Polícia (DIP); a infraestrutura; a capacitação e formação continuada; a metodologia de polícia comunitária; e a cobertura territorial (seis zonas, 63 bairros, 30 DIP, 194 setores).

Os principais resultados são a redução do crime em geral no último ano de implantação e a redução significativa de homicídios, latrocínios, roubos e outros delitos.

O investimento do BID será aplicado na criação de Áreas Integradas de Segurança Cidadã (AISC); na avaliação de desempenho, com indicadores de prevenção, integração das polícias, capacitação e pesquisa de opinião/vitimização; na divulgação e publicidade dos dados; e na ampliação do Ronda no Bairro para o interior e área metropolitana. Os produtos são a criação de seis AISC na capital e mais 14 AISC na Região Metropolitana de Manaus e interior do estado; o estabelecimento de procedimentos operacionais padrão integrados; o desenvolvimento de metodologia de avaliação de desempenho e incentivos à produtividade (não remunerados); e o desenvolvimento de um sistema de informação de segurança cidadã. Os resultados esperados são a redução dos índices criminais e a redução do custo.

Nos debates, chamou-se a atenção para que os indicadores de policiamento também sejam conversados com as comunidades e ressaltou-se a importância da territorialização para criar vínculos entre polícia e comunidade, como parte do trabalho de prevenção feito pela polícia. Também se discutiu o tema da prevenção social, questionando-se se ela deveria ser parte da atividade policial ou separada dela, como se pleiteia no México. Em resposta, ponderou-se que, no Brasil, não se está reformando toda a polícia, mas sim criando elementos para que as polícias possam desenvolver um trabalho mais amplo. Trabalho esse que é desenvolvido de baixo para cima e não só de cima para baixo. Trata-se de uma mudança no comportamento policial.

Também se salientou que estratégias de inclusão do setor privado são a chave para a ressocialização de infratores.

Houve, nos debates, uma crítica ao fato de que as apresentações focaram o êxito, mas excluíram em grande medida as frustrações, os obstáculos e os fracassos dos programas.

Por fim, foi dito que os programas financiados pelo BID no Brasil não são totalmente originais e que aproveitam as lições aprendidas com outros programas no país e no mundo. No Brasil, há divisão entre responsabilidades entre estados e municípios, e essa divisão é levada em conta pelos programas do BID. Por isso, os empréstimos para a segurança cidadã têm sido no nível estadual, mas sempre com ações condizentes com linhas federais. Trabalhar com o BID é trabalhar com a filosofia da instituição; daí a necessidade de encontrar um equilíbrio entre o que o estado quer e a filosofia do Banco.

h. Mesa de Prefeitos: Articulação da Gestão da Segurança Cidadã no Nível Local

A Mesa de Prefeitos do Diálogo Sub Regional teve como tema a articulação da gestão da segurança cidadã no nível local e foi moderada por Joel Korn, especialista principal em operações do BID. A mesa contou com as apresentações de Lorena M. Rodriguez, prefeita de Aguascalientes, capital do estado de Aguascalientes, México; Blanca Osuna, prefeita de Paraná, capital da província de Entre Ríos, Argentina; e Jairo Jorge da Silva, prefeito de Canoas, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Segundo Lorena M. Rodriguez, o problema do narcotráfico sempre esteve presente nos municípios mexicanos. A dimensão do crime organizado, no México, se concentra no problema da insegurança em áreas localizadas e o governo federal tem focado essas áreas.

No município de Aguascalientes, antes de Lorena M. Rodriguez assumir como prefeita, o problema da segurança era a maior preocupação dos cidadãos: 90% deles se sentiam inseguros. Assim, foi preciso focar o desenvolvimento de políticas públicas de segurança, sendo criado o Programa *Convive Feliz*, no qual os cidadãos se identificam com o problema e apoiam as soluções.

Há uma mudança de paradigma na segurança pública. Se antes a segurança estava relacionada somente a polícia e justiça, hoje há um enfoque mais amplo de prevenção

social com participação cidadã. Busca-se, assim, uma mudança na cultura da política pública de segurança e na participação cidadã.

Nos últimos três anos, a metodologia adotada no município de Aguascalientes tem como base a territorialidade, concentrando esforços e recursos a partir de diagnósticos que identificam no território onde os delitos ocorrem e quem são seus autores. Há, assim, uma “acupuntura” social e urbana, que identifica onde está a “enfermidade” e produz um bem estar coletivo. A “enfermidade”, a violência em um local da cidade afeta toda a coletividade.

Nos bairros onde ocorriam os delitos, foram feitos diagnósticos participativos com os cidadãos, buscando identificar suas necessidades (espaço público, segurança e situação social). A partir daí, trabalhou-se com o desenvolvimento de espaços públicos e de competências, criando-se redes para solução de conflitos e de necessidades em diversos temas.

Como resultados, a experiência de Aguascalientes apresentou uma redução de mais de 30% da violência nos bairros atendidos pelo projeto. A estratégia é, para Lorena M. Rodriguez, clara e envolve o fortalecimento do envolvimento da comunidade e do setor privado por meio da gerencia participativa de ações da área de infraestrutura e reabilitação dos bairros e colônias.

