

40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

**ST 03 – ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS, SEGURANÇA PÚBLICA E
PUNIÇÃO NO BRASIL**

**TÍTULO DO TRABALHO: POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À
VIOLÊNCIA NO BRASIL: ANÁLISE DOS DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS
PONTUAIS DE DIADEMA/SP E CANOAS/RS NO CAMPO DA SEGURANÇA
PÚBLICA**

AUTORA: MARLENE INÊS SPANIOL

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: ANÁLISE DOS DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS PONTUAIS DE DIADEMA/SP E CANOAS/RS NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Marlene Inês Spaniol¹

RESUMO: Os municípios brasileiros têm visto, principalmente após a entrada em vigor da nova Constituição, um aumento de suas responsabilidades no sentido de gerir de forma mais próxima, eficiente e local às necessidades dos cidadãos, porém, isto só aconteceu de forma efetiva e constitucionalizada em relação às políticas públicas relacionadas à saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A única e nevrálgica área de atendimento que ficou totalmente na responsabilidade dos Estados membros da federação é a atividade de segurança pública, razão pela qual a atuação municipal nesta área não é obrigatória, restringindo-se as experiências pontuais e voluntaristas de alguns gestores locais. A experiência de Diadema foi marcada por uma transformação necessária pelas alarmantes taxas de crime e violência no final dos anos 1990, quando foi considerada a cidade mais violenta de São Paulo, fazendo com que as autoridades locais buscassem um arranjo institucional que pudesse administrar a política de segurança, de acordo com o conceito de segurança cidadã. A experiência do município de Canoas baseou-se no modelo de Diadema, também com o objetivo de reduzir a violência, cujo aporte financeiro inicial dos projetos foi do governo federal através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), sendo que os dois municípios continuam com suas políticas de prevenção à violência ativas e em constante diagnóstico e avaliação de sua eficácia quanto aos objetivos propostos.

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

MUNICIPAL VIOLENCE PREVENTION POLICIES IN BRAZIL: ANALYSIS OF CHALLENGES AND SPECIFIC EXPERIENCES CONDUCTED BY DIADEMA/SP AND CANOAS/RS IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY

ABSTRACT: Brazilian municipalities have witnessed, especially after the entry into force of the new Constitution, an increase in their responsibilities related to the management of citizens' needs in a closer, more efficient and local way. Nevertheless, this only happened in an effective and constitutionalized form as far as public policies on health, education, social security and development are concerned. The only neuralgic area of assistance that entirely remained the responsibility of the member States of the federation is public safety, and that is

¹ Doutora em Ciências Sociais PUCRS, professora de pós-graduação na Uniritter, Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Administração da Justiça Penal (GPESC) da PUCRS. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

the reason why municipal intervention in this area is not obligatory, being limited to specific and voluntary experiences carried out by some local managers. Diadema's experience was marked by a necessary transformation due to the alarming crime and violence rates at the end of the 1990s, when it was considered the most violent city within the State of São Paulo. Therefore, local authorities sought an institutional framework to manage safety policy efficiently. Canoas' experience was based on the Diadema's model, also with the aim of reducing violence and criminality. The initial financial contribution came from the federal government through the Public Safety National Program with Citizenship (PRONASCI in Portuguese). Both municipalities keep carrying out their violence prevention policies actively and constantly assessing their efficiency within the proposed goals.

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

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa analisar as experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência nos municípios de Diadema, em São Paulo, a partir dos anos noventa quando esta atingiu o preocupante título de cidade mais violenta daquele Estado e de Canoas, no Rio Grande do Sul, que contou com aporte financeiro do PRONASCI na sua fase inicial, cujos custos foram abarcados pela prefeitura local quando da extinção deste programa.

Estas experiências exigiram união das forças de segurança com ações voltadas à cidadania, mudanças de postura por voltarem o foco para o poder local e ampla participação comunitária.

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

Ao final se pretende tecer algumas considerações acerca dos desafios destas políticas inovadoras frente a um sistema de segurança pública difícil de ser modificado, trazendo dados estatísticos das incidências criminais destes

municípios, como resultado de um capítulo da tese de doutorado em Ciências Sociais na PUCRS.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

As políticas públicas, segundo Amábile (2015, p. 390), “são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação de uma coletividade, impactando a realidade onde são aplicadas”. A busca de políticas públicas eficientes vem sendo cada vez mais compartilhada com a sociedade civil por meio de variados mecanismos de participação, devendo obrigatoriamente estar presentes, além da formulação e execução, o monitoramento e a avaliação. Estas duas últimas etapas são imprescindíveis quando se fala de políticas públicas de segurança, uma vez que seu objetivo principal é impactar o problema da criminalidade e da violência, visando à manutenção da ordem pública, preferencialmente através da prevenção.

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

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

Para Dias Neto (2005, p. 70-71), infelizmente as políticas de segurança pública não estão voltadas à mobilização das esferas públicas visando o enfrentamento racional e preventivo dos conflitos e das situações associadas, direta ou indiretamente, ao sentimento de (in)segurança. O autor destaca que as “evoluções” ou “involuções” no âmbito jurídico-penal apresentam apenas de forma parcial a atual situação das políticas criminais, ao que ele chama de

“funcionalização das políticas públicas pelas políticas criminais”. Ressalta, ainda, que da mesma forma que o direito penal é instrumentalizado para a gestão simbólica de problemas sociais, as políticas sociais são cada vez mais dirigidas aos interesses e às finalidades das políticas de controle penal.

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

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

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

Apontar perspectivas promissoras de renovação no campo da segurança pública, além da observação das experiências positivas, sempre é útil no delineamento das políticas públicas de segurança, pois ajudam a revelar os obstáculos práticos nos quais os esforços da sua implantação recorrentemente esbarram. Esses entraves constituem, hoje, as principais ameaças ao sucesso e à afirmação definitiva desses avanços, como referência para a execução de novas políticas públicas de segurança em escala mais ampla.

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

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

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

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

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

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

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA *VERSUS* GOVERNOS LOCAIS

As experiências municipais em curso pelo país no campo das políticas públicas de segurança, aliadas à participação política e cidadã da comunidade, assim como explicitam limites, mostram, por outro lado, um leque de possibilidades de consolidação da democracia e do fortalecimento do poder local, apontando caminhos e reformas necessárias à sua efetiva implantação no combate à criminalidade e foco nas ações de prevenção. Sobre este tema, Pazinato (2009) assim se manifestou:

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

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

Esta tendência de municipalização da segurança pública restou evidente na medida em que avançou no Brasil o processo de redemocratização, reavivando-se, segundo Misse e Bretas (2010, p. 9-14), o tema da descentralização, reforçando cada vez mais a possibilidade de ação concreta de instituições promotoras de segurança mais próximas ao cidadão e mais distantes do Estado centralizado. Ressaltam os autores, que grande parte deste processo de transição tem sido induzido pelo Ministério da Justiça, por meio da

Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), sendo que esta tendência deverá se ampliar nos próximos anos e décadas com a criação de mais Secretarias Municipais de Segurança, Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) Observatórios de Segurança Pública, *etc*, criando novas políticas públicas locais de prevenção à violência.

Cravo (2009) destaca que com a implantação do Plano Nacional de Segurança, o governo federal criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) visando à gestão integrada dos órgãos que compõem a malha constitucional da segurança pública, sendo que os municípios foram incluídos neste sistema, para desenvolvimento de um novo paradigma de atuação das Guardas Municipais (GM), visando reestruturar o poder local neste campo com a implantação de políticas públicas de prevenção à violência.

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

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

Os municípios se tornariam responsáveis pela segurança pública em seu território, dispondo de uma polícia municipal de ciclo completo. A transição deve ocorrer, inicialmente, nos municípios com mais de um milhão de habitantes e, aos poucos, naqueles com mais de 500 mil habitantes, e assim sucessivamente, de acordo com o sucesso alcançado pelas mudanças promovidas nas cidades maiores. Os municípios, com sua capacidade de intervenção capilar e sua permeabilidade à participação social, constituem a unidade de gestão mais adequada ao tratamento das questões mais complexas, que afetam o dia a dia da sociedade, a partir de dinâmicas sempre específicas e processos locais. A gradual municipalização da segurança pública – devidamente acompanhada da correspondente

transferência de recursos, o que envolveria uma renegociação do pacto federativo- seria extremamente positiva, desde que algumas condições fossem atendidas: basicamente, que as polícias municipais se organizassem como polícias de ciclo completo (responsáveis, portanto, pelo trabalho preventivo-ostensivo e pelas funções investigativas-judiciárias) e desde que respeitassem normas nacionais, previstas no Sistema Único de Segurança Pública, quanto à formação e capacitação, gestão do conhecimento, estrutura funcional, perícia, controle interno, prevenção e controle externo. [...] (SOARES, 2012, p. 17).

