

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

ANGÉLICA OLIVEIRA CARVALHO

A SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL EM DEBATE:
UMA EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MACAÉ/RJ (2007-2014)



NITERÓ/RJ

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ANGÉLICA OLIVEIRA CARVALHO

**A Segurança Pública na Agenda Governamental em debate:
uma experiência no Município de Macaé/RJ (2007-2014)**

DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

**NITERÓI/RJ
2015**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

**A SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL EM DEBATE:
UMA EXPERIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MACAÉ/RJ (2007-2014)**

Tese apresentada pela aluna Angélica Oliveira Carvalho como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Política Social.

Orientadora:
Nivia Valença Barros

NITERÓI-RJ
Janeiro/2015

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

C331 CARVALHO, ANGÉLICA OLIVEIRA.

A segurança pública na agenda governamental em debate: uma experiência no município de Macaé/RJ (2007-2014) / Angélica Oliveira Carvalho. – 2015.

124 f. ; il.

Orientadora: Nivia Valença Barros

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política, 2015.

Bibliografia: f. 114-116.

1. Segurança pública. 2. Criminalidade. 3. Municipalização.
I. Barros, Nivia Valença. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD 364.4

ANGÉLICA OLIVEIRA CARVALHO

**A Segurança Pública na Agenda Governamental em debate:
uma experiência no Município de Macaé/RJ (2007-2014)**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Nivia Valença Barros - Orientadora
Universidade Federal Fluminense - UFF

Profa. Dra. Antônio Carlos Oliveira - Examinador
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ

Profa. Dra. Luciene Alcinda de Medeiros- Examinadora
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ

Prof. Dr. Jacques Sochaczewski - Examinador
Fundação Osvaldo Cruz - FIOCRUZ

Profa. Dra. Rita de Cássia Santos Freitas - Examinadora
Universidade Federal Fluminense - UFF

AGRADECIMENTOS

À professora Nivia pelo companheirismo, amizade e dedicação com que sempre esteve presente na minha vida. Sem sua paciência e seus ensinamentos não seria possível percorrer os caminhos acadêmicos e chegar até aqui. A você toda minha dedicação e agradecimentos.

Aos professores Luciene Medeiros, Antonio Carlos, Jacques Sochaczewski, e Rita Freitas, que aceitaram participar da banca e contribuir com a melhoria deste trabalho. Se dispuseram a ler e participar deste momento de avaliação e crescimento, contribuindo para minha vida profissional e acadêmica. Profissionais que entendem, com sensibilidade, a importância desse momento.

A Jacques Sochaczewski, pelo apoio e amizade neste fim do processo.

Aos profissionais da secretaria da pós-graduação, em especial Raquel, pela compreensão e presteza nos momentos em que, de longe, precisei de apoio.

À minha família, marido e filho, que construí durante a caminhada do doutorado.

Aos profissionais da Prefeitura Municipal de Macaé que colaboraram com a disponibilidade de dados e entrevistas.

À minha mãe, mulher guerreira que, caminhando sempre ao meu lado, me orientou da importância da educação para a minha formação, e, que me ensinou a caminhar sempre com fé, dignidade e dedicação. A você mãe dedico meu amor eterno.

RESUMO

Discutir segurança pública após a constituição de 1988 se tornou um fato relevante para a sociedade, tendo em vista, que este tema passou a assumir papel de direito inviolável, em face da igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza e a compor o conjunto dos direitos sociais, art. 6º, está prevista ao lado da educação, da saúde, do trabalho, moradia, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, categorias com discussões mais avançadas na sociedade. Até recentemente, as “políticas de segurança pública” limitavam-se ao sistema de justiça criminal, deixando de abranger a realidade social e confundindo segurança, segurança contra o crime, política de segurança e política criminal, sem desenvolver uma política que atendesse todas as demandas em relação ao tema. Objetiva discutir a relação da Segurança Pública e sua inserção na agenda governamental do município de Macaé/RJ com recorte nas ações realizadas no período de 2007 a 2014, período de implementação do Gabinete de Gestão Integrada de Macaé – GGIM até os dias atuais. A integração das atividades entre as forças de segurança, que atuam no município, e os órgãos municipais favorecem a realização de estratégias mais eficazes para a minimização dos agravos violentos. A pesquisa apresenta dados relativos às ações desenvolvidas neste período como forma de respaldar a discussão e pesquisa bibliográfica que reforça o debate acerca do tema. Utiliza como metodologia a pesquisa qualitativa com pesquisa oral, por meio de entrevistas e observações acerca do espaço pesquisado.

Palavras-chave: Segurança Pública – criminalidade – municipalização – agenda governamental

ABSTRACT

Discuss public safety after the 1988 constitution era, has become a fact relevant to society, that point of view that this issue has taken on paper inviolable right in the face of equality of all before the law, without distinction of any kind and composing all the social rights, art. 6, is expected to side of education, health, work, housing, leisure, social security, protection of motherhood and childhood, and assistance to the destitute, categories with more advanced discussions in society. Until recently, the "public security policies" were limited to the criminal justice system, failing to cover social reality and confusing security, security against crime, security policy and criminal policy, without developing a policy that would meet all demands by Topic. This study aims to discuss Public Safety and its place in the government agenda in the city of Macaé / RJ with cut in the actions carried out from 2007 to 2014, the implementation period of the Management Office Macaé Integrated - GGIM to day current. The integration of activities between the security forces operating in the county, and countries agencies favor the implementation of more effective strategies to minimize the violent injuries. The research presents data relating to actions carried out in this period as a way to support the discussion and literature that reinforces the debate on the subject.

Keywords: *public safety -- criminality – municipalization -- government agenda.*

LISTA DE SIGLAS

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IML – Instituto Médico Legal.

INFOSEG - Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública

ISP – Instituto de Segurança Pública

MJ – Ministério da Justiça

ONG – Organização Não Governamental

PIAPS - Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência

PNSP – Programa Nacional de Segurança Pública

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SICONV – Sistema Convênios do Governo Federal

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Bairros com atuação do Pronasci	Erro! Indicador não definido.	71
Gráfico 1. Roubo de Veículos Jan a Dez 2014		73
Gráfico 2. Roubo a Transeunte Jan a Dez 2014		73
Gráfico 3. Homicídio Doloso Jan a Dez 2014.....		74
Tabela 1. Perfil estrutural da área atendida		88