Blanca Osuna apresentou a experiência da cidade de Paraná, da qual é prefeita. Com aproximadamente 300 mil habitantes, Paraná é a capital da província de Entre Ríos, na Argentina, e participa da iniciativa do BID de cidades sustentáveis. Nesse contexto, a prefeitura tem valorizado a geração de insumos e indicadores para o conhecimento da realidade.

No que se refere às políticas de segurança, destaca-se sua relação direta com a qualidade do sistema democrático e a avaliação da participação cidadã. Deve-se pensar a segurança em um sentido amplo, com coordenação de diversas agências estatais com iniciativas cidadãs (educação, cultura, economia, trabalho, etc.).

Atualmente, o desenvolvimento das políticas locais gerou um sistema de inclusão e justiça, com a definição de uma arquitetura de normas e leis que são operadas como plataforma de políticas (de direitos humanos, justiça, educação, etc.) nacionais e regionais. O Panamá investiu na institucionalização de novos mecanismos e diretrizes de segurança cidadã. Há um esforço para a atuação integrada de diferentes setores envolvidos em políticas urbanas e sociais que podem contribuir para a prevenção da violência e redução da criminalidade.

A experiência do município de Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil (descrita no Documento de Discussão que antecede este Anexo), foi apresentada por Jairo Jorge da Silva, atual prefeito. Segundo ele, a violência no município era caracterizada por grande número de roubos, com destaque para roubos de veículos, e homicídios. No bairro mais violento (onde foi implantado um Território da Paz), o número de homicídios era

imenso. Para reduzir a violência, buscou-se a ação integrada junto aos governos federal e estadual por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Um dos eixos de ação do PRONASCI em Canoas é o uso de inteligência (informação) e tecnologia para combater o crime. Tendo em vista a necessidade de indicadores para orientar a ação policial, foi criado o Observatório do crime. Além disso, foram instaladas 120 câmeras urbanas com tecnologia para detecção de rostos e audiomonitoramento, para detecção de tiros.

O segundo eixo importante é o de integração e policiamento comunitário. Com base nesse eixo, foi criado o Gabinete de Gestão Integrada, no qual todos os setores participam e estabelecem estratégias, e um Centro Integrado de Segurança Pública, onde todas as forças atuam. Há também o plantão integrado de fiscalização, que envolve a atuação das polícias e da prefeitura na garantia da ordem pública e de direitos. Outra ação importante é a de prevenção nas escolas, visando a redução a violência nas escolas por meio da “Ronda Escolar”. Além disso, foi criada uma bolsa de formação da Guarda Municipal (bolsa de policiamento comunitário) para aprimorar a educação desses profissionais (64% dos guardas municipais têm ensino superior).

O terceiro eixo é de inclusão e coesão social, baseadas na participação do cidadão. Nesse eixo, estão as ações de construção da Casa da Juventude, que oferece cultura, informática, teatro, música e inclusão social ao público jovem e é frequentada principalmente por jovens entre 15 e 16 anos; o Projeto Mulheres da Paz, que trabalha o empoderamento das mulheres como agentes de construção da paz, que vão a lugares onde a polícia não vai e atuam, principalmente, na relação entre jovens, drogas e crime; o Projeto Justiça Comunitária, que contribui para criar um clima de paz por meio da mediação de conflitos comunitários; e a Agência da Boa Notícia, que é uma agência de informação que busca divulgar os pontos positivos da comunidade, atacando a visão depreciativa dos bairros onde foram instalados os Territórios Paz. Também fazem parte desse eixo as intervenções urbanas de revitalização de áreas, incluindo saneamento; construção de unidades habitacionais; pavimentação de ruas; e instalação de equipamentos de saúde, escolas, equipamentos de esporte, praças e iluminação pública. O sistema de participação popular e cidadã já mobilizou 30 mil pessoas em dois Territórios da Paz.

Dentre os resultados já alcançados do PRONASCI em Canoas, está a redução em mais de 50% dos homicídios, roubos e furtos de veículos nas áreas trabalhadas; a criação do registro *online* de violência escolar; e o monitoramento para salvar vidas e reduzir o uso da arma de fogo.

Na segunda etapa desse Programa, está-se priorizando maior uso de tecnologia para informação dos delitos e crimes. Além disso, foram estabelecidas metas de redução dos indicadores de crime para o policiamento comunitário, as quais, se cumpridas, levam os policiais a receberem bolsas como premiação. E, por fim, foi criado o Projeto Cidadão

da Paz, que busca estabelecer uma rede de informação primária entre vizinhos para enfrentar a violência.

Nos debates, foi pedido aos apresentadores indicarem as experiências que consideram mais efetivas na redução de delitos, destacando-se, entre as respostas, a criação de uma rede social pela população, impedindo a violência; o trabalho com jovens e suas perspectivas de vida (esporte, educação, cultura, lazer); a regeneração urbana, com recuperação de espaços públicos e limpeza, como forma de fortalecer a ideia de pertencimento ao espaço público, o qual passa a ser usado pela comunidade e não pelo crime; e os conselhos comunitários, que envolvem a todos na definição das políticas. Também foram colocadas questões que buscaram o detalhamento das experiências apresentadas pelos municípios, tais como as formas de se evitar que parques e linhas verdes sejam tomados por drogaditos; os parâmetros para o audiomonitoramento (detecção de tiros); a participação do setor privado nos programas e projetos; a efetividade da integração entre guardas municipais e forças policiais estaduais.

i. Experiências de Articulação da Gestão da Segurança Cidadã no Nível Intermediário

A mesa que tratou das experiências de articulação da gestão da segurança cidadã no nível intermediário foi moderada por Jorge Srur, especialista sênior em modernização do Estado do BID, e contou com as participações de Paul Hofer, Secretário de Segurança da Província de Tucumán, Argentina; Raul Pinedo Dávila, Secretário de Segurança Pública do Estado de Colima, México; e Eduardo Alberto Sylvester, Ministro de Segurança de Salta, Argentina.