Além de apresentar os pontos positivos Soares (2012) apresenta também alguns riscos na sua efetivação e os cuidados necessários para evitá-los, sobretudo nos municípios menores, se estas condições não fossem cumpridas, o que nos levaria de volta ao passado, condenando o país a repetir os próprios erros, reproduzindo nas novas instituições municipais as deficiências que caracterizam, hoje e tradicionalmente, as polícias estaduais brasileiras. Neste sentido destaca que:

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

O tema da descentralização das políticas públicas está ganhando a cada ano mais terreno e também, cada vez mais, sendo relacionado ao tema da municipalização e da inclusão de novos atores sociais, partindo para um conceito de governança local. Sobre este tema Dias Neto (2005), defende que:

A proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradoras de conflitos urbanos. Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de

base e de legitimação do sistema político-estatal como um todo. (DIAS NETO, 2005, p. 55).

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

4 A EXPERIÊNCIA MUNICIPAL DE DIADEMA EM SÃO PAULO

O município de Diadema faz parte da região metropolitana de São Paulo, possuindo grande densidade demográfica (cerca de quatrocentos e doze mil habitantes, segundo estimativa do IBGE em 2015). A localização geográfica privilegiada, entre a capital e o Porto de Santos e próxima a duas importantes rodovias do país: Anchieta e Imigrantes, impulsionou seu processo de industrialização nos anos 1950/1960, o que, por sua vez, gerou um crescimento desordenado e o surgimento de mais de duzentas favelas, com sobrecarga na prestação dos serviços municipais e sem a infraestrutura urbana necessária para a demanda local e nem com políticas sociais suficientes.

Foi no dia 07 de março de 1997 que Diadema tornou-se mundialmente conhecida por um fato trágico, com repercussão internacional muito negativa: a morte do mecânico Mário José Josino por um cabo da Polícia Militar conhecido como Rambo, na Favela Naval. As violências rotineiras da polícia contra moradores daquela favela foram gravadas durante vários dias, culminando com a morte de Josino, e as imagens dessas práticas abusivas por parte da polícia correram o mundo, chegando inclusive à Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo Miki (2008, p. 106), esse fato foi o marco para o início de grandes mudanças em Diadema, uma vez que as forças de segurança estavam desacreditadas e sem a confiança da população, o poder público era ausente,

as comunidades eram desorganizadas e sem força participativa, ou seja, tudo colaborando para a estigmatização da cidade como a mais violenta de São Paulo, em uma escala anual ascendente a partir de 1994, chegando ao topo e ocupando o primeiro lugar no *ranking* da violência de 1999 para 2000 e o 3º lugar em 2001. No ano de 2003, foi feito levantamento semestral, ocupando o 6º e o 9º lugares respectivamente, melhorando sua posição também nos anos seguintes, chegando à 13ª posição em 2003 e à 18ª em 2004, segundo mapa da violência publicado pela UNESCO, com base nos dados de homicídios da SSP/SP.

Uma das primeiras metas da prefeitura e dos agentes de segurança que atuam em Diadema foi a implantação de políticas públicas para reduzir e prevenir a violência, seguindo os preceitos de polícia cidadã, com base em ações que promovem a resolução pacífica dos conflitos e o aumento da sensação de segurança, com foco na prevenção ao crime através do desenvolvimento de políticas sociais que assegurassem a cidadania e o respeito à dignidade, com inclusão e integração social, seguindo o modelo implantado na cidade de Bogotá, na Colômbia.

Dentre as medidas adotadas, que foram muito além de voltar o foco apenas para a questão de segurança pública, Miki (2008) ressalta que:

Nos últimos anos, Diadema passou a ser considerada uma importante referência, tanto nacional quanto internacional, na implantação de políticas públicas de habitação, inclusão social, educação e saúde. Por exemplo, várias favelas foram urbanizadas e, hoje, são núcleos habitacionais organizados, que contam com serviços de saneamento básico, energia elétrica, pavimentação e coleta de lixo, consolidadas ao longo de sucessivas administrações municipais de esquerda. A prefeitura assumiu a corresponsabilidade pelo estabelecimento de políticas públicas de prevenção à violência e criminalidade no início do ano de 2001. Em decorrência do contexto que imperava, teve de contar não só com o auxílio dos governos estadual e federal, como também com esforço conjunto das demais autoridades locais, da sociedade civil organizada e de instituições religiosas e policiais. Essa articulação se mostrou indispensável para elevar a autoestima da população que se encontrava estigmatizada por viver num município reconhecidamente violento, e para traçar o diagnóstico da situação, por meio do mapeamento da criminalidade e das áreas de vulnerabilidade social. [...] Com o intuito de demonstrar a prioridade, criou-se a Coordenadoria de Defesa Social, transformada em Secretaria em 2003. (MIKI, 2008, p. 109).

Foram implantados três Planos Municipais de Segurança, o primeiro em 2001, o segundo em 2005 e o terceiro em 2011, sendo que os dois últimos foram criados em parceria com o Instituto Sou da Paz.

O 1º plano, em 2001, tinha como lema “Diadema mais segura: a paz fazendo a vida melhor” e foi desenvolvido com a participação da população por meio de audiências públicas, com o objetivo de reduzir os índices de criminalidade com políticas de inclusão social que promovessem a prevenção, a melhoria da qualidade de vida e de contribuir para uma cultura de paz. Era composto de quatro eixos: a) melhoria da eficiência das forças de segurança, com o objetivo de reduzir os índices de violência e criminalidade; b) investimentos em políticas públicas de inclusão social e prevenção, a fim de promover os direitos e deveres humanos; c) incentivo à participação popular, com vista à democratização e à garantia de que os cidadãos manifestassem sua percepção sobre a violência urbana; e d) a fiscalização focada no cumprimento das medidas de prevenção.

Os avanços resultantes das ações do 1º plano foram significativos, com destaque para a redução de 60% na taxa de homicídios, particularmente no grupo etário mais jovem, de 55% na violência de gênero, de 80% no tratamento de emergências médicas; de 30% em acidentes de trânsito; e de 55% dos incidentes de violência doméstica. Ressalte-se que a participação da polícia estatal nos planos municipais de segurança melhorou a imagem dessas instituições, recuperando a confiança por parte da população, a autoestima de seus habitantes, assim como também o reconhecimento do trabalho desenvolvido em Diadema como modelo de segurança, o que induziu a replicação do sistema adotado para outras cidades brasileiras, inclusive para Canoas.

A queda anual da criminalidade, principalmente em homicídios, é creditada à continuidade das políticas públicas, com trabalho integrado de diferentes instituições e criação de programas de inclusão social para conter a violência. Entre os principais programas criados estão: a) adolescente aprendiz (para jovens de 14 e 15 anos moradores de áreas vulneráveis); b) mediação de conflitos; c) campanhas de desarmamento; d) instalação de uma central de vídeomonitoramento; e) criação do Conselho Municipal de Segurança

(COMUSP) e do GGI-M; e f) mulheres da paz (com moradoras atuando em projetos de suas comunidades).

Com os resultados animadores do 1º plano, foi lançado em agosto de 2005 o 2º Plano Municipal de Segurança que tinha como lema “Diadema em paz”, o primeiro com o apoio do Instituto Sou da Paz. Contou com compromissos, desafios e ações, resultados esperados e indicação dos atores envolvidos. Os dezessete compromissos assumidos foram divididos em três eixos norteadores assim delineados:

- a) CRIMINALIDADE E SEUS FATORES POTENCIALIZADORES: 1) intensificar a redução do número de homicídios; 2) criar e implementar políticas públicas inovadoras de prevenção da violência, voltadas para a juventude; 3) combater a violência intrafamiliar; 4) colaborar nas ações de combate ao tráfico de drogas; 5) promover a cultura de paz nas escolas; 6) combater a sensação de insegurança; 7) desarmamento; 8) difundir a cultura de paz contra a violência; 9) garantir a tolerância e a diversidade de identidades nas políticas públicas de segurança.
- b) GESTÃO: 10) ampliar a articulação da Secretaria de Defesa Social com as outras secretarias do município; 11) criar canais alternativos de participação popular na gestão da Secretaria de Defesa Social; 12) investir na formação e no aperfeiçoamento da Guarda Civil Municipal como órgão comunitário e preventivo; 13) incrementar o sistema de informações criminais; 14) avaliação da execução e impacto do plano.
- c) URBANIZAÇÃO: 15) câmeras de segurança: concluir o programa de instalação e aperfeiçoar o uso do equipamento; 16) desenvolver novas etapas do processo de fechamento de bares e restrição ao uso do álcool; 17) investimento na criação, revitalização e melhoria de espaços públicos. (DIADEMA, 2º PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA, 2005).