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Considerações metodológicas.....	17
1 POLITICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS EM DEBATE.....	22
1.1 Surgimento e conceituação de políticas públicas e sociais.....	22
1.2 Reflexões sobre o debate de Políticas Públicas e Políticas Sociais	24
1.3 Os atravessamentos presentes em uma política pública para a sua composição enquanto agenda governamental.....	30
1.3.1 A Formação da Agenda de Política Pública	31
1.4 Análise conceitual e apontamentos sobre agenda governamental e políticas públicas	39
2 A SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE.....	41
2.1 Dilemas da Segurança Pública.....	42
2.2 CAMINHOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS 1964	48
2.3 A Política de Segurança Pública: planos e programas (Senasp, PNSP, o Susp e o FNSP)	51
2.3.1 O Plano Nacional de Segurança Pública (2000).....	51
2.3.2 O Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003).....	53
2.3.4 Projeto Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) - 2007.....	56
2.4 A SEGURANÇA PÚBLICA NO NÍVEL MUNICIPAL	59
3 O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DA PESQUISA	68
3.1 Macaé como espaço de pesquisa.....	68
3.1.1 O retrato da criminalidade atual em Macaé	72
3.2. Apresentação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal DE Macaé (GGIM-MACAÉ)	75
3.3 O GGIM-Macaé e a segurança pública no município – entrevista como fonte	77
3.3.1 Entrevista como fonte da realidade.....	83
3.3.2 Processo de “Pacificação” nos moldes das UPPs	87
3.3.3 Análise documental: Atas GGIM	92
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXO I - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	
ANEXO II - LEI DE CRIAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGIM-MACAÉ	

INTRODUÇÃO

Entender e explorar os caminhos da segurança pública no país requer um entendimento de que este processo ainda anda em passos lentos para sua concretização. E é neste processo que iniciei meus estudos na graduação com um enfoque mais restrito relacionados à violência e suas manifestações.

Durante os estudos do Mestrado em Política Social as considerações passaram a contemplar, além das abordagens da violência, uma análise de suas manifestações em espaço e tempo determinado, analisando a mortalidade por causas externas no município de Macaé no período de 2000 a 2008.

Chegou então o momento de analisar o que está sendo feito em relação aos dados alarmantes de mortalidade no município de Macaé, as políticas que estão sendo desenvolvidas para reduzir a criminalidade e atuar nas questões de prevenção e na inserção do tema na agenda governamental.

Ao dar início a esta nova fase de estudos pude observar que os embates em torno da questão da segurança, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, vêm tomando grandes vultos. As ações para combate e repressão de diferentes tipos de criminalidade, que vem assustando a população, são cada vez mais frequentes, seja no combate ao tráfico de drogas e criminalidade violenta, como nos países da América Latina, seja no combate ao terrorismo, presente em países da Ásia, Europa e América do Norte.

Problemas sociais como falta de recursos para saúde, educação ou habitação, por exemplo, mobilizam a opinião pública e setores da sociedade, mas a criminalidade nas ruas, as mortes por ocorrências violentas, causam grande comoção e se transformam em temas de debates mais acirrados, atingindo pessoas, independentemente de classe, raça, credo religioso, sexo ou estado civil. Estas ocorrências fazem com que a população, por conta da violência, adote comportamentos defensivos na forma de seguros, sistemas de segurança eletrônicos, cães de guarda, segurança privada, grades e muros

altos, alarmes, transformando as residências em “prisões de segurança máxima”.

Com todo este processo, aumenta o sentimento de insegurança e os governos começam a enfrentar dificuldades para atender às demandas da população no que se refere ao combate à criminalidade. Como forma de enfrentamento desta limitação, a estratégia utilizada tem sido a junção de esforços de atuação na área da segurança pública. Estratégias que incorporem ações em nível municipal e a participação da sociedade civil organizada se apresentam de forma mais eficiente para elaboração e planejamento de diagnósticos e ações.

O que se verifica hoje é que a política de segurança, após o processo democrático em curso nos últimos 30 anos, não teve a mesma visão e, mesmo, ênfase nas ações que tiveram outras áreas da política pública, e se manteve, salvo novas iniciativas, voltada para um modelo repressor com pouca participação social.

Apesar da pouca expressão no cenário nacional, algumas estratégias vêm sendo desenvolvidas em relação à segurança pública, como a elaboração de planos e programas no intuito de minimizar as ocorrências violentas.

A falta de consolidação de uma política nacional de segurança, que direcione as ações de implementação nos Estados e Municípios, faz com que as iniciativas em relação a este tema sejam tomadas de acordo com o interesse de cada Estado, cada gestor público, muitas vezes com ações sem continuidade, baseadas apenas em políticas de governo.

As colocações e debates, acerca do tema segurança pública, apontam para a necessidade de se encarar a questão da criminalidade e da formação de agentes de segurança como um problema público, que se apresenta sem representatividade no meio político e tem dificuldades de inserção na agenda governamental. Para isso é necessário que o Estado incorpore a segurança pública como de fato pública, para que esta possa compor a agenda política e social do país.

A discussão de efetivação de uma política de segurança pública, sua inserção na agenda governamental ou a realização de ações isoladas, sem continuidade, sem implantação de uma política pública, de fato, é o tema da discussão deste trabalho, tendo como espaço de relatos de experiências o

município de Macaé, com as ações que foram desenvolvidas nos últimos sete anos pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé (GGIM-Macaé) em parceria com outras instituições. Para isso é preciso compreender como tem sido a atuação do município na segurança pública.

Os governos municipais, mesmo sem especificação direta na Constituição Federal, atuam cada vez mais na área de segurança pública, principalmente por demanda da população, que, em meio às ocorrências violentas, buscam atendimento imediato para suas necessidades junto ao governo local, não diferenciando as responsabilidades dos diversos níveis de governo.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O método utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa baseou-se nas definições e prerrogativas do método qualitativo, o mais indicado para o a realização de estudo comparativo. Neste processo valorizam-se questões como percepções e interpretações feitas pelo ator a respeito dos bens, serviços públicos ou políticas que constituem o objeto de pesquisa.

Segundo MINAYO (2005), a utilização da pesquisa qualitativa tem como uma das características retratar a complexidade dos fenômenos sociais analisados. Por meio dela pode-se identificar questões que passariam invisíveis se analisadas de forma quantitativa apenas.

Por meio da coleta de dados como instrumento de pesquisa qualitativa este estudo utilizou os seguintes instrumentos para sua pesquisa: a) fonte oral – entrevistas individuais semiestruturadas com o coordenador do Gabinete de Gestão Integrada; o subsecretário da Guarda Municipal; a coordenadora de RH da Guarda Municipal; e dez guardas municipais que trabalham em serviços de rua e estão em contato diário com as pessoas e estruturas que formam a segurança no município; b) análise documental – os documentos produzidos pela Secretaria, como as 39 atas das reuniões do GGIM-Macaé; análise do orçamento municipal nos últimos nove anos no que se refere à segurança pública; levantamento de informações acerca da criação e instalação do GGIM-Macaé; exposição da proposta de “Pacificação” nos moldes das UPPs do Rio

de Janeiro; e apresentação de projetos desenvolvidos nos dois últimos governos e no atual.