Paul Hofer apresentou o Programa Família Segura. Tucumán é a província mais populosa da região central da Argentina, com quatro universidades e centros de investigação. Ao mesmo tempo, a província possui um cordão de pobreza.

O Programa Família Segura está estruturado em três eixos: (i) formação profissional de polícias para a prevenção; (ii) fortalecimento institucional; e (iii) mecanismos de mediação de conflitos, i.e., mecanismos operacionais e articulados com outros atores para enfrentar conflitos.

Paul Hofer chamou a atenção para a necessidade de participação das famílias na vida dos jovens, sua responsabilização. Nesse sentido, abordagem sobre delitos de menores deve ter ferramentas para ajudar que os pais tomem responsabilidade, se envolvam.

Raul Pinedo Dávila iniciou sua apresentação contextualizando o estado de Colima como um dos menores do México. Colima, que tem o porto mais movimentado do país, enfrenta problemas com a produção de maconha e heroína e com a escalada da violência.

Em 2011, foi criada a Secretaria de Segurança Pública para desenvolver estratégias de prevenção da violência. As estratégias atuais da pasta são a revisão penal, com o programa de avaliação permanente dos centros penitenciários; o comando coordenado,

baseado em convênio de colaboração com os municípios; e o envolvimento das corporações policiais. A análise situacional de cada município aponta a necessidade de unificar a ação policial, de modo que as ações operacionais sejam coordenadas por um comando único. Essa é a estratégia futura de segurança pública para o estado.

As forças estaduais atuam em coordenação com as forças estaduais, havendo apoio do exército e da armada e bases de operações mistas. As forças estaduais também realizam policiamento de proximidade.

Além disso, o Gabinete de Segurança do Estado de Colima realiza reuniões semanais e também extraordinárias com participação de vários atores, inclusive o Poder Judiciário.

Atualmente, a taxa de homicídios em Colima está em 42 homicídios por cem mil habitantes e se encontra em redução.

Eduardo Alberto Sylvester iniciou sua fala salientando a prioridade dada à segurança a partir do governo que assumiu a província de Salta em 2009. Foi criada a Secretaria de Participação Cidadã dentro do Ministério de Segurança, para pensar segurança com participação cidadã. Além disso, tem-se trabalho com a mobilização das comunidades a partir da ideia de vizinhança (de transformar o vizinho crítico em vizinho aliado). Há hoje 300 grupos aliados na província, sendo que suas exigências estão pouco relacionadas com segurança.

Uma inovação na Argentina é a articulação entre segurança e poder judiciário, trazendo esse último para participar do diálogo sobre políticas de drogas. Os tribunais de tratamento de drogas adotam o sistema de justiça terapêutica. Antes, os delitos leves levavam à prisão, mesmo quando o problema principal eram as drogas.

Quanto ao tráfico de drogas, a lei de drogas foi modificada em 2005 para que casos de micro tráfico relacionados ao consumo sejam assumidos pela província. Há também interesse de Salta em aderir a redes internacionais de luta contra drogas, a exemplo de um programa da Comunidade Europeia.

Nos debates, o tema principal foi a relação entre segurança e drogas, sendo salientada a importância de tirar a resposta do âmbito penal para tratar com psicólogos/assistentes sociais, de suspender o processo penal para seguir com outra abordagem. Também foi destacado que o narcotráfico faz com que haja maior envolvimento de forças nacionais na segurança pública em alguns países. Ponderou-se que a coordenação entre níveis de governo no México para tratar de prevenção ainda é embrionária. E, por fim, falou-se que, em muitos países, o exército é a instituição em que a população mais confia.

j. Alianças com o setor privado para a Segurança Cidadã

A mesa de alianças com o setor privado para a segurança cidadã foi moderada por Peter Hakim, presidente emérito do *Inter-American Dialogue*, e contou com as apresentações de Maria Elena Johannpeter e Claudia, da ONG Parceiros Voluntários, Rio Grande do Sul, Brasil; Fernanda Folli, supervisora de operações do Centro de Integração Empresa-

Escola (CIEE), Brasil; e Murilo Andrade de Oliveira, subsecretário de administração prisional da Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, Brasil.

Maria Elena Joahnnpeter e Claudia iniciaram sua apresentação chamando a atenção para o desenvolvimento de uma cultura de trabalho voluntário organizado, por meio de cursos e capacitação e gestão para organizações sociais. Em seguida, falaram da relação entre voluntariado e segurança pública, indicando que a ONG Parceiros Voluntários trabalha na prevenção, já que isso reflete nos indicadores negativos da violência nas comunidades.

A ONG Parceiros Voluntários visa produzir uma rede colaborativa dedicada à educação. Por meio de parcerias com empresas, secretarias municipais e a Secretaria Estadual da Educação do Rio Grande do Sul, a Parceiros Voluntários busca estabelecer relações de voluntariado entre crianças e jovens de escolas das redes pública e privada. A metodologia de trabalho está baseada no desenvolvimento de princípios e valores – dentre eles cidadania, respeito, coletividade, consciência de ser humano – e no protagonismo juvenil.