Esse segundo plano teve como objetivo ampliar e aprimorar as ações já implantadas no primeiro e, também, elaborar novas ações à luz dos diagnósticos disponíveis, resultando novamente de um processo de participação popular, com a realização de audiências públicas para ouvir as lideranças comunitárias visando à construção coletiva de uma cidade mais pacífica e segura.

Com as transformações sociais e econômicas e mudanças significativas na dinâmica do crime e da violência impondo novos desafios para as políticas públicas de segurança, surgiu o 3º Plano Municipal de Segurança, elaborado em agosto de 2011, em parceria da Prefeitura Municipal de Diadema através da Secretaria de Defesa Social e o Instituto Sou da Paz, sendo apresentado nos seguintes termos:

Nos últimos 10 anos o município de Diadema vem construindo uma trajetória bem sucedida no controle da violência e na melhoria da segurança pública. Um conjunto de medidas envolvendo ativamente a sociedade civil, a Prefeitura, a Câmara Municipal, o Governo Estadual (por meio de suas Polícias Civil e Militar, Poder Judiciário e o Centro de Detenção Provisória) e o Governo Federal (por meio do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública) foi implementado e fez com que o município deixasse de ser o mais violento do Estado de São Paulo. No primeiro semestre de 2011, Diadema ficou em 50º lugar no *ranking* paulista das cidades com mais homicídios. (DIADEMA, 3º PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA, 2011).

A elaboração deste terceiro plano demonstra que o poder público assumiu a segurança pública como um dos temas prioritários na agenda municipal, sendo elaborado a partir de um diagnóstico buscando saber qual o contexto e quais as alterações sociais e de outras ordens que podem ter influenciado essa variação. Foi baseado nas estatísticas oficiais, em entrevistas com gestores da área, além de reuniões de planejamento no âmbito do COMUSP e do GGI-M, com a participação do Prefeito, de Secretários Municipais, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e do Centro de Detenção Provisória.

Assim como o segundo plano agregou e evoluiu em relação ao primeiro, este terceiro avaliou os dez anos de atividade em prol das políticas públicas implantadas, incorporando uma tendência de planejar e executar ações integradas de prevenção e combate ao crime no âmbito do consórcio intermunicipal do grande ABCD paulista (compreendendo as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema), para evitar que a criminalidade migrasse e passasse a atuar em cidades próximas, como é o caso das áreas metropolitanas, ampliando e regionalizando o alcance das políticas públicas.

Este 3º plano apresentou oito desafios visando aprimorar e melhorar as ações anteriores, incorporando novas, dentre eles: 1) envolvimento de adolescentes e jovens em situações de risco e de violência; 2) aprimorar a gestão e manutenção dos espaços públicos; 3) prevenir a violência nas escolas; 4) aprimorar o atendimento à violência doméstica; 5) intensificar a redução dos crimes contra a vida; 6) reduzir os crimes contra o patrimônio; 7) melhorar a

relação das forças de segurança com a comunidade; e 8) aumentar a capacidade de gestão da política municipal de segurança pública.

Dentro deste oitavo e último desafio foram previstas ações integradas no âmbito do ABCD paulista, dentre elas: a) implantar projeto de comunicação integrada entre às GM; b) implantar sistema integrado de portais eletrônicos e de videomonitoramento; e c) acessar o sistema de Integração Nacional das Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (INFOSEG).

Miki (2008, p. 118) já ressaltava a importância e o pioneirismo da experiência de implantação dessas políticas públicas de prevenção à violência em Diadema, de que este é o caminho certo, que é possível reduzir esses índices, mas que muito ainda precisa ser feito. Salienta que o papel destacado da participação popular tem garantido a democratização da gestão pública, sustentando a representação da diversidade social no município, sendo descrito como um “passo essencial tanto no diagnóstico dos problemas quanto na elaboração de políticas específicas e eficazes”.

A autora diz também que dentre as dificuldades encontradas a mais relevante foi a necessidade de criar uma cultura de trabalho transversal no próprio governo, o que significa uma mudança de paradigma, pois a implantação dessas políticas mobiliza diversas instâncias da prefeitura, órgãos públicos e outros segmentos sociais, gerando, não raras vezes, conflitos de interesses institucionais, técnicos, políticos ou pessoais.

As principais ações desenvolvidas pela Secretaria de Defesa Social de Diadema, com a participação do COMUSP, são: 1) Mapeamento da criminalidade; 2) Projeto “Adolescente aprendiz”; 3) Lei de fechamento de bares; 4) Programa “Diadema legal e fiscalização”; 5) Integração das polícias civil e militar e GCM; 6) Campanha do desarmamento infantil; 7) Clubinho da GCM; 8) Campanha de desarmamento adulto; 9) Programa “Anjos do quarteirão”; 10) Aperfeiçoamento da GCM; 11) Monitoramento de alarmes; 12) Ouvidoria da GCM; 13) Corregedoria da GCM; 14) Centro integrado de videomonitoramento; 15) Telecentro; 16) Mediação de conflitos.

O diagnóstico dos principais crimes em Diadema sempre aponta para os homicídios, furtos e roubos em geral e para o furto e roubo de veículos, sendo que a linha temporal desses delitos nos remete à metade dos anos 1990,

quando essas incidências incluíram a cidade no pior *ranking* da sua história, como a mais violenta de São Paulo, até os dias atuais quando Diadema começou a dar a volta por cima e passou a viver um processo de queda nas taxas dos crimes mais graves.

A forma de apresentação e análise dos indicadores criminais de São Paulo mudou a partir de 2002, quando a Secretaria de Segurança daquele Estado assumiu o gerenciamento das estatísticas, mudando a base de dados e a metodologia de análise, sendo que, até aquele ano, o levantamento e as estatísticas da criminalidade eram feitas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), sendo repassados pela SSP/SP apenas com dados brutos, sem a socialização da análise das taxas por 100 mil habitantes, como passou a ser elaborado posteriormente, conforme tabela 1.