A opção pela entrevista, além de permitir colher as informações definidas na pesquisa, favorece a análise de diversas interpretações que ficam ocultas diante de um levantamento de dados. Com a entrevista, o pesquisador pode perceber nuances definidas nas expressões do entrevistado; também proporciona a possibilidade de abrir e abordar novas questões.

Para favorecer esta intervenção durante o processo de entrevista, o modelo utilizado foi o de entrevista semiestruturada, por ser a mais adequada, na medida em que pretendíamos coletar informações que contemplassem a necessidade da pesquisa e apontassem novas questões.

Na análise dos dados obtidos por meio das entrevistas buscou-se uma integração com o conteúdo teórico apresentado ao longo do estudo. Desta forma, o entendimento de segurança pública pode ser confrontado na teoria e realidade local. Em relação a este apontamento, Pinheiro (2009) relata que as fontes de pesquisa documental são mais diversificadas do que as da pesquisa bibliográfica e contribuem, de forma empírica, para a pesquisa.

A análise documental – documentos produzidos pela Secretaria, como as 39 atas das reuniões do GGIM-Macaé – traz uma gama de informações e ações desenvolvidas no município em relação à segurança pública e ordem pública, com relatos dos membros do gabinete, oriundos de diversas instituições e com formação diferenciada. A exaustiva apresentação de extratos das atas e comentários acerca das ações contribuiu para a exposição de como a segurança pública tem sido desenvolvida no Município.

A importância deste instrumento se faz efetiva a partir do momento em que ele aponta as ações desenvolvidas tanto pelas forças locais de segurança como pelos órgãos municipais, que, direta ou indiretamente, participam de ações e elaborações de projetos e programas na área de segurança pública.

A pesquisa documental é um procedimento metodológico muito utilizado nas áreas de ciências humanas e sociais, em alguns trabalhos este pode ser considerado como principal instrumento de pesquisa. A utilização de documentos nas pesquisas é uma fonte que deve ser apreciada e valorizada. Contém informações que, ao serem analisadas, possibilitam a ampliação do entendimento dos objetos investigados, situando-os na relação teoria e prática.

Para Cellard (2008), o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador. Tem papel importante em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, permanece como único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente. Além disso, é possível, por meio da análise documental, aprimorar a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

A apresentação dos dados oriundos do orçamento municipal destinado à segurança pública, como mais um item da pesquisa documental, acrescenta ao trabalho a importância e o papel que a segurança pública ocupa nas despesas municipais. As ações e projetos voltados para a área de segurança não têm condições de serem desenvolvidos e mantidos se não forem respaldados por suporte financeiro.

Com o intuito de atender aos objetivos da pesquisa, o trabalho foi estruturado em três capítulos:

No primeiro capítulo abordaremos as temáticas políticas públicas e políticas sociais, buscando aprofundar este tema, pois, apesar de estar presente nas discussões acadêmicas e nos meios estatais, o conceito de políticas sociais é pouco abordado em sua essência, frequentemente as discussões se limitam a apontar sua existência e a enunciá-la.

O tema da segurança como política pública e sua inserção na agenda governamental não poderia entrar em debate sem ser inserido no contexto das políticas e do papel do Estado dentro deste processo.

Como forma de esclarecer o processo de criação de uma política pública e da escolha dos temas prioritários ou não para formação das agendas governamentais, neste capítulo são expostos os três modelos e dinâmicas de inserção de temas nas agendas governamentais criados John Kingdon (1995 - o Modelo de Múltiplos Fluxos), Baumgartner e Jones (1999 - A Teoria de Equilíbrio Pontuado) e Paul Sabatier (1999 – *Advocacy Coalition Framework*).

No segundo capítulo, o tema segurança pública é exposto e discutido em relação ao seu surgimento, ao seu desenvolvimento na história do Brasil, no período pós-64 até a atualidade.

Os estudos desenvolvidos pela Escola de Chicago, baseados nas orientações de estudo local e diagnóstico, trazem para o trabalho a discussão de participação da comunidade na decisão e melhor forma de combater a criminalidade local.

Em seguida, a apresentação dos planos e programas desenvolvidos nos últimos dez anos traz à tona a trajetória das políticas públicas em relação à forma como a segurança pública vem sendo tratada e direcionada no país. As propostas e programas, muitas vezes criticadas por especialistas pela não continuidade das ações, são apresentados e discutidos neste capítulo.

Passo importante na discussão de segurança pública é o processo de municipalização da segurança, onde ações de combate à criminalidade são discutidas, diagnosticadas e encaminhadas para debate em nível local. Esta estratégia aproxima da população a esfera de decisão e contribui para o desenvolvimento de uma política de segurança local e específica para cada município. Entretanto, há ainda discussão em relação à efetividade destas ações, considerando que o papel dos municípios, pela Constituição, se limita à vigilância patrimonial e prevenção.

No terceiro capítulo, o município de Macaé é apresentado como espaço de pesquisa, com suas especificidades e ações voltadas para a questão da criminalidade violenta e segurança pública.

A discussão acerca da efetividade das ações e da inserção na agenda de governo local do tema *segurança* é apresentada nas análises de documentos extraídos do órgão municipal que representa segurança pública local – o Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, responsável pelo acompanhamento das ações executadas no Município e do planejamento de estratégias, em parceria com outros órgãos municipais e forças de segurança que atuam no município.

Com estas ferramentas metodológicas de pesquisa este estudo busca apresentar um breve diagnóstico de como a segurança no município vem se comportando nos últimos oito anos.

1 POLITICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS EM DEBATE

Neste capítulo abordaremos as temáticas *políticas públicas* e *políticas sociais* buscando aprofundar o tema, que, embora presente nas discussões acadêmicas e nos meios estatais é pouco abordado em sua essência. As discussões, com frequência, se limitam a apontar sua existência e a enunciá-la. Para Marshall (1967), muitas vezes trata-se da constatação empírica da atuação estatal, mas não analisa o significado político de seu conteúdo, e também não apresenta a dimensão explicativa contextual.

Desta forma, é preciso buscar na bibliografia existente conteúdos que abordem essa definição. Para Santos (1979) e Draibe (1986), as ações estatais vinculadas às políticas sociais têm caráter compensatório e redistributivo e encontram no Estado seu agente privilegiado, sendo vistas como importante instrumento de controle dos antagonismos sociais.

1.1 SURGIMENTO E CONCEITUAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

Para Souza (2006), a política pública enquanto área de conhecimento nasceu nos Estados Unidos da América, com conceitos diferentes dos estudos e pesquisas europeus. Na Europa as análises se concentravam mais na relação Estado e suas instituições e menos nas questões de produção dos governos.