O Projeto Jovens Tribeiros tem como objetivo proporcionar ao jovem fazer uma reflexão autônoma de quem ele é como ser humano, contribuindo para que possa atuar de forma independente, tornar-se melhor e contribuir para a sociedade.

Atualmente, a ONG Parceiros Voluntários firmou uma cooperação técnica com o BID para produzir uma avaliação desse Projeto, que vem sendo desenvolvido junto à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul.

Fernanda Folli apresentou o Programa de Oportunidades e Direitos (POD) Legal, que é realizado por meio de parceria entre o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul e a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego. O CIEE é uma ONG de integração do jovem ao mercado de trabalho por meio de programas de estágios e aprendizagem profissional.

O POD Legal visa levar a aprendizagem profissional a comunidades vulneráveis, facilitando a reintegração de jovens em situação de vulnerabilidade social. Esses jovens apresentam uma condição de baixa escolarização (ensino fundamental incompleto) e pouca profissionalização profissional. Os objetivos do POD Legal são proporcionar empregabilidade, geração de renda e capacidade de consumo a esses jovens por meio de sua integração prática e teórica para a qualificação profissional formal. Busca-se, também, minimizar a ameaça das drogas e aumentar a educação e profissionalização.

As empresas estatais contribuem muito com os projetos do POD Legal, abrindo diversas vagas aos jovens do Programa. Essas empresas estatais dão o exemplo para outros setores começarem a contratar esses jovens. Junto à iniciativa privada, os jovens fazem aprendizagem nos Territórios da Paz (tratados no Documento de Discussão na experiência do município de Canoas, Rio Grande do Sul).

Atualmente, há 1.300 jovens participando desse Programa nas áreas de formação de administração, limpeza, sustentabilidade, serviços, entre outras.

Como resultados, observa-se uma transformação social profunda. Por um lado, a inclusão no Programa pode constituir a única renda formal da família. Por outro, essa inclusão aumenta a autoestima dos jovens e favorece seu processo de amadurecimento e consciência de coletividade. Entre os jovens em cumprimento de medidas socioeducativas que participam do Programa, apenas 9% reincidem em delitos.

Entre as dificuldades encontradas, tem-se que a maioria dos jovens chega ao POD Legal sem que seus documentos de cidadania estejam regularizados. Além disso, destacam-se a baixa escolaridade dos jovens e a necessidade de adaptar a metodologia do CIEE a este novo ambiente.

Murilo Andrade de Oliveira iniciou sua apresentação apontando os desafios do trabalho com a população carcerária tendo em vista o intenso aumento do número de presos no estado de Minas Gerais, Brasil, ao longo dos últimos 10 anos. Dentre as alternativas para a execução penal, Minas Gerais tem optado pelas parcerias público-privadas para a gestão de unidades prisionais.

O projeto de gestão de unidades prisionais por meio das Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) (descrito no Documento de Discussão do Diálogo Sub Regional) visa oferecer ao condenado recuperação e valorização humana. Esse projeto coloca-se como uma alternativa para o grande número ocioso de indivíduos apenados.

Para que uma APAC seja criada em uma unidade prisional, a comunidade do município onde está essa unidade precisa instituir uma organização social sem fins lucrativos. Um dos elementos essenciais dessa organização é o voluntariado.

Visando garantir o funcionamento das APAC, foi publicada uma lei que regulamenta o convênio do município com o setor privado e o ingresso de presos no projeto. A transferência dos presos é feita com base em uma resolução do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Cada preso tem que aceitar ir para a APAC e cumprir com suas responsabilidades.

O projeto somente é possível por meio da cooperação de todos os setores, envolvendo diferentes órgãos, tais como secretarias de governo, organizações da sociedade civil e o poder judiciário. Para o reconhecimento das APAC, por exemplo, é necessária a liderança de um juiz.

Como resultados, o projeto das APAC tem apresentado a redução de custos e a reintegração dos presos. O custo é menor porque os próprios presos gerem a unidade por meio de um sistema de trabalho.

Atualmente, existem 27 unidades prisionais com convênios de APAC em Minas Gerais, as quais atendem dois mil presos. O governo estadual planeja aumentar em

aproximadamente 20% o número unidades conveniadas. Além disso, tem como desafios a profissionalização das APAC e seus funcionários, a redução da capacidade ociosa (déficit de presos do programa) e a regionalização das APAC.

Os debates centraram em detalhamento dos programas e projetos apresentados, tais como as possibilidades de trabalhar, na perspectiva de Tribos Urbanas, como jovens envolvidos com o crime organizado; as dificuldades enfrentadas pelo CIEE no POD Legal para firmar parcerias com o setor privado; e o papel da religiosidade nas APAC.

k. Experiências de Articulação da Gestão da Segurança Cidadã no Nível Local

A mesa sobre as experiências de articulação da gestão da segurança cidadã no nível local foi moderada por Diego Arisi, especialista em modernização do Estado do BID. Apresentaram Juan Carlos Valencia, Secretário de Governo de Pereira, Colômbia; e René Garzón, Secretário do Interior de Bucaramanga, Colômbia.