Tabela nº 1: Indicadores criminais de Diadema – SP, de 1999 a 2015

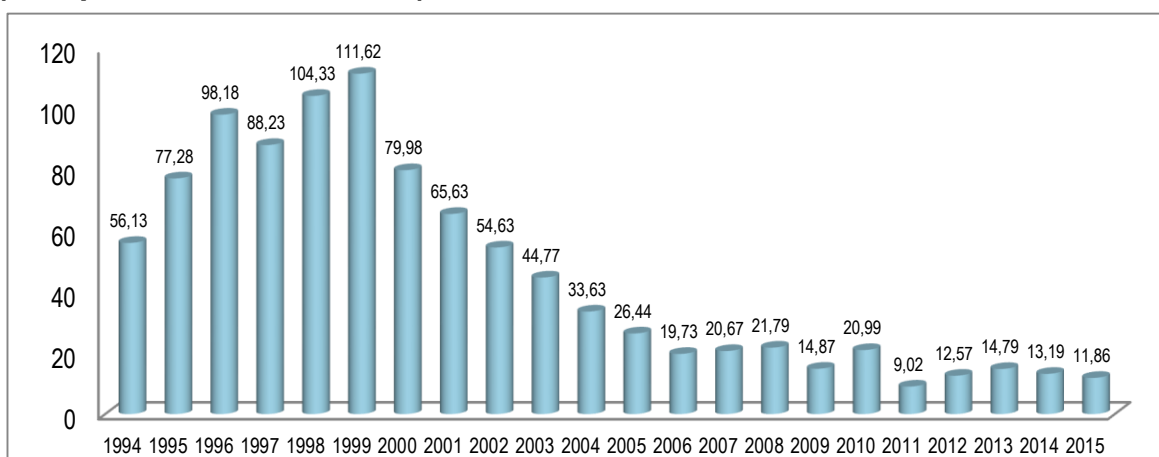
| Ano | Homicídio doloso por 100mil habitantes | Furto por 100mil habitantes | Roubo por 100 mil habitantes | Furto e roubo de veículo por 100 mil habitantes | Furto por 100 mil veículos | Roubo por 100mil veículos | Furto e roubo de veículo por 100mil veículos |
|------|--|-----------------------------|------------------------------|---|----------------------------|---------------------------|--|
| 1999 | 102,82 | 568,96 | 736,05 | 970,54 | - | - | - |
| 2000 | 76,15 | 524,07 | 671,32 | 976,21 | - | - | - |
| 2001 | 65,76 | 663,44 | 707,29 | 813,00 | 1.695,66 | 3.257,76 | 4.953,42 |
| 2002 | 51,13 | 754,30 | 658,64 | 680,35 | 1.625,05 | 2.201,78 | 3.826,83 |
| 2003 | 43,06 | 801,48 | 813,75 | 678,03 | 1.772,63 | 1.775,48 | 3.548,10 |
| 2004 | 35,95 | 658,97 | 582,20 | 553,82 | 1.379,88 | 1.289,97 | 2.669,85 |
| 2005 | 27,95 | 753,45 | 726,56 | 634,97 | 1.217,72 | 1.564,14 | 2.781,86 |
| 2006 | 20,92 | 824,98 | 770,54 | 659,24 | 1.179,08 | 1.450,84 | 2.629,92 |
| 2007 | 21,15 | 864,76 | 862,65 | 651,94 | 1.011,16 | 1.347,90 | 2.359,06 |
| 2008 | 21,79 | 800,83 | 1.010,10 | 639,88 | 789,90 | 1.309,33 | 2.099,23 |
| 2009 | 14,87 | 753,99 | 1.150,15 | 866,39 | 900,46 | 1.725,81 | 2.626,27 |
| 2010 | 20,99 | 716,88 | 911,00 | 832,47 | 720,54 | 1.580,03 | 2.300,56 |
| 2011 | 9,02 | 772,12 | 1.083,03 | 812,59 | 634,68 | 1.410,83 | 2.045,51 |
| 2012 | 12,57 | 963,17 | 980,61 | 1.057,54 | 826,15 | 1.624,96 | 2.451,12 |
| 2013 | 14,79 | 915,72 | 1.214,41 | 1.311,08 | 633,16 | 2.219,10 | 2.852,26 |
| 2014 | 13,19 | 924,57 | 1.606,57 | 1.143,53 | 657,71 | 1.808,44 | 2.466,16 |
| 2015 | 11,86 | 859,59 | 1.705,56 | 943,63 | 553,91 | 1.378,06 | 1.931,97 |

Fonte: Até 2000: Res SSP 150/95 dados Fundação SEADE. Após 2001 Res SSP 160/01. Disponíveis em: <http://www.ssp.sp.gov.br/novaestatistica/Pesquisa.aspx>. Acesso em: 22/01/2016.

O pico da violência em Diadema ocorreu no ano de 1999, com 374 homicídios/ano, equivalendo à taxa de 111,62 por 100 mil habitantes, lembrando que para a Organização Mundial da Saúde (OMS), locais com índices iguais ou superiores a 10 são tidos como zonas endêmicas de violência. Esse índice caiu

para 20,67, em 2007, correspondendo a uma redução de 81,48% em relação a 1999 e, em escala decrescente voltou a diminuir nos anos seguintes, chegando a uma taxa de 11,86 por 100 mil habitantes em 2015, ou seja, diminuição de 89,53% em relação a 1999. Vale lembrar que, embora esse índice venha reduzindo sensivelmente, ele ficou abaixo da taxa de 10 homicídios por 100 mil habitantes, limítrofes para a OMS considerar como área conflituosa em um ano apenas, ou seja, em 2011 essa taxa foi de 9,02.

Gráfico 1: Evolução da taxa de homicídios em Diadema entre 1994 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados: de 1994 a 2007 (Miki, 2008, p. 107); de 2008 a 2015 extraídos da tabela 1, com dados SSP/SP e Fundação SEADE.

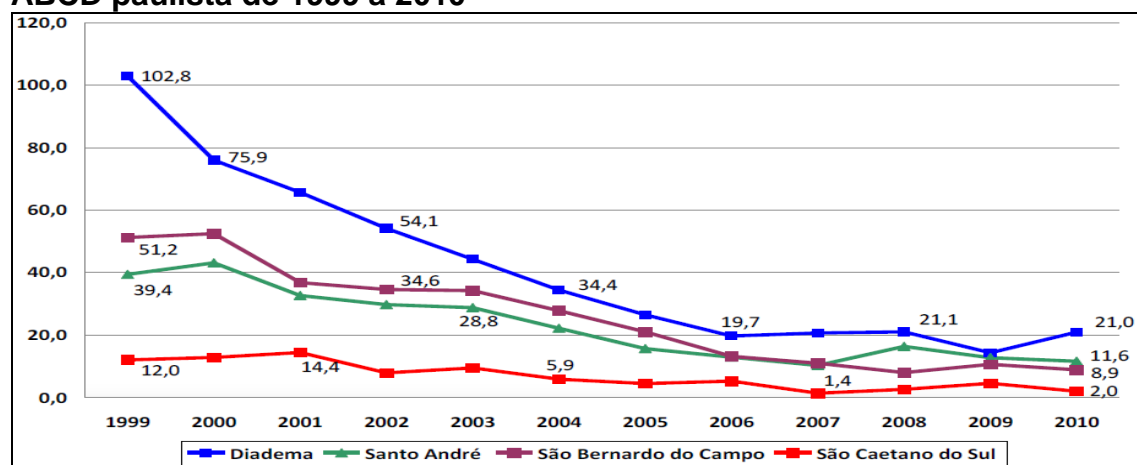
O gráfico 1 dá uma clara ideia da necessidade de mudança de foco nas políticas de prevenção à violência e na forma como elas vinham sendo gerenciadas pelo poder público, pois embora o ápice tenha sido no ano de 1999, havia uma clara tendência anual da situação que se agravava, com o aumento das taxas de homicídio.

Após a mudança na forma de gestão, essas incidências caíram em todos os anos de 2000 a 2006, saltando de 79,08 para 19,73 homicídios por taxa de 100 mil habitantes. Nos anos subsequentes, mesmo com uma redução menor, os índices continuaram em escala decrescente.

A análise das taxas de homicídio em Diadema nos faz refletir se este fenômeno aconteceu somente neste município ou se essa redução tão significativa não ocorreu em cidades próximas, como as que compõem o ABCD paulista, por exemplo. Da análise do gráfico 2 percebe-se que se trata de um

caso único, embora os outros municípios também apontem altas taxas de homicídio, com queda ou estabilização na década pesquisada. A experiência de Diadema somente em 2009 apresentou taxas aproximadas, nos demais sempre foi bem superior e a queda bem mais acentuada que os outros municípios de 1999 a 2006, quando se estabilizaram na faixa próxima de 20 mortes por taxa de 100 mil habitantes

Gráfico 2: Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nos municípios do ABCD paulista de 1999 a 2010



Fonte: 3º Plano Municipal de Segurança de Diadema, Instituto Sou da Paz, 2011, com dados da SSP/SP, Resolução 160, Projeção populacional: Fundação SEADE.

Na análise do 3º Plano Municipal a posição de Diadema dentro do ABCD paulista foi assim interpretada:

Depois de um significativo crescimento nas taxas de homicídios durante a década de 90, quase 50% entre os anos de 1995 e 1998, houve uma importante queda nos homicídios na cidade. Entre 1999 e 2010 essa queda foi de 79%. Ao compararmos com os outros municípios do ABCD, é possível perceber que as taxas da cidade são mais altas, mas que, no entanto, a queda em Diadema foi bem maior. Ainda assim, esse é um crime que requer atenção. Não só por sua gravidade, mas porque é possível observar um pequeno aumento na taxa entre 2009 e 2010. A redução nas taxas de homicídios gerou impactos muito positivos para Diadema. Houve uma significativa melhora na imagem da cidade, aumentando a autoestima da população e contribuindo para um significativo crescimento econômico. (DIADEMA, 3º PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA, 2011, p. 3).