Para a autora, a área de políticas públicas contou com quatro fundadores que contribuíram de forma diferenciada e complementar para o debate: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) introduz a expressão *policyanalysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos

decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006, p.23-24)

O desenho que a sociedade criou para se definir na atualidade é de um espaço marcado pelo processo de industrialização, modelo capitalista de produção e conceito liberal de indivíduo, colocando a noção de coletivo fora de debates e ações. Este modelo cria desafios que vão desde a escassez de vagas para todos no mercado de trabalho, passando pela falta de oportunidade e capacitação até a necessidade de se criar medidas que minimizem os agravos do sistema, como as políticas públicas.

O entendimento das políticas sociais como direito deve partir da reflexão e concepção da existência de embates políticos na esfera social. Este processo, como apresenta Yazbek (2007), tem como resultado um jogo de força no qual o Estado, por meio de estratégias de favorecimento da classe burguesa, acumula recursos para satisfazer interesses do capital ao invés de promover interesses coletivos. Sua concepção deve ir além do pensamento e discurso burguês de alimentação de “desocupados” e sustento de “vagabundos”. Esta luta, para Yazbek (2007) não significa lançar mão sobre aquilo que é de poucos e distribuir para muitos, e sim, reverter o que foi apropriado por meio da força e do capital.

Desta forma ela não está isenta, pelo contrário, é composta de correlações de forças políticas e econômicas. Pereira (2011) destaca que este processo é composto de diversos paradigmas e conceitos que explicam esta política, principalmente a partir do segundo pós-guerra, com a institucionalização do Estado de Bem-Estar.

As primeiras ideias e concepções de políticas sociais estiveram ligadas ao crescimento do capitalismo, à luta de classes e, conseqüentemente, à participação do Estado como interventor no processo de consolidação.

O conceito de política social apresenta visões diferentes para autores diferentes, posicionamentos que variam de acordo com o entendimento do papel do Estado.

Dentro da construção de uma política social é possível a identificação de dois aspectos que se complementam no sistema capitalista: o econômico e o político. A questão lucrativa do sistema econômico reduz custos e eleva a produtividade, fortalecendo, ainda mais, a classe burguesa; e a questão política, com o apoio do econômico realiza um processo de legitimação das forças capitalistas, construindo verdadeiros sistemas de adequação dos trabalhadores a esta forma de produção com visão lucrativa apenas.

Para Behring & Boschetti,

Esses enfoques não são, em si, equivocados, pois as políticas sociais assumem de fato essas configurações. Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital. (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 37-38)

1.2 REFLEXÕES SOBRE O DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS

O conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado em relação às políticas públicas e, em especial, às políticas sociais, pode ser visto como ações governamentais voltadas, legalmente, ao propósito de se criar condições de desenvolvimento sócio-econômico em favor de uma dada população, em um determinado espaço de tempo e condição. Neste sentido políticas públicas estão relacionadas à alocação de recursos financeiros, tendo em vista a questão política e o interesse do Estado.

Segundo Wellington Trotta¹, as políticas públicas, como ações estatais, assumem múltiplos aspectos como econômico, administrativo e político. Em relação às questões econômicas, estão ligadas às escolhas que o governo faz, às suas prioridades. Na ótica administrativa compõem o modo de buscar eficiência nos resultados pela melhoria da organização da máquina estatal. Mas é na ótica das ciências políticas que se enquadra a definição de políticas públicas para maior expressão e debate, como a oportunidade de traçar estratégias de compor os interesses dos grupos de pressão sobre as verbas públicas, tendo como um de seus interesses equilibrar conflitos entre os planos individual e coletivo, sobretudo aqueles provocados pela economia de mercado.

Nesta perspectiva, de traçar estratégias para compor as ações de governo, a inserção das políticas sociais está voltada para os trabalhadores, principalmente aqueles que estão fora do cenário produtivo do capitalismo.

Segundo Gentilli (2007), quando se fala de política social a primeira noção se refere às ações governamentais dos Estados com o objetivo de reduzir as consequências da pobreza em diversas áreas do governo, como educação, saúde, habitação, previdência, entre outras.

Em relação ao Brasil as políticas sociais, como em outros países periféricos, estão relacionadas às condições nos níveis social, econômico e político. Colocam-se desta forma no cerne de questões políticas e econômicas como produto concreto do desenvolvimento capitalista, de suas contradições, da acumulação crescente do capital.

Para Pastorini (2006), as políticas sociais desenvolvem algumas funções primordiais para uma sociedade regida pelo capital: função social, econômica e política. Em relação à função social, aquela que mais se propõe uma política com essa denominação, ela tem por objetivo o papel redistributivo dos recursos sociais com o intuito de complemento salarial.

Para Pastorini (2006) e Yamamoto (2002) esse papel social do jeito que é apresentado no Brasil acaba por definir os direitos à saúde, educação, habitação, por exemplo, como benesses do Estado para com sua população. As ações que compõem o leque de políticas sociais se apresentam como

¹ Professor universitário, bacharel em Direito (UGF) e em Filosofia (UERJ), Mestre em Ciência Política (IFCS-UFRJ) e Doutorando em Filosofia (IFCS-UFRJ).

medidas fragmentadas que o Estado oferece nas questões sociais para manter o controle e a ordem social, inibindo crises e manifestações, “inserindo” a classe trabalhadora na forma do modelo neoliberal.

Essa ação paternalista do Estado tende a inibir crises sociais e legitima seu discurso demagógico de cooperação entre as classes sociais e o ajustamento da classe trabalhadora às regras do modelo neoliberal.

Para Piana (2009), em relação ao ponto de vista do capital, as ações sociais são formas de socializar os custos de reprodução da força de trabalho, de forma que não afetem diretamente os lucros das empresas, formas de transformar um direito do cidadão e um dever do Estado em uma ajuda oferecida por meio da filantropia.

Assim políticas sociais se transformaram, ou já nasceram com esse intuito, em meios de regular as relações entre Estado e sociedade, de forma que não afetassem os processos de reprodução do capital e fizessem da classe produtiva uma categoria menos reativa, mais “atendida” socialmente, constituindo programas que regulamentam a reprodução social do mercado de trabalho.

Toda essa formulação engendrada para a formulação e implementação de políticas sociais vai além da questão econômica, que é base do capitalismo, ela agrupa questões políticas que, para Behring (2007), se apoiam no processo de legitimação e controle dos trabalhadores.

Faleiros (2007) acrescenta que as políticas sociais podem ser consideradas resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais, tendo a luta de classes como espaço de embate e reprodução das classes sociais.

Para o entendimento das políticas públicas e sociais no país é preciso verificar que todo este processo é construído por meios de demandas e questões históricas, são construções emanadas de reivindicações de trabalhadores e ofertas do Estado para suprir as carências e obter rendimentos para a reprodução do capital.

Para além das negociações oriundas das diferenças de classes, a política social é vista como um arranjo próprio modo de produção capitalista como uma forma de adequar os rumos às condições favoráveis ao capital, para sua manutenção.