Juan Carlos Valencia salientou que a articulação da política de segurança criou um plano integral de convivência e segurança em Pereira. Fazem parte desse plano o combate ao crime concentrado em territórios específicos (projeto de focalização dos esforços); a criação do Fundo de Segurança e Convivência Cidadã; a intervenção nas escolas, com o Plano de Desarmamento nas escolas; e o programa de sensibilização das trabalhadoras sexuais. Há também o envolvimento do Poder Judiciário, com as unidades móveis de atendimento legal. Pereira é a primeira cidade a ter justiça móvel na Colômbia.

Para René Garzón, a estratégia atual na Colômbia é de segurança no nível local, em articulação com a recém-criada Alta Chancelaria de Segurança Cidadã, que atua em todo o território nacional. Em Bucaramanga, uma vez identificados os problemas e indicadores de segurança, adotou-se uma abordagem transversal abrangendo secretarias e despachos, com objetivo claro e comum. Eram problemas de segurança na cidade a sensação de insegurança, de espaço público invadido, a mobilidade. As respostas foram o Modelo de Paz, com acordos para liberar espaços públicos; as reformas de mobilidade para aumentar sensação de segurança; o envolvimento de líderes comunitários e famílias; e a integração com programas sociais das polícias, do exército e outras instâncias de segurança.

Os desafios atuais são implementar o tema comunitário e diminuir a intolerância. E as estratégias para enfrentar esses desafios são os promotores de segurança, capacitados pela polícia em temas de segurança; os jovens tolerantes, 300 a 400 jovens coordenados pelas polícias e capacitados em temas como aumento ilegal de habitação, educação, etc; e o foco na juventude.

Nos debates, foram feitas questões sobre os incentivos existentes para a polícia trabalhar prevenção; as formas de financiamento dos programas de segurança cidadã recém-criados; o papel do prefeito na segurança cidadã; e o apoio tecnológico às cidades para tratar segurança.

I. Mesa de encerramento

A mesa de encerramento do primeiro Diálogo Sub Regional de Política de Segurança Cidadã foi composta por Gustavo Beliz, especialista líder em modernização do Estado, do BID; e Fabiano Pereira, Secretário da Justiça e Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Gustavo Beliz retomou os principais temas abordados no Diálogo Sub Regional, chamando a atenção para o fato de que a informação foi um dos temas centrais de discussão. Mais especificamente, a discussão focou o uso da informação para a prevenção. Os indicadores são muito significativos para apontar metas e exemplos.

Outro tema de destaque foi o trabalho em micro escala, principalmente nas localidades (regiões, municipalidades e comunidades), sendo importante considerar nesse trabalho as questões administrativas de governo (estadual/municipal) e a liderança por parte principalmente dos líderes locais e da própria sociedade civil.

Também foi apontada a necessidade de se implantar políticas públicas de segurança de ciclo completo, i.e., que contemplem polícia, sistema penitenciário, convivência e reabilitação. Nesse sentido, o trabalho em rede é essencial para o desenvolvimento sustentável de políticas públicas de segurança. A setorialização também é muito relevante. Contudo, o desafio é como articular os trabalhos em diferentes níveis (nacional, regional, municipal, sociedade civil, instituições privadas, etc.).

Outra questão importante é acabar com o auto governo e o governo da polícia, por meio da implantação da polícia cidadã e da socialização do controle pela participação cidadã. As discussões do Diálogo Sub Regional apontaram no sentido da humanização da segurança (segurança humana).

Por fim, Gustavo Beliz destacou o papel da inovação como uma nova alternativa para os desafios da segurança, principalmente no que se refere a novas tecnologias e à comunicação. Nesse sentido, cabe pensar que a cidadania transferiu-se para o espaço virtual, que é público.

Segundo Fabiano Pereira, as relações de diálogo com o BID são essenciais para os projetos e também para a formatação das ideias e base técnica. Espera-se que o Diálogo Sub Regional possa dar seguimento, pois, embora a América Latina tenha inaugurado um processo de ascensão econômica e estabilidade, o desafio da violência e segurança ainda é grande. As experiências apresentadas no Diálogo Sub Regional demonstram uma sintonia entre os países latino-americanos para colocar o tema da segurança pública em contato com todos os setores da sociedade e produzir um modelo diferenciado, um modelo jovem, democrático.

D. Um balanço do Primeiro Diálogo Sub Regional

O balanço do Primeiro Diálogo Sub-Regional, organizado pelo BID, é positivo, no qual as contribuições dos vários participantes reforçaram as linhas centrais do documento de discussão elaborado e concluem que, por melhores que sejam as práticas de gestão

adotadas, os projetos que têm conseguido êxito em consolidar a perspectiva da segurança cidadã são aqueles baseados no tripé caracterizado pelo uso intensivo de informações, pelo aperfeiçoamento da investigação, da inteligência e da análise criminal, bem como na aproximação das polícias com a comunidade. O Diálogo Sub Regional de Política de Segurança Cidadã que o BID promoveu identificou que muitas das boas práticas descritas do documento de discussão para a realidade brasileira também estão sendo aplicadas, com ajustes em relação às características e particularidades de cada localidade, em vários outros países da América Latina, sendo que a experiência acumulada pelo Banco em suas operações na Região o capacita, inclusive, como um importante parceiro para a replicação de boas práticas e desenho de estratégias de cooperação e articulação regional e interinstitucional.