Já dentro desta tendência inserida no 3º Plano de Segurança de Diadema, de planejar e executar ações integradas de prevenção e combate ao crime no âmbito do consórcio intermunicipal do grande ABCD, com o objetivo de

evitar que a criminalidade migrasse e passasse a atuar em cidades próximas, como é o caso das cidades metropolitanas, regionalizando o alcance das políticas públicas, se levantou as principais incidências criminais e de que maneira as políticas implantadas em Diadema poderiam beneficiar os municípios limítrofes, considerando que nos últimos anos foram criados novos postos de trabalho no município e que as empresas costumam fazer estudo de imagem das cidades, com os principais indicadores, para subsidiar a escolha de novos locais para investimento. Se as taxas de homicídios e de outros crimes sobem, isso se torna um fator negativo para futuros empreendimentos.

Essa ideia de se criar consórcios intermunicipais, como o exemplo implantado na região do ABCD paulista, surgiu como uma alternativa, um caminho interessante a ser percorrido, sendo que vários autores já se manifestaram favoravelmente a essa tendência, Soares (2006, p. 156) destacou a necessidade de articulação “ao nível local, de políticas sociais preventivas da violência, vinculando prefeituras, governo estadual e sociedade civil”, pensamento ratificado por Ricardo e Caruso (2007, p. 107) que sugeriram “consórcios intermunicipais que levem em conta protocolos de cooperação como alternativa para pensar a questão da segurança pública nas metrópoles brasileiras”, sugestão também colocada por Guindani (2014, p. 564), ao dizer que essas experiências revelam ainda haver condições para o êxito das ações preventivas da violência “como a corresponsabilidade e o consórcio de políticas intersetoriais de prevenção à violência nas três esferas de poder, especialmente no âmbito municipal”.

Tabela nº 2: Comparativo por tipo criminal em Diadema de 2013 a 2015

| Crimes – Diadema | 2013 | 2014 | 2015 | Percentuais 2014/2015 | Percentuais 2013/2015 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Homicídio Doloso | 58 | 52 | 47 | -9,62 | -18,97 |
| Homicídio Culposo Acidente Trânsito | 18 | 964 | 21 | -97,82 | 16,67 |
| Lesão Corporal Acidente de Trânsito | 964 | 918 | 839 | -8,61 | -12,97 |
| Tentativa de Homicídio | 83 | 52 | 37 | -28,85 | -55,42 |
| Roubo | 4761 | 6332 | 6758 | 6,73 | 41,94 |
| Furto | 3590 | 3644 | 3406 | -6,53 | -5,13 |
| Roubo de Veículo | 3999 | 3305 | 2667 | -19,30 | -33,31 |
| Furto de Veículo | 1141 | 1202 | 1072 | -10,82 | -6,05 |
| Veículos Recuperados | 2209 | 1968 | 1517 | -22,92 | -31,33 |
| Total | 16823 | 18437 | 16364 | -11,24 | -2,73 |

Fonte: Observatório de Segurança de Diadema com dados da Delegacia Seccional da Polícia Civil.

O mapeamento das incidências criminais além daquelas levantadas pela SSP/SP também é feito pelo Observatório de Segurança da Secretaria de Defesa Social de Diadema através dos dados fornecidos pela Polícia Civil, servindo como ferramenta de gestão nas reuniões do GGI-M com os dados georreferenciados e mapeados por regiões para saber onde mais acontecem, onde diminuíram, onde estão aumentando, *etc.*

5 A EXPERIÊNCIA MUNICIPAL DE CANOAS NO RIO GRANDE DO SUL

A experiência de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência de Diadema serviu de inspiração para os projetos apresentados no município de Canoas no Rio Grande do Sul, sendo que, neste caso em particular, o prefeito e um secretário tinham experiência de gestão e assessoramento técnico junto ao Ministério da Justiça, portanto conhecedores dos meandros da criação do PRONASCI e do encaminhamento de projetos, o que foi fundamental para os resultados iniciais da experiência.

Dentre as principais ações desenvolvidas pela prefeitura de Canoas e pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania, neste período, estão: 1) Reuniões do GGI-M; 2) Plantões integrados de fiscalização e os seguintes Grupos de Trabalho (GT); 2.1) Balada Segura; 2.2. GT Eventos; 2.3) GT Policial; 2.4) GT Tecnologias Aplicadas; 2.5) GT Territórios de Paz; 3) Casa das juventudes; 4) Núcleo de justiça comunitária; 5) Agência da boa notícia; 6) Mulheres da paz; 7) Geração consciente; 8) Praça das juventudes; 9) Centro de referência das juventudes; 10) Núcleo de promotoria dos direitos das mulheres; 11) Projeto Canoas mais segura; 12) Valorização da GM.

Tabela nº 3: Indicadores de homicídio, roubo e roubo de veículos de Canoas, de 2002 a 2015, por taxa de 100 mil habitantes e 100 mil veículos

| Período | População | Homicídios dolosos | Taxa 100 mil hab. | Roubo | Taxa 100 mil hab. | Roubo de veículo | Frota de veículos | Taxa 100 mil veículos |
|---------|-----------|--------------------|-------------------|-------|-------------------|------------------|-------------------|-----------------------|
| 2002 | 315.364 | 61 | 19,34 | 3.272 | 1.037,53 | 562 | 99.072 | 567,26 |
| 2003 | 318.442 | 68 | 21,35 | 4.376 | 1.374,19 | 643 | 105.543 | 609,23 |
| 2004 | 321.387 | 42 | 13,07 | 4.306 | 1.339,82 | 1.270 | 95.126 | 1.335,07 |
| 2005 | 324.120 | 67 | 20,67 | 3.995 | 1.232,57 | 1.138 | 101.256 | 1.123,88 |
| 2006 | 326.840 | 62 | 18,97 | 3.887 | 1.189,27 | 1.222 | 106.658 | 1.145,72 |
| 2007 | 329.407 | 70 | 21,25 | 3.566 | 1.082,55 | 1.046 | 114.158 | 916,27 |

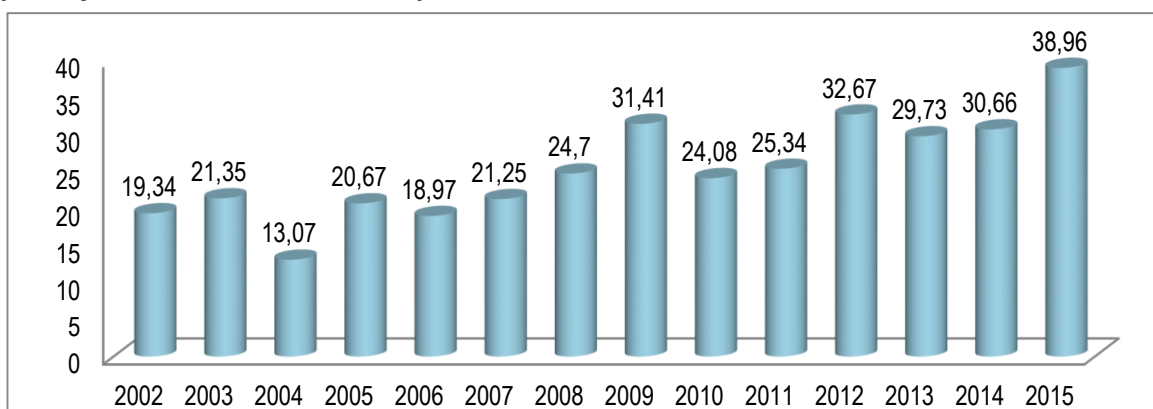
| | | | | | | | | |
|-------------|---------|-----|-------|-------|----------|-------|---------|--------|
| 2008 | 331.935 | 82 | 24,70 | 3.554 | 1.070,69 | 1.110 | 122.909 | 903,11 |
| 2009 | 334.288 | 105 | 31,41 | 3.527 | 1.055,08 | 1.138 | 131.934 | 862,55 |
| 2010 | 336.405 | 81 | 24,08 | 2.597 | 771,99 | 792 | 141.649 | 559,13 |
| 2011 | 339.370 | 86 | 25,34 | 2.057 | 606,12 | 915 | 151.920 | 602,29 |
| 2012 | 342.858 | 112 | 32,67 | 2.349 | 685,12 | 979 | 161.992 | 604,35 |
| 2013 | 346.413 | 103 | 29,73 | 2.596 | 749,39 | 658 | 171.302 | 384,12 |
| 2014 | 349.023 | 107 | 30,66 | 3.249 | 930,88 | 935 | 179.267 | 521,57 |
| 2015 | 341.343 | 133 | 38,96 | 4.108 | 1.203,48 | 1.082 | 184.612 | 586,09 |

Fonte: SSP-RS (extração em 01/02/16) - IBGE e FEE (estimativa população 2015)

O fato de Canoas compor a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e ser uma das cidades com maior Produto Interno Bruto (PIB) do Estado e também uma das mais populosas, sempre a colocou entre aquelas com as maiores incidências criminais, principalmente nos delitos mais violentos, tanto que foi a primeira do Estado a ter território de paz, cuja condição básica para instalação é o alto índice de homicídios.