Um exemplo deste processo é apresentado por Gentilli (2006) quando relata que, em se tratando do Brasil, a política social desenvolveu-se organizando benefícios sociais articulados aos interesses do capital, com categorias organizadas e tecnoburocracia estatal.

Ao assumir o papel de mediador entre o capitalismo e a classe trabalhadora, o Estado não se coloca de forma neutra: torna-se um garantidor dos negócios da burguesia. Para Faleiros (2007), o Estado se faz presente nas questões relativas ao capital, sua revitalização e estrutura, se tornando omisso para as questões do mundo do trabalho, se posicionando a favor dos interesses particulares, transformando suas decisões, muitas vezes arbitrárias, em ações de poder coercitivo com toda sua força ideológica.

Um ponto importante destacado por Behring (2007) é a questão do financiamento das políticas sociais, sendo este, segundo a autora, mais oriundo da classe trabalhadora e menos do capital em si.

Dentro deste processo de valorização do capital, da dinâmica que ocorre nas transformações do mundo do trabalho, verifica-se que, além de fortalecer o capital, ainda desenvolvem o papel de enfraquecedores e desvalorizadores da força de trabalho.

Sendo as políticas sociais instrumentos e estratégias de um Estado contratualista, torna-se difícil visualizá-las como uma forma de melhoria para as condições de vida dos trabalhadores. Para Behring (2007), com essa perspectiva só podem ser pensadas em estruturas políticas nas quais o Estado não seja um aparelho de classe, e nesse caso, ao que parece, estamos longe de alguma ruptura política.

Para Behring (2007) as políticas sociais deveriam apontar ações de defesa das condições dignas de existência como uma forma de minimizar a ofensiva capitalista no que se refere aos cortes de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

Em sua realização e, em diferentes modalidades, as políticas públicas e sociais expressam a relação de forças presentes no âmbito das sociedades concretas.

Ativando determinadas áreas de produção ou representando a garantia de um salário indireto para os trabalhadores, as políticas sociais podem corresponder a interesses econômicos do capital, imediatos e de longo prazo. Ainda que de forma subordinada, podem

também traduzir a efetiva incorporação de interesses mais imediatos das posições e lugares subalternos (sobretudo aqueles que se expressam na busca de elevação de renda), refletindo assim o sucesso dos esforços e lutas dos segmentos sociais dominados. Grande destaque deve ser dado ao reconhecimento de direitos desses segmentos e à criação de canais de reivindicação e participação popular. (AUGUSTO, 1989, p.106)

Para Offe (1984), a explicação das políticas sociais leva em consideração uma gama de demandas do cidadão, podendo ser vista como resposta às “necessidades” do trabalho e às “necessidades” do capital, compatibilizando-as entre si.

No que se refere ao Brasil e suas políticas sociais, Augusto (1989) esclarece que a tensão acumulação versus equidade acaba por pressionar muito mais intensamente o lado mais fraco, o da equidade; assim, o equilíbrio da “balança” social acaba por não ser atingido, subordinando os objetivos sociais da política estatal a fins propriamente econômicos.

Até o fim da década de 1960, o termo política social não tinha tanta expressão no Brasil, foi a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979) que o termo passou ser apontado como atribuição exclusiva do Estado, mesmo com a cláusula limitante de “*pelo menos em última instância*” (DEMO, 1978). Esse apontamento foi o diferencial em relação aos planos anteriormente elaborados, dando às políticas sociais uma maior visibilidade e importância. É neste documento que se anuncia a necessidade de caracterizar o objetivo da política social separando-a das metas da política econômica, apontando a distribuição de renda como insatisfatória e tendo como meta a redução substancial da pobreza absoluta, tendo como público alvo as famílias com renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação e habitação.

Segundo Augusto (1989), nos planos anteriores havia pouca referência à ideia de desenvolvimento social, que tinha status apenas secundário na programação do governo. Inicialmente, no período da década de 1950 a educação era o único dos setores considerados como “sociais”. No Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), a saúde pública passou a fazer parte das questões sociais. Entretanto, segundo a autora, nos dois casos, tanto da educação quanto da saúde, os apontamentos têm caráter genérico, sem um prévio diagnóstico da situação e não havendo especificação

dos instrumentos a serem utilizados para a efetivação dos objetivos propostos (AUGUSTO, 1989).

No triênio 1964/66, o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), além da educação, saúde pública e previdência social, passou a englobar temas como a criação de empregos, a política salarial e a habitação, ainda que, mesmo associados a questões de produtividade econômica, passassem a ser entendidos como políticas de interesse social. Para Augusto,

Dois argumentos ajudam a esclarecer as razões que levaram o Estado brasileiro a aumentar seu interesse pela área social. O primeiro deles é constatar que a intensificação do processo de concentração de renda no período, acentuado pelo desenvolvimento excludente e pela urbanização acelerada, exigia a intervenção estatal no sentido de atender -- ou, pelo menos, de atenuar -- as carências da população, potencializadas pela pauperização crescente. (...) O outro argumento lhe é complementar: trata-se da percepção de que a legitimação e a estabilidade do regime autoritário deveriam apoiar-se firmemente na expansão das políticas sociais. (AUGUSTO, 1989, p. 107)

Mesmo com o aumento da oferta e inserção de novos serviços verifica-se que, nos últimos anos, a procura aumentou com maior rapidez, fazendo com que a expansão quantitativa impedisse, ou não acompanhasse a melhoria de qualidade que foi dificultada pelo processo, até hoje vivenciado, de burocratização do atendimento.

O que se verifica no Brasil, na atualidade, é que a formulação e a execução de programas sociais pelo Estado, mesmo com o provável atendimento das necessidades da população, ainda refletem a prevalência dos interesses econômicos sobre as metas de maior equidade social. A falta de acesso, por causa de interesses políticos ou do processo burocrático, dificulta que a população possa desfrutar dos direitos sociais, aqueles divulgados pelos programas de governo.

Não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública. Pode ser interpretada como um campo de solução de problemas demandados da sociedade. Com este entendimento corre-se o risco de deixar de fora os aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, sua essência, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso, os limites que cercam as

decisões dos governos. Deixam também de fora as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, as preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

1.3 OS ATRAVESSAMENTOS PRESENTES EM UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A SUA COMPOSIÇÃO ENQUANTO AGENDA GOVERNAMENTAL

Diversos estudos têm se desenvolvido em torno da importância de ideias, crenças e percepções de como uma política pública deixa de ficar invisível aos olhos da população e passa a compor uma agenda. Três modelos desenvolvidos a partir de análises sobre a formação de agendas governamentais nos EUA são de extrema importância para esta discussão: a Teoria de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1999), o Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido de John Kingdon (1995), e o *Advocacy Coalition Framework*, sistematizado inicialmente por Paul Sabatier (1999). Desta forma é necessária a reunião de elementos teóricos e conceituais que possam basear esta discussão.