Nessa tarefa, são vários os instrumentos disponíveis para apoiar ações na área de segurança cidadã, entre as quais os empréstimos, as cooperações técnicas, os programas de harmonização de indicadores e de avaliação de impacto, e o Fundo de Iniciativa da Segurança Cidadã. Porém, as discussões do Primeiro Diálogo indicam que, por exemplo, sistemas de metas e incentivos e/ou práticas de avaliação e monitoramento mais sistemáticas são mais poderosas se vinculadas a programas de modernização e fortalecimento das capacidades institucionais e das legislações que regulam a segurança pública de cada país. Trata-se, como frisado pelo texto de discussão, de uma agenda que associa mudanças incrementais e de práticas de gestão com alterações na arquitetura institucional e legal que regula o setor no Brasil e na América Latina como um todo. E, por esta agenda, o BID tem conseguido reforçar sinergias e inovar no apoio aos países da Região.

Anexo II - Os Governos Subnacionais na Gestão da Segurança Cidadã: Experiências da Região.

O presente documento consolida algumas das experiências apresentadas no marco do Diálogo Sub-regional de Política de Segurança Cidadã de Governos subnacionais da Região.

Introdução

A insegurança é a maior preocupação dos cidadãos na América Latina. Apesar de que o desemprego e o crescimento econômico foram as prioridades até certo momento, atualmente 24% dos cidadãos que vivem na região identificam o crime e a violência como os principais problemas que enfrentam seus países. Segundo a última pesquisa do Latinobarómetro, a insegurança foi a maior preocupação pública em 12 dos 18 países onde se levou a cabo a pesquisa este ano.

Existem causas para esta preocupação. O aumento dos níveis de crime e de violência tem atormentado a América Latina durante a maior parte das últimas duas décadas. As taxas de homicídios, que mostram a América Latina como a região mais perigosa do planeta, encontram-se acima de níveis de epidemia. Entre os anos de 2000 e 2010, a América Latina era a única região do mundo que continuava experimentando taxas crescentes de homicídios: enquanto que os crimes violentos diminuía na maioria das regiões, as taxas de homicídios na América Latina aumentaram em 11%.

O custo humano direto do crime é apenas um dos vários custos associados a esta epidemia de violência. Não obstante ter dado passos enormes na redução da desigualdade, a insegurança na América Latina continua criando obstáculos ao desenvolvimento humano e à democracia assim como o progresso social. Isto, por sua vez, evita que a região alcance seu potencial econômico máximo.

Todos os países da região têm agido para deter este flagelo, contudo, as intervenções no setor de segurança cidadã variam em escala, objetivos e resultados. As intervenções iniciais procuravam satisfazer rapidamente as demandas cidadãs por mais ações voltadas à segurança, em sua maioria com natureza punitiva e com ênfase na “mão dura”. As estratégias de intervenção mais recentes focam-se no impacto que a segurança tem sobre os direitos democráticos dos cidadãos da região.

Estas propostas multidimensionais, multisetoriais e preventivas são uma reorientação bem-vinda com respeito à “mão dura” anteriormente predominante, que frequentemente, exacerbava somente conflitos existentes, a superpopulação dos sistemas penitenciários e o excesso de carga dos sistemas judiciais. Em vez de depender de leis mais restritivas e sentenças mais estritas para dissuadir possíveis condutas criminais, as novas aproximações tentam atender as mesmas causas da insegurança através da prevenção social e situacional, programas de reabilitação, participação comunitária e fortalecimento institucional.

Os esforços dos governos nacionais para adotar políticas de segurança mais integradas e orientadas ao cidadão têm sido amplamente estudados. Estes foram tema central do Primeiro Diálogo Regional sobre Segurança Cidadã do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que se realizou no ano de 2012 em Washington, DC. No entanto, os esforços dos governos subnacionais no setor de segurança cidadã têm recebido menos atenção e análise.

Aproximadamente a metade dos investimentos em segurança cidadã tem sido implementada a nível nacional; sem embargo, a violência se manifesta de formas diferentes através da região da América Latina. As taxas acumuladas não mostram as diferenças significativas nos níveis e tipos de crimes que existem não somente entre países, mas também entre departamentos, estados, municípios e comunidades específicas. Não existe uma solução única para todos os problemas do crime e, para que uma estratégia seja efetiva, esta deve considerar os contextos locais e capacidades institucionais diferenciadas. Até o momento, as intervenções mais bem sucedidas têm ocorrido a nível local.

A segunda reunião da Rede de Segurança Cidadã do BID foi realizada em Porto Alegre, Brasil, nos dias 18 e 19 de Novembro de 2013. Nesta participaram atores nacionais e subnacionais em diálogos sobre uma variedade de temas relacionados à experiência regional em políticas de segurança centralizadas. Este documento descreve algumas das experiências que os governos federais, departamentais e municipais apresentaram com o fim de facilitar a análise dos desafios e oportunidades chaves que enfrentam os atores subnacionais na sua busca por sociedades mais seguras e desenvolvidas.

As experiências delineadas abaixo dividem três características comuns:

- Liderança efetiva dos esforços coordenados e multidimensionais com a cooperação de/ou pelas autoridades locais;
- Compromisso cidadão integral nos esforços de prevenção social e coesão comunitária; e
- Redes de informação ativas assim como políticas e sistemas de monitoração eficientes.