O período levantado na tabela 3 coaduna-se com aquele em que a SSP/RS começou a mapear os dados de criminalidade e torná-los públicos, de forma geral e por municípios, inclusive antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), cuja análise é apresentada a seguir.

Gráfico 3: Evolução da taxa de homicídios em Canoas entre 2002 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes)



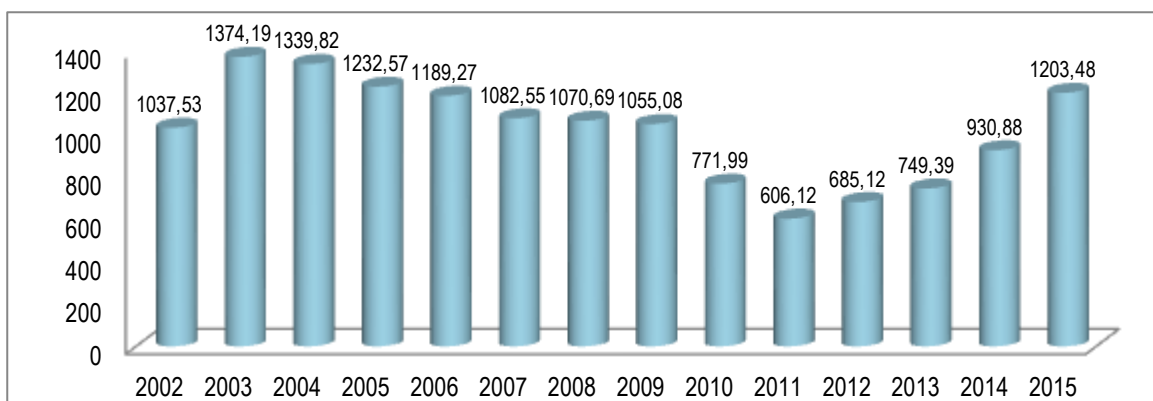
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SSP/RS, FEE, IBGE em 01/02/2016.

Diferentemente das taxas de homicídios por 100 mil habitantes detectadas em Diadema nos anos pesquisados, as taxas de Canoas, são menores e mais uniformes no período em análise, 2002 a 2015, não se podendo perceber grandes avanços das políticas públicas de enfrentamento à violência

no quesito de diminuição do número de homicídios, embora no auge dos projetos PRONASCI tenha havido uma pequena queda nas taxas de 24,08 e 25,35 em 2010 e 2011, respectivamente, que voltou a crescer nos anos subsequentes.

Cabe ressaltar que os dados do gráfico 3 expressam percentuais muito acima da taxa de 10 homicídios por 100 mil habitantes limítrofes para a OMS considerar como área conflituosa, sendo que o índice mais aproximado desta taxa se deu em Canoas apenas no ano de 2004, com 13,07 homicídios por 100 mil habitantes. Diferentemente de Diadema onde este delito se apresentou em escala descendente, em Canoas ele cresceu quase todos os anos, atingindo em 2015 a taxa mais elevada de 38,96.

Gráfico 4: Evolução da taxa de roubos em Canoas entre 2002 e 2015 (taxa por 100 mil habitantes)



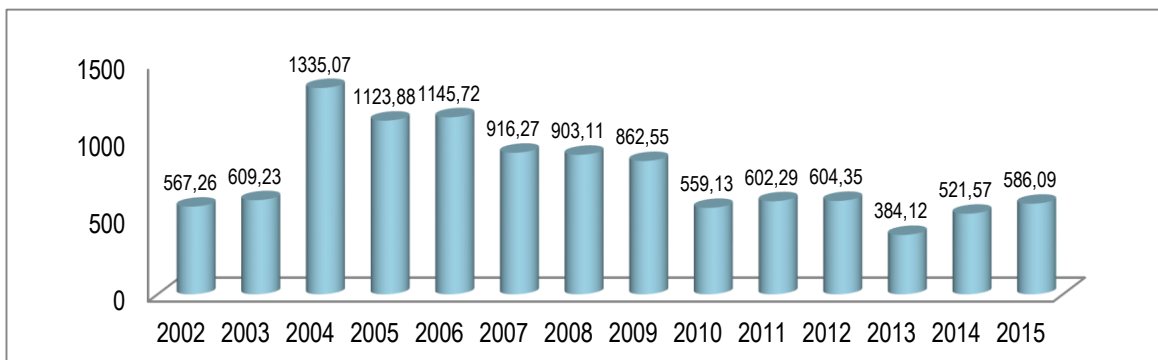
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SSP/RS, FEE, IBGE em 01/02/2016.

A análise das taxas do delito de roubo no município de Canoas, por 100 mil habitantes, do gráfico 4, nos revela que houve uma clara queda de 2010 a 2013, período em que estiveram em evidência os projetos PRONASCI, incidência que voltou a crescer em 2014 e, em 2015, com índices alarmantes como apresentava no início dos anos 2000, quando se passou a planejar a adoção das políticas públicas de prevenção à violência.

O gráfico 5 nos revela que de 2004 a 2006 houve um grande aumento de roubos de veículo, tanto que foi uma das primeiras a ser pesquisada, após os homicídios, pela equipe transdisciplinar do Observatório de Segurança de

Canoas. Nos anos subsequentes houve redução desse delito, mantendo os índices praticamente uniformes até o ano de 2015.

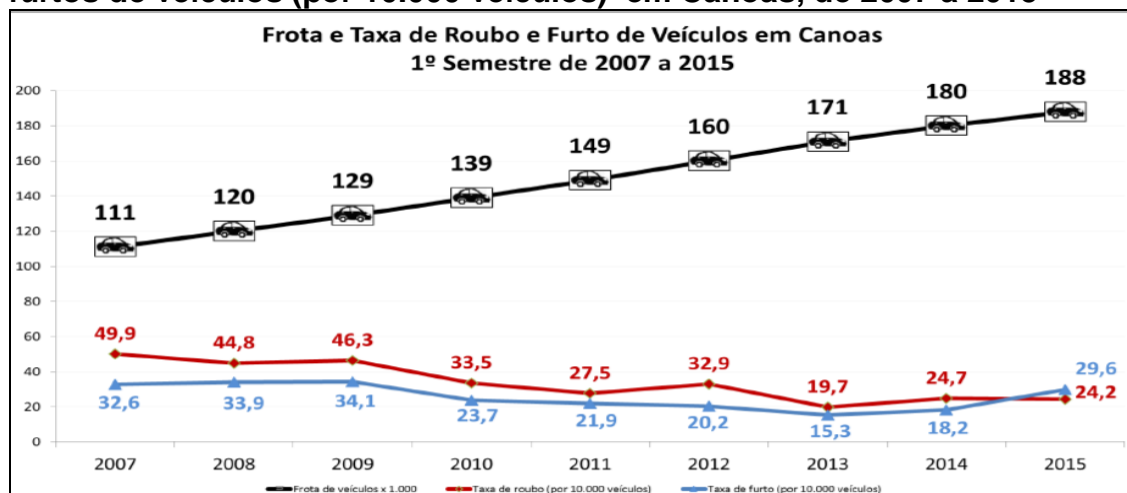
Gráfico 5: Evolução da taxa de roubos de veículo em Canoas entre 2002 e 2015 (taxa por 100 mil veículos)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da SSP/RS, FEE, IBGE em 01/02/2016.

Depreende-se do gráfico 6 que, quanto aos furtos de veículos houve uma escala ascendente de 2007 até 2009, quando caíram quatro anos seguidos, sendo que em 2013 atingiu-se o menor percentual dos anos pesquisados, e em 2014 houve um novo acréscimo e que se elevou sobremaneira em 2015, considerando ser este o levantamento apenas do 1º semestre, já tendo superado todas as médias dos nove anos pesquisados e com um acréscimo de 69% em relação ao ano de 2014.