Na literatura sobre políticas públicas e formação de agendas governamentais nos deparamos com diversas concepções que se propõem a apresentar definições para seu surgimento, definições que englobam em uma só teoria todo o processo de políticas públicas, desde sua criação até a inserção do tema na agenda governamental, outras que entendem a formação da agenda como uma fase específica, diferenciada em relação à formulação.

Para Silva e Melo (2000), a agenda – ou pauta – governamental, agenda política, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas nada mais é que uma lista de prioridades, inicialmente estabelecida pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções. Essas prioridades

comumente sofrem alterações com o passar do tempo, a depender da dinâmica da política (*politics*). O conceito de agenda é bastante importante, uma vez que os atores políticos lutam intensamente para incluir seus interesses nessa lista de prioridades com vistas a que constituam objeto da decisão política (SILVA E MELO, 2000).

No campo das ciências políticas, o entendimento de definição de agenda aponta para um debate público em relação às atividades a serem desenvolvidas. Dentro deste cenário, duas questões básicas estão presentes na definição de agenda, entre elas a relação de como surgem novos temas públicos e porque alguns ascendem às arenas públicas e outros não; e que atores estão inseridos neste processo de definição e escolhas destes temas.

O que se observa no processo de construção de agendas é que as questões apontadas são relevantes e indicam um ponto de referência para os debates. Entretanto, nem todas chegam a se transformar em políticas públicas. Dentro do processo de encaminhamento dos temas, a emergência de questões que irão compor a agenda pública tem suas decisões tomadas mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das “condições reais” dos problemas em questão.

Para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social, que possa estar entre aquelas que irão compor uma agenda, inicialmente, deve ter seu reconhecimento como assunto público. Assim, Baumgartner e Jones (1993), que apresentam uma das três teorias apontadas neste capítulo para a formação da agenda pública, relatam como exemplo desta dinâmica a relação evasão escolar como problema individual ou coletivo. Enquanto para os Estados Unidos a evasão escolar foi entendida como uma escolha individual, ela foi tratada no âmbito familiar; no momento em que foi vista como problema do Estado, que prejudica no processo de competitividade em relação a outros países e em relação à mão de obra, passou a compor a agenda pública.

1.3.1 A Formação da Agenda de Política Pública

A formação de uma agenda pública depende segundo Souza (2006), de fatores diversos, entre eles as questões políticas e da participação dos envolvidos no processo. Os participantes e interessados podem atuar como um incentivo ou como um ponto de negativo na formação da agenda.

Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam a estes formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies). (CAPELLA, 2006)

Para Silva e Melo (2000), teorias de formação da agenda como a “teoria das não-decisões”, a “teoria dos múltiplos fluxos” e a “teoria do equilíbrio pontuado” explicam porque um determinado tema não entra na agenda governamental e responde a questões como porque um governo prioriza o tratamento de algumas questões e outras não; o motivo pela qual um governo inicialmente não se mostra interessado em uma questão e, de repente esta se torna prioridade; e, porque algumas questões nunca entram na agenda de governo.

A seguir, para maior entendimento, são expostos três modelos já apontados, que são: o modelo de equilíbrio pontuado, defendido por Baumgartner e Jones; os múltiplos fluxos de John Kingdon; e o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), de Paul Sabatier e Jenkins Smith.

O modelo de equilíbrio pontuado é defendido por Baumgartner e Jones (1999) e tem como característica principal o processo de análise devido às mudanças que ocorrem durante o processo de estabilidade das agendas governamentais. Essa estabilidade é favorecida pela dificuldade que grupos pequenos, menos organizados, têm de inserir novas demandas para debate nas agendas governamentais. Com isso, a ausência de conflitos nesses espaços leva à manutenção dos mesmos temas.

A formação do sistema político por subsistemas, como acreditam Baumgartner e Jones (1999), por não seguir um fluxo linear e ocorrerem de forma desarticulada, acabam se tornando um tipo de “filtro” para a real inserção de algumas demandas na agenda governamental, pois estes espaços não têm muito poder de interferência nas decisões de inserção de agenda, causando, no máximo, mudanças incrementais.

Para que uma demanda chegue a ser entendida ou abordada como de interesse para a agenda ela deve ser trabalhada no nível dos subsistemas para

então chegar ao nível macro e apresentar variações nas dinâmicas de funcionamento.

Para Gomes (2010), este processo seria responsável por uma dinâmica chamada de feedback positivo e, a contrária, feedback negativo:

Assim, o fluxo composto pela proposição de uma nova temática em um subsistema político, a absorção desta proposta pelo nível macro político e a inserção desta temática em uma agenda governamental caracterizaria um “feedback positivo”, ao favorecer a geração de mudança em uma agenda. De maneira oposta, a criação de mecanismos e arranjos institucionais com a intenção de inibir, ou mesmo inviabilizar a interlocução entre o subsistema de políticas e o nível macro político, restringindo, assim, inserção de novas temáticas em agendas governamentais seria identificada como um processo de “feedback negativo”. (GOMES, 2010, p. 28)

Segundo Baumgartner e Jones (1993), esta dinâmica dos feedbacks é importante, mas não contempla toda a amplitude da justificativa do período de estabilidade. É preciso discutir qual o papel desempenhado pela política pública e seus interesses, buscando romper o que os autores denominam de “monopólios de política pública”, conduzido por atores institucionais envolvidos com os processos de políticas públicas e compartilhada pelos demais envolvidos nesta dinâmica.

Para Gomes (2010), mesmo com a estabilidade dos “monopólios de política pública” é possível, por meio de estratégias e grupos organizados, quebrar suas estruturas com a ação de grupos organizados, fortes e de novos agentes políticos, em um processo dinâmico.

A maneira como um problema é apresentado seria central para ruptura de um “monopólio de políticas públicas”, uma vez que uma nova forma de perceber determinada questão redefiniria percepções sobre causas e estratégias de intervenção sobre um determinado problema. Esta reorientação, por sua vez, geraria impactos em uma redistribuição de responsabilidades e estruturas institucionais, contribuindo assim para ruptura de “monopólios de políticas públicas” e inserção de novas temáticas em uma agenda de governo, através de uma nova “imagem de política pública”. (GOMES, 2010, p. 32)

A criação de agendas públicas ou mesmo as mudanças ocorridas nos interesses públicos demandam uma gama de alterações estruturais, como a questão orçamentária. Segundo Baumgartner e Jones (1999), existe uma relação entre as mudanças dos temas debatidos nas agendas e a programação

do orçamento público, tendo em vista que este é balizado pelas demandas políticas.

Desta forma, para que haja uma quebra da estabilidade nas agendas políticas é preciso também uma quebra do já estabelecido monopólio das políticas públicas, com a instituição de novos arranjos institucionais e nova forma de distribuição dos recursos planejados e orçados.