Liderança Local

O crime organizado, o tráfico de drogas e os homicídios parecem predominar a percepção da experiência latino-americana com o crime e a violência. Efetivamente, as atividades e a presença em expansão das redes criminais geram níveis maiores de insegurança em muitas partes da região e as taxas de homicídios se encontram entre os indicadores mais utilizados em segurança cidadã. Entretanto, a segurança não pode ser considerada através de uma só perspectiva. O crime organizado não tem o mesmo impacto em todos os países e as taxas de homicídio oferecem imagens incompletas da situação de segurança de um estado já que os delitos comuns cometidos por indivíduos comuns constituem uma ameaça maior a segurança pública do que os delitos cometidos

por redes criminais em muitos países da América Latina. Inclusive dentro dos mesmos países, diversas áreas podem distinguir no tipo e na natureza dos desafios a segurança cidadã que atentam contra a segurança pública ou o estado de direito. Estas diferenças destacam a importância de impulsionar esforços multidimensionais desenvolvidos por líderes locais comprometidos, ou pelo menos consultá-los.

Os esforços localizados não têm porque estarem completamente desconectados dos esforços provenientes dos governos nacionais. Intervenções cooperativas conjuntas são comuns e em muitos casos eficientes. O Programa Nacional para a Prevenção da Violência e do Crime apresentado no México, por exemplo, representa o avanço do país para políticas de segurança mais descentralizadas e orientadas aos cidadãos. O Programa, desenvolvido pela administração do Presidente Enrique Peña Nieto e lançado em fevereiro de 2012, orienta os recursos federais a intervenções em segurança cidadã implementadas nos municípios e nas zonas mais afetadas pelo crime. Uma comissão intersecretarial formada por nove das secretarias federais encabeça o Programa, no entanto, comissões similares a nível estatal também jogam um papel importante na seleção das áreas prioritárias, no desenvolvimento e implementação das estratégias prioritárias. Desde a estreia do Programa, os governos subnacionais têm desenvolvido 113 modelos de intervenções através do apoio do governo federal mexicano. A liderança local por parte das comissões intersecretariais subnacionais, frequentemente em conjunto ou coordenadas pelas secretarias de segurança pública subnacionais, tem fortalecido significadamente a capacidade institucional dos estados mexicanos contra o crime e a violência. A secretarias de segurança pública nos estados de Aguascalientes, Colima e Estado de México asseguram a eficiência das políticas de segurança ao reduzir possíveis ineficiências e prevenir a duplicação dos esforços.

Frequentemente, as intervenções em segurança no México estão ainda mais localizadas devido a grande autonomia dada as comunidades individuais no desenho e implementação destas intervenções. O estado de Puebla, por exemplo, tem criado Centros Integrales de Prevenção e Participación Ciudadã nas cinco comunidades que se beneficiam do Programa Nacional. O objetivo dos cinco centros é influenciar no desenvolvimento socioeconômico e cultural. Sem embargo os cinco centros contam com programas diversos conforme as necessidades e interesses locais de acordo com as comissões comunitárias. O estado de Colima também depende amplamente de conselhos municipais e sociais para o desenvolvimento e execução de políticas.

O Programa de Segurança Integral do Panamá está estruturado de forma similar ao programa no México – comitês técnicos e municipais assessoram o comitê diretivo de Programa, encabeçado pelo Ministro de Segurança Pública do país, no desenvolvimento e execução de uma variedade de intervenções de segurança cidadã em áreas prioritárias. Estas classes de estrutura reconhecem que o crime é um desafio multidimensional e variado que requer um mínimo de ações descentralizadas. Não obstante, para serem efetivos, os enfoques multidimensionais devem estar bem coordenados por instituições ou procedimentos centralizados. É somente através da ação coordenada que as agências

governamentais nacionais e subnacionais podem apresentar uma frente comum contra o crime.

Participação cidadã

Pela sua própria natureza, as intervenções em segurança pública requerem que os cidadãos sejam sócios ativos nos esforços de prevenção. A dissuasão do crime e a violência são mais eficientes quando ocorre mediante a participação cidadã em comunidades fortes, resilientes e coesivas. Os programas orientados aos grupos e populações mais vulneráveis de uma região, entre os quais se encontram as mulheres, os jovens, as vítimas anteriores, e inclusive os infratores passados, e que estão direcionados a fornecer acesso à educação, emprego, atividades extracurriculares alternativas, assessoria legal, e apoio social e psicológico, são os mais efetivos na reversão das tendências crescentes da criminalidade.

As 113 intervenções desenvolvidas até o momento sob o Programa Nacional Mexicano incluem este elemento. Os centros comunitários no estado de Puebla, por exemplo, oferecem cursos de educação sexual e reprodutiva, gestão empresarial, técnicas de autodefesa para mulheres, artes plásticas, entre outras. O último projeto público no estado de Aguascalientes resultou na criação do parque linear mais longo na América Latina, o qual converge uma sociedade anteriormente segregada. Desde a sua inauguração, as áreas que rodeiam este parque têm experimentado um declínio das taxas de criminalidade de até 20%. O estado de Colima, particularmente atrativo para o crime organizado devido a sua conveniente localização geográfica assim como por seu acesso marítimo e infraestrutural viário, promove a participação cidadã através de audiências públicas com o secretário estadual de segurança pública para gerar uma maior confiança por parte dos cidadãos no governo. Com este mesmo objetivo, estabeleceu uma força policial de proximidade que mantém uma presença ativa nas áreas de muito trânsito e um contato constante com as comunidades.