Gráfico 6: Comparativo da frota por 1.000 habitantes e taxa de roubos e furtos de veículos (por 10.000 veículos) em Canoas, de 2007 a 2015



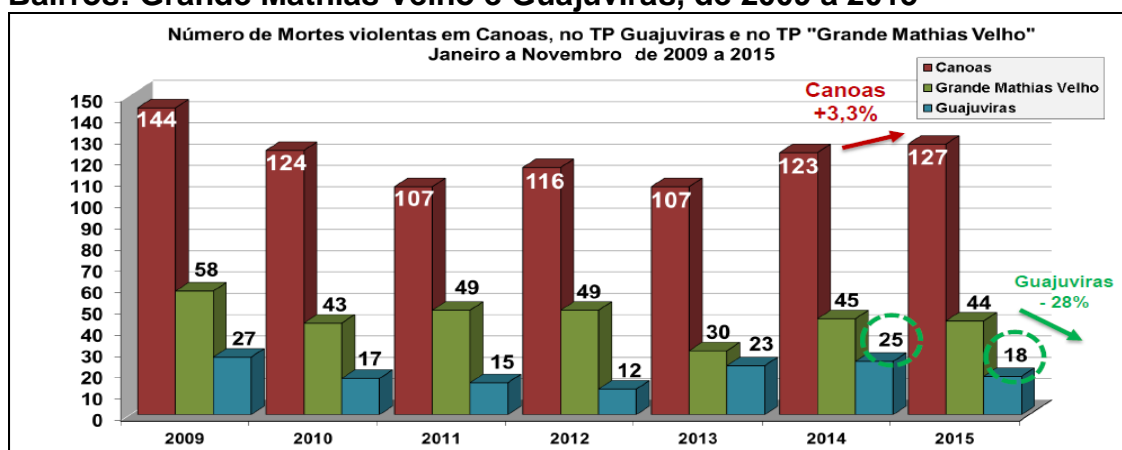
Fonte: Observatório de Segurança Pública de Canoas com dados da SSP/RS e DENATRAN

Já quanto ao delito de roubo de veículos, estes sempre ocorreram em números superiores aos de furto de veículos, com a única exceção no ano de 2015, quando foram ultrapassados, já no 1º semestre, conforme se pode comparar na sequência anual do gráfico 6 e, também, diminuíram quase pela metade no período pesquisado, baixando de 49,9 para 24,2 veículos roubados por taxa de 10 mil veículos de 2007 a 2015.

Neste mesmo gráfico os técnicos do observatório de Canoas levantaram também o aumento anual da frota de veículos por 1.000 habitantes, em um salto de 111 para 188 por mil habitantes de 2007 para 2015, representando um aumento de 40,95%.

Em Canoas são registradas como mortes violentas os homicídios, os latrocínios e os encontros de cadáver, sendo que, para as reuniões mensais do GGI-M e o fornecimento dos dados georreferenciados, os integrantes do observatório de segurança fazem o levantamento desses dados junto à polícia civil local e suas análises comparativas por área onde estão em funcionamento as políticas públicas de prevenção à violência, como no caso os dois territórios de paz instalados e em funcionamento em Canoas, onde há uma série de atividades desenvolvidas com este intento.

Gráfico 7: Mortes violentas em Canoas e nos Territórios de Paz dos Bairros: Grande Mathias Velho e Guajuviras, de 2009 a 2015



Fonte: Observatório de Segurança Pública de Canoas. Dados: SIPAC/2ªDPRM, SMS/SIM.

Da análise do gráfico 7 se vê que em 2009, 59,02% do total de mortes violentas de Canoas aconteceram nos territórios de paz, percentual que caiu para 48,48% em 2010, voltou a subir para 59,81% em 2011, foi de 52,58 em

2012, de 49,53% em 2013, aumentando para 56,91% em 2014 e representando 48,81% em novembro de 2015, quando foi feita a análise, ou seja, em quase todos os anos pesquisados, mesmo com as ações de prevenção do PRONASCI, as mortes violentas dos territórios de paz representam quase 50% desses registros neste município.

Gráfico 8: *Ranking* dos homicídios dolosos em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em 2014 e 2015

| Ranking Taxa 2015 | Municípios | Número Absoluto | | Variação 2014/2015 | População ¹ | Taxa Homicídios Dolosos | |
|----------------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | | 2015 | 2014 | | | Jan. a Set. 2015 ² | Jan. a Set. 2014 ³ |
| 1º | ALVORADA | 91 | 105 | ↓ - 13,3% | 206.561 | 44,1 | 51,0 |
| 2º | GUAIBA | 35 | 17 | ↑ + 105,9% | 99.029 | 35,3 | 17,2 |
| 3º | SAO LEOPOLDO | 76 | 84 | ↓ - 9,5% | 228.370 | 33,3 | 37,0 |
| 4º | PORTO ALEGRE | 444 | 406 | ↑ + 9,4% | 1.476.867 | 30,1 | 27,6 |
| 5º | CANOAS | 97 | 76 | ↑ + 27,6% | 341.343 | 28,4 | 22,4 |
| 6º | VIAMAO | 71 | 75 | ↓ - 5,3% | 251.978 | 28,2 | 29,9 |
| 7º | NOVA SANTA RITA | 7 | 2 | ↑ + 5 casos | 25.700 | 27,2 | 7,9 |
| 8º | PORTAO | 9 | 6 | ↑ + 3 casos | 33.994 | 26,5 | 17,8 |
| 9º | NOVO HAMBURGO | 60 | 69 | ↓ - 13% | 248.694 | 24,1 | 27,8 |
| 10º | CACHOEIRINHA | 29 | 28 | ↑ + 1 caso | 125.975 | 23,0 | 22,4 |
| | RMPA | 1.106 | 1.082 | ↑ + 2,2% | 4.258.926 | 26,0 | 25,5 |
| | RS | 1.779 | 1.718 | ↑ + 3,6% | 11.247.972 | 15,8 | 15,3 |

Fonte: Elaborado pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas com dados da SSP/RS.

Seguindo uma tendência já implantada da região do grande ABCD paulista, no Estado do Rio Grande do Sul os gestores locais também cogitam formas de atuação integrada com outros municípios nos moldes do consórcio intermunicipal, apresentado em 2011 em Diadema, e, embora em Canoas a questão não tenha sido formalizada, o levantamento das principais incidências delituosas e da forma como a criminalidade migra já é objeto de trabalho dos pesquisadores do Observatório de Segurança Pública.

Gráfico 9: *Ranking* do Roubo de Veículos em Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em 2014 e 2015

| Ranking Taxa 2015 | Municípios | Número Absoluto | | Variação 2014/2015 | Frota ¹ | Taxa Roubo de Veículos | |
|----------------------|----------------|-----------------|---------------|--------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | | 2015 | 2014 | | | Jan. a Set. 2015 ² | Jan. a Set. 2014 ³ |
| 1º | PORTO ALEGRE | 6958 | 5048 | ↑ + 37,8% | 845.481 | 82,3 | 61,3 |
| 2º | ALVORADA | 398 | 251 | ↑ + 58,6% | 76.598 | 52,0 | 34,7 |
| 3º | SÃO LEOPOLDO | 570 | 376 | ↑ + 51,6% | 112.062 | 50,9 | 34,8 |
| 4º | NOVO HAMBURGO | 774 | 598 | ↑ + 29,4% | 157.551 | 49,1 | 39,3 |
| 5º | CANOAS | 842 | 697 | ↑ + 20,8% | 190.041 | 44,3 | 38,1 |
| 6º | CACHOEIRINHA | 313 | 239 | ↑ + 31% | 71.973 | 43,5 | 34,6 |
| 7º | VIAMÃO | 424 | 267 | ↑ + 58,8% | 113.343 | 37,4 | 25,0 |
| 8º | CAMPO BOM | 143 | 153 | ↓ - 6,5% | 40.013 | 35,7 | 40,0 |
| 9º | GRAVATAI | 477 | 452 | ↑ + 5,5% | 144.517 | 33,0 | 33,0 |
| 10º | ESTÂNCIA VELHA | 74 | 70 | ↑ 4 casos | 28.646 | 25,8 | 25,6 |
| | RMPA | 11.609 | 8.707 | ↑ + 33,3% | 2.322.617 | 50,0 | 38,9 |
| | RS | 13.368 | 10.247 | ↑ + 30,5% | 6.396.163 | 20,9 | 16,7 |

Fonte: Elaborado pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas com dados da SSP/RS. Extração em 25/10/2015. 1) Cálculo da taxa por 10 mil veículos 2º dados do DENATRAN /Set/ 2015.