Estudado e desenvolvido por Kingdon (1995), o modelo de múltiplos fluxos tem como premissa o entendimento do porquê de alguns fatores serem considerados relevantes por determinados atores institucionais para a formação das agendas governamentais. Este entendimento favoreceria uma estratégia a respeito da dinâmica de funcionamento de uma política pública.

Segundo o autor, o processo de elaboração das políticas públicas, que compõe a agenda governamental, pode ser dividido em quatro etapas: a primeira seria a parte em que se estabelece a agenda, a importância de se estabelecer este processo; em seguida, a segunda etapa se compõe da apresentação e especificação de alternativas, o que cada uma delas tem a contribuir e os interesses em torno de cada uma; o terceiro ponto diz respeito à apreciação e escolha entre as alternativas apresentadas pelos representantes do legislativo e executivo; e, fechando o processo, a tomada de decisão, considerando a importância das duas primeiras etapas.

Os motivos que poderiam justificar a preferência por alguns temas em relação a outros podem ser divididos em três pontos, segundo o Modelo de Carbage Can, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972): em primeiro lugar estão as preferências apresentadas por pessoas ligadas ao governo que, durante suas rotinas, as estabelecem às vezes de forma pouco sistematizada ou desenvolvida; em seguida, o entendimento fragmentado da metodologia de trabalho por representantes de organizações governamentais acaba por encaminhar questões pouco discutidas ou compartilhadas com o grupo, prejudicando o entendimento e desenvolvimento dos objetivos e propósitos do processo. Esta questão pode ser ainda mais complexa ao se apontar o terceiro ponto: a grande rotatividade existente nas organizações governamentais, como

papel complicador no processo de continuidade das ações, com participação descontínua, chamado por Kingdon (1995) de “anarquias organizadas”.

Mesmo com as questões apresentadas pelos autores verifica-se que estas organizações têm propriedades que as tornam capacitadas para manter em andamento a rotina de tomada de decisões em relação à política pública. O fator que favorece este funcionamento é o caminhar independente dos quatro fluxos: problemas, soluções, participantes e escolhas de oportunidades (Kingdon, 1995, p. 85).

Para Gomes (2010), a estruturação do Modelo de Múltiplos Fluxos, nessa estrutura de análise, atribui maior valor à questão da organização em relação à anarquia. Entretanto, Kingdon (1995) apresenta a análise de três fluxos para o entendimento do processo de composição das agendas: problema, alternativa e político.

O fluxo do *problema* diz respeito aos temas que são determinados como relevantes, ou não, para a inserção na agenda e elaboração de políticas, mas que, necessariamente, não geram uma resposta para debate. Não sendo foco de debates e sem inserção na agenda acabam por se configurar como não problemas.

A percepção e identificação de um problema vai além das questões que são apresentadas em momentos de crises, de aumento de indicadores. Este processo deve surgir após a análise e interpretação do contexto. O clamor do debate público, muitas vezes, fruto de insatisfações de grupos sociais, não necessariamente gera eventos capazes de transformar uma questão em um problema.

A identificação de um problema pode ser feita através de feedback, avaliações de ações governamentais, a interpretação e construção social da questão, trazendo o problema para o centro de atenção dos formuladores de políticas.

Dentre os fluxos de Kingdon (1995), o de *alternativas* acaba por apresentar respostas àqueles que não são considerados, de imediato, problemas. Por ser composto de soluções não vinculadas necessariamente a

um problema, acaba por contemplar temas que, mesmo sem adoção imediata das soluções, podem ter aceitação frente à chamada comunidade técnica composta por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, mantendo-se vivos dentro dos processos decisórios, sem, necessariamente, compor uma agenda.

O fluxo que apresenta a dimensão política da questão tem tanto peso no processo quanto os demais, sua composição tem um impacto direto da formação das agendas e elaboração de políticas públicas. Ao englobar questões oriundas de partidos, resultados eleitorais, campanhas de grupos de interesses e opinião pública, acabam por conduzir sua própria dinâmica tendo como base processos de negociação e disputas políticas.

Uma questão apontada por Kingdon (1995) descreve a atuação de outros atores e grupos, como os grupos de interesse e a mídia. Apesar do clamor público e da exposição nos meios de comunicação, ao contrário do que muitos pensam a mídia não apresenta tanto impacto na elaboração de políticas e inserção na agenda governamental.

Entretanto, ao contrário da repercussão da mídia na agenda governamental, os chamados por Kingdon (1995) de empreendedores de políticas, grupo composto, geralmente, por membros do governo, de universidades e poderes executivos e legislativos, apresentam um papel importante no processo de implementação da agenda governamental e formulação de políticas.

Para Gomes,

A confluência destes três fluxos, catalisada em determinados casos pelos “empreendedores de políticas públicas”, configuraria a formação de uma “janela de oportunidade” para a inserção de uma nova temática em uma agenda governamental. Todavia, os fluxos do problema e o político assumiriam um papel de destaque na constituição destas “janelas de oportunidade”, uma vez que as alternativas para uma determinada questão seriam efetivamente consideradas após a identificação de um problema e a constituição de legitimidade política para resolução de um problema. (GOMES, 2010, p. 45)

Todo o processo de inserção de temas na agenda governamental, com análise de processos de fluxos, tem como ponto importante de discussão e

relevância a questão orçamentária. Desta forma, o orçamento é considerado parte central do debate, sua disponibilidade influencia de forma determinante que tema pode ser inserido na agenda governamental.

Para Kingdon, (1995) a maior influência do orçamento diz respeito ao empecilho de inserção de alternativas consideradas por elaboradores de políticas públicas. Contudo, é possível encontrar casos em que tais limitações foram ignoradas frente a pressões políticas pela inserção de uma determinada temática em uma agenda de governo, apresentando um indício da força do fluxo político no processo de formação de agendas governamentais (Kingdon, 1995, p. 105-108).

Uma das grandes importâncias e estratégia do Modelo de Múltiplos Fluxos é a possibilidade de formação de agendas governamentais tendo como base a participação de diversos atores institucionais oriundos de fluxos independentes. Este processo favorece inserção de novas temáticas em agendas governamentais.

Entretanto, como os outros modelos desenvolvidos, o modelo de Kingdon (1995) recebeu críticas de outros autores, principalmente em relação à fluidez “das análises referentes às relações estabelecidas entre os fluxos de problema, alternativa e político, que repercutiria em dificuldades de operacionalização de pesquisas empíricas”(GOMES, 2010, p. 36).

Estas fragilidades, segundo Sabatier (2007), dificultariam a cientificidade do modelo de múltiplos fluxos, engessando sua operacionalidade com detalhes “como a pouca clareza em relação a qual seja a variável dependente do modelo, a insuficiente especificação dos determinantes causais e a impossibilidade de falseamento da hipótese de independência entre os fluxos”(GOMES, 2010, p. 38).