Os esforços para fomentar a participação cidadã não têm estado limitados ao México. Os programas no Panamá, Colômbia, Brasil e Argentina fornecem modelos de programas de participação para as comunidades e populações vulneráveis, os quais têm criado espaços de colaboração, aprendizagem e reabilitação para gerar coalizões cidadãs contra a criminalidade.

Na província argentina de Salta, os conselhos de segurança de bairro compreendidos pela sociedade civil e representantes do governo fornecem aos habitantes um fórum para um intercâmbio aberto e contínuo sobre temas de segurança entre cidadãos e criadores de política pública além de autoridades policiais. As atividades destes conselhos têm incrementado a confiança pública no estado e as capacidades de rendimentos de contas por parte dos governos.

Na cidade capital do departamento colombiano de Risaralda, Pereira, aulas e oficinas em uma variedade de temas como bullying, prevenção do consumo de drogas e vícios e uso seguro de redes sociais, são oferecidos a jovens como parte do esforço para

envolver e educar os cidadãos desde cedo. Estes são complementados com um programa educativo similar para outras populações em risco. Além disso, a cidade tem conduzido uma iniciativa sólida e acordada para fomentar o desarmamento dos cidadãos, em particular nas escolas e parques públicos. Adicionalmente, estes esforços têm resultado no declínio persistente das taxas de homicídios. No ano de 2012, a taxa de homicídios em Pereira era quase 65% menor do que o máximo (alcançado em 2005).

Monitoração e Avaliação

As intervenções locais em segurança cidadã têm sido vistas como limitadas pela compreensão restrita do fenômeno que enfrentam as comunidades na região, o qual é uma consequência de uma dependência excessiva de dados inadequados, defeituosos e frequentemente ilusórios sobre a natureza e o alcance da violência. Apesar de que ainda falta muito a fazer, o uso crescente de novas tecnologias por parte dos governos subnacionais promete melhorar a informação e conhecimento disponível aos criadores de políticas públicas e, portanto, melhorar a eficácia de suas intervenções em segurança cidadã.

Até o momento, a Argentina é o país líder da região no desenvolvimento de mecanismos para avaliar políticas públicas e ações contra o crime e a violência. Mecanismos de coleta de informação e conhecimento que estão sendo utilizados no país fazem bom uso de desenvolvimentos tecnológicos. A província argentina de Tucumán, por exemplo, tem implementado o uso de tecnologias inteligentes para incrementar a efetividade policial além de construir coesão familiar. Um aplicativo para o telefone celular desenvolvida pela Iniciativa Famílias Seguras da província e disponível para ser baixado grátis, permite que as famílias monitorem a localização de outros membros da família. O aplicativo também possibilita que os usuários alertem a polícia sobre situações perigosas que requerem resposta imediata e identifiquem incidentes criminais, contribuindo com esta informação às ações desde o governo subnacional.

Seguindo esta mesma tendência, a província de Buenos Aires tem respondido à violência que rodeia os eventos esportivos com a instalação de um sistema de câmeras de vídeo de alta resolução com capacidade de reconhecer rostos e com identificação biométrica. Este sistema foi experimentado em um dos estádios da província, o resultado mostrou que o sistema não contribui somente para a segurança dos espectadores, mas também dos cidadãos que vivem ou trabalham ao redor do estádio em questão, incrementando a eficiência policial.

Cabe ressaltar que a Argentina encontra-se melhor posicionada para fazer uso de tecnologias inteligentes para a avaliação e políticas públicas do que muitos dos outros países da região. Este tipo de tecnologia ainda não está disponível em muitas partes da América Latina e sua utilidade vê-se limitada a lugares onde a insegurança depende mais de redes criminais do que de delitos comuns. No entanto, enfatiza-se a importância de mecanismos de avaliação e monitoração além da inovação no desenho de políticas de segurança cidadã.

Conclusão

A insegurança é um desafio comum, mas diferenciado, que afeta toda a América Latina. Não existe uma única solução ou estratégia que pode ser aplicada com sucesso na região, já que os problemas do crime e da violência requerem soluções adaptadas a realidades particulares. Isto não significa que não exista lugar para a cooperação regional nos temas relacionados à segurança cidadã.

O resultado da luta contra o crime e a violência na América Latina depende em grande medida das políticas e programas implementados a nível subnacional. A melhora da segurança cidadã requer que os governos individuais construam instituições sólidas e capazes de coordenar esforços multidimensionais em segurança para reduzir a criminalidade; comunidades coesivas e comprometidas; e sistemas efetivos de avaliação e monitoração da segurança.

No entanto, os esforços subnacionais devem ser complementados por iniciativas nacionais ou regionais para evitar que a violência somente desloque-se a municípios, departamentos ou países vizinhos. O crime e a violência dificilmente encontram-se limitados por fronteiras territoriais, a modo que superá-los requeira uma cooperação multilateral constante e intensiva. A Rede de Segurança Cidadã do Banco Interamericano de Desenvolvimento é um veículo importante para a cooperação internacional e os participantes da Rede serão beneficiados pelos intercâmbios de experiências que este segundo diálogo busca promover.