Por esta razão, já vem sendo feito o estudo do *ranking* de algumas incidências criminais, em uma análise comparativa de dez municípios nos anos 2014 e 2015, de onde se depreende que os homicídios cresceram em 2015 em seis das dez cidades pesquisadas, sendo que em Canoas o aumento de 76 para 97 significou uma variação percentual de 27,6% a mais de homicídios dolosos em 2015 com relação a 2014, fazendo a taxa por 100 mil habitantes subir de 22,4 para 28,4 e o município cair da 10ª posição no ranking em 2014 para a 5ª com mais homicídios em 2015.

No *ranking* do delito de roubo de veículos percebe-se um quadro ainda mais preocupante, pois neste, à exceção de um único município, todos os demais tiveram considerável aumento em seus percentuais de 2014 para 2015, sendo que o de Canoas foi de 697 para 842, em uma variação percentual de 20,8% e fazendo a taxa de roubo de veículos subir de 38,1 para 44,3 por 10 mil veículos em 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma série de fatores contribuiu para a crescente inserção dos municípios na área da segurança pública, porém os que mais se destacam são: o aumento da criminalidade e da violência urbana e das demandas da população que clama por ações efetivas visando sua prevenção; a limitação dos governos estaduais no atendimento dessas necessidades; e a possibilidade real dos municípios em desenvolver essas ações de prevenção ao crime e a violência de forma integrada, participativa e transparente, como ocorreu nas duas experiências pesquisadas.

Os municípios brasileiros têm visto, principalmente após a entrada em vigor da nova Constituição, um aumento de suas responsabilidades no sentido de gerir de forma mais próxima, eficiente e local às necessidades dos cidadãos, porém, isto só aconteceu de forma efetiva e constitucionalizada em relação às políticas públicas relacionadas à saúde, educação, assistência e

desenvolvimento social. A única e nevrálgica área de atendimento que ficou totalmente na responsabilidade dos Estados membros da federação é a atividade de segurança pública. Por esta razão, muitos titulares de executivos municipais preferem não se envolver por entenderem que essa competência não os alcança e, também, visando evitar mais uma responsabilidade e possíveis atritos com os titulares estaduais e federais dessa área técnica e de grande complexidade, que geralmente traz repercussões negativas e críticas quanto às suas demandas não cumpridas de maneira satisfatória, aumento da violência e das incidências criminais.

A importância do poder local na prevenção dos delitos e a forma participativa de atuação da comunidade nessas ações precisam ser levadas em consideração, ideia já ratificada por Dias Neto (2005) quando viu na nova forma de prevenir os delitos três importantes modalidades pontuais e locais de intervenção: 1) iniciativas voltadas ao reconhecimento político de uma demanda local por segurança através da criação de fóruns governamentais, parlamentares e comunitários visando diagnosticar a percepção dos cidadãos em relação aos problemas; 2) ações preventivas locais voltadas à produção e à difusão do conhecimento no campo da segurança, servindo como subsídio na formulação de políticas públicas; e 3) planejamento, a partir do diagnóstico, de um plano de intervenções com a participação da sociedade.

As experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção e combate à violência no Brasil são apenas pontuais e voluntaristas, dependendo unicamente da vontade do gestor em enfrentar o tema, pois se não quiser fazê-lo, basta dizer que esta não é uma responsabilidade legal do município.

A experiência de Diadema foi marcada por uma transformação necessária pelas alarmantes taxas de crimes, ações justificadas por Miki (2008) como um paradoxo entre não ter competência constitucional para atuar no combate à criminalidade e, ao mesmo tempo, ter que responder diretamente aos munícipes, fazendo com que as autoridades locais buscassem um “arranjo institucional” que pudesse administrar a política de segurança, de acordo com o conceito de segurança cidadã.

A análise das estatísticas criminais antes e após a implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência em Diadema é decisiva para entender por que este município do ABCD paulista se tornou uma referência, não apenas no sentido de guinar o aumento, mas diminuindo ano a ano as incidências de criminalidade violenta, principalmente de homicídios, que foi justamente a que colocou Diadema no *ranking* negativo de campeã no Estado de São Paulo. A pesquisa mostrou que os programas continuam ativos e servindo de exemplo a outros municípios brasileiros.

Em relação ao município de Canoas, cujos projetos e ações basearam-se no modelo de Diadema, também com o objetivo de reduzir a violência, pode-se dizer que a iniciativa, o encaminhamento dos projetos, sua implementação e acompanhamento, principalmente nos dois territórios de paz instalados junto aos bairros Guajuviras e Mathias Velho, foram muito efetivos durante o período em que o PRONASCI deu o aporte financeiro; porém, com sua extinção, Canoas sentiu-se órfã desse apoio nas políticas públicas já efetivas, que sofreram um remodelamento e algumas adaptações com o objetivo de diminuir custos para que o município pudesse arcar com esse ônus.

Pode-se dizer que as duas experiências municipais de implantação de políticas públicas de prevenção à violência pesquisadas foram muito frutíferas e, mesmo que não se tornem definitivas, provam que é possível sim criar alternativas eficientes neste campo tão nevrálgico da segurança pública no Brasil, colocando poder na mão da comunidade, que tem nessas ações transparentes a prestação de contas do que está sendo feito, se esses projetos estão surtindo o efeito que se espera através da análise dos dados e dos diagnósticos apresentados. Ratifica-se, assim, posição de Azevedo (2013), de que os impasses e os desafios dos exemplos aqui apresentados podem servir de referência para a consolidação destas boas práticas no campo da segurança pública brasileira.

REFERÊNCIAS

AMÁBILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Verbetes “Políticas Públicas”**. In: **Dicionário de Políticas Públicas**, Orgs: Carmem L. F. Castro, Cynthia Rúbia

Braga Gontijo, Antônio Eduardo de N. Amábile, Barbacena: Ed. UEMG, 2012, p. 390-391.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (Coordenador). **As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE.** *In: Coleção pensando a segurança pública*, Volume 3, Ministério da Justiça/SENASP, Brasília, DF, 2013, p. 283-376.

CRAVO, Roldenyr. **A Guarda Municipal e a Constituição de 1988**, 2009. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22419>. Acesso em 06/01/2016.

DIADEMA. 2º Plano Municipal de Segurança, 2005. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/ii_plano_municipal_de_segurana_diadema_ago_2005.pdf. Acesso em 04/06/2016.

_____. 3º Plano Municipal de Segurança, 2011. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/iii_plano_municipal_de_seguran_a_p_blica_de_diadema_final.pdf. Acesso em 04/06/2016.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

GUINDANI, Miriam Krenzinger A. **Políticas Municipais de Segurança.** *In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil.* São Paulo: Contexto, 2014, p. 559-565.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de Polícia no Brasil: a inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

MIKI, Regina. **A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã.** *In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio Guimarães (Orgs). É possível: gestão da segurança pública e redução da violência.* Rio de Janeiro: IEPE, Casa das Garças, 2008, p. 105-120.

_____. **Participação do município na segurança pública.** *In: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo, ano 2, 2008, p. 72-74.

MIRAGLIA, Paula. **A promessa não cumprida das políticas públicas** *In: Diálogos sobre segurança pública.* Observatório da Cidadania, 2008, p. 22-30. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/node/11297>. Acesso em 21/05/2016.

MISSE, Michel, BRETAS, Marcos Luiz (Orgs). **As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso.** Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática**, *In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança – O Brasil diz não a violência – Gabinete de Segurança Institucional*. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 43-62. Disponível em <http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>, Acesso em 28/04/2016.

OLIVEIRA, Márcia Martins de. **Informação, Poder e Segurança Pública: um estudo da Unidade de Polícia Pacificadora**. Tese de Doutorado em Ciência da Informação do PPGCI/UFRJ, da UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

PAZINATO, Eduardo. **Os Sentidos da Participação para a Construção de Políticas de Segurança Municipais**. Dissertação de Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis- SC, 2009.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydée G. C. **Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros**. *In: Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, Edição 1, 2007, p. 102-119.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas Políticas de Segurança Pública**, *In: Estudos avançados*. vol.17, nº. 47. SP, Abr. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100005&script=sci_arttext. Acesso em 27/05/2016.

_____. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

_____. **Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: três propostas de reforma Constitucional**. Julho de 2012. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>. Acesso em: 08/01/2016.

XAVIER, Laércio N. **Políticas Públicas de Segurança**, Fortaleza: LCR, 2012.

ZACCHI, José Marcelo. **Prevenção da Violência: avanços e desafios na ordem do dia**, *In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: o Brasil diz não a violência*, Gabinete de Segurança Institucional. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 31-42. Disponível em <http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca-livro.pdf>. Acesso em 28/02/2016.