O argumento desenvolvido por Kingdon (1995) também seria criticado pela suposta independência atribuída aos fluxos de problema, alternativa e político durante o processo de formação de agendas governamentais. Autores como Mucciarani (1992) argumentam que seria mais evidente a existência de uma relação de interdependência entre tais fluxos, ou seja, mudanças em um fluxo promoveriam, ou reforçariam variações em outro(GOMES, 2010, p. 42).

Como crítica ao modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1985), Sabatier (1999), um dos críticos do modelo, desenvolveu o *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Compartilhamento e coalizão de ideias em torno de uma determinada perspectiva de política pública, defendendo-a para sua inserção na agenda, é a base deste modelo criado em 1987 por Sabatier (1999) e Jenkins-Smith (1999).

Sabatier (1999) apresenta a dificuldade de se inserir um novo tema na agenda governamental, e destaca a presença de questões relativamente estáveis como problemas com características duradouras; distribuição de recursos naturais; valores sócio-culturais e estrutura constitucional, fatores que manteriam um tema permanentemente na agenda. Para romper com este processo de estabilidade, fatores relativos à mudança no sistema como um novo perfil de condições sociais, econômicas e políticas; novos rumos decisivos em relação a outras políticas públicas; e impactos de outros subsistemas de política contribuem para uma nova agenda.

Os atores responsáveis pelo compartilhamento de crenças a respeito de temas para influenciar a inserção na agenda transitarão entre estes dois eixos, o de estabilidade dos temas e o da possibilidade de mudanças no sistema.

Esses atores seriam orientados pelo compartilhamento de crenças sobre uma determinada temática, na tentativa de influenciar decisões sobre uma política, tais como a definição de regras institucionais, a alocação de recursos e as indicações para cargos e funções públicas. Estas decisões, por sua vez, repercutiriam tanto no interior do subsistema de política pública, impactando nas crenças e recursos disponíveis para as coalizões existentes, quanto nos eventos externos ao sistema supracitados (GOMES, 2010, p.39).

O modelo de Sabatier (1999) é balizado por cinco premissas: a primeira destaca a importância das informações técnicas, o conhecimento do tema relacionado ao processo político de interesse; a segunda refere-se ao tempo de verificação do impacto de uma informação técnica em relação à formação de agendas governamentais e elaboração de políticas públicas, contemplando o prazo de formulação, implementação e reformulação; a terceira é relativa à necessidade, tendo o subsistema de política pública como unidade de análise, de verificar as diversas organizações e programas existentes; a quarta premissa traz a concepção de subsistema, citado na

anterior, ultrapassando a noção tradicional que tem como atores: agências administrativas, legisladores e grupos de interesse, e inserindo novos atores, de diversos níveis governamentais, com perfil de disseminadores de ideias a respeito da política pública; como quinta premissa ganham destaque as teorias responsáveis pela operacionalização das políticas públicas, que transformam as crenças e ideias em temas para inserção da agenda governamental.

O ponto de destaque deste modelo é a sistematização de crenças de tal forma que estas fossem 'compradas' por diversos atores, de grupos diferentes, possibilitando uma gama maior de alternativas de inserção na agenda governamental e elaboração de políticas públicas.

Os resultados e as alternativas de elaboração de uma nova política pública, resultante do conflito entre as coalizões, são ferramentas para o desenvolvimento de constrangimentos e estímulos, presentes e necessários, para o crescimento do debate dentro de um subsistema de política pública.

As informações técnicas, uma das premissas do ACF, e o compartilhamento de ideias, servem de base para a mais importante estratégia deste modelo: a possibilidade de se organizar políticas orientadas por aprendizado. Segundo Sabatier (1999), a redefinição de regras, orçamento e novas percepções da política auxiliam este processo.

Com a apresentação dos três modelos de inserção de temas nas agendas governamentais e elaboração de políticas públicas podemos observar que, mesmo recebendo críticas de outros sistemas, os argumentos de Baumgartner e Jones (1999), Kingdon (1995) e Sabatier (1999) têm pontos em comum.

Nos três modelos analisados, as imagens, ideias e crenças sobre uma política se apresentaram como fio condutor dos diversos atores envolvidos nos processos de inserção de uma nova temática em agenda governamental.

Os estudos em torno da criação destas agendas vêm ganhando espaço nas universidades e sendo discutida por especialistas em espaços públicos, a questão ampliou-se e além de áreas da administração pública, contempla também, debates na sociologia, psicologia social, serviço social e antropologia.

Faria (2003) aponta que, muitas vezes, os estudos sobre a formação da agenda da opinião pública tomam como ponto importante o vulto que certos

temas assumem para o público em geral e buscam encontrar explicações que justifiquem as variações nesse grau de importância. Para o autor, a mídia tem importância neste processo em dois momentos: na hora de pressionar para afetar a opinião pública e no momento de interpretação dos temas.

Outro ponto na escolha de temas para a agenda de políticas públicas é a importância que os tomadores de decisão, em especial membros do Executivo e do Legislativo, dão a determinado tema, colocando-o ou não em discussão, influenciando o processo de acordo com os interesses do grupo.

Ao discutir a relação entre a formação de agendas governamentais e políticas públicas, autores apontam de formas diferentes como esse fato se processa. Para alguns autores, como Cobb, Ross e Ross (1976), a formação da agenda governamental é fruto de demandas de vários grupos que são transformadas para apreciação de agentes públicos. Mas essa definição não é uma unanimidade entre os especialistas e estudiosos. Villanueva (2000) declara que agenda governamental é aquilo que se constitui em objeto da ação estatal, não aprofundando a discussão em relação a como este tema chega à ação estatal.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE

Discutir segurança pública no Brasil se tornou um fato de extrema importância, tanta quanto as discussões sobre saúde e educação, temas estes que estão inseridos em destaque na Constituição de 1988, na qual a segurança pública como política de direito ganhou espaço. No caput do art. 5º é apresentada como direito inviolável, em face da igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. No conjunto dos direitos sociais, art. 6º, está prevista ao lado da educação, da saúde, do trabalho, moradia, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, categorias com discussões mais avançadas na sociedade. Por fim, é apresentada em um novo capítulo da Constituição, art. 144, que descreve os órgãos responsáveis por sua manutenção.

É notório, em nossa sociedade, que tais dispositivos não bastam para alcançar a sensação de segurança tão almejada, que não é transmitida pelas estratégias e ações desenvolvidas pelos órgãos responsáveis pela segurança no país. Estes não passam credibilidade em relação às políticas voltadas para a área, seja em ações reativas e, de forma menos visível ainda, em ações de prevenção. Esta credibilidade se vê afetada em diversas áreas da segurança, como na insuficiência das penas aplicadas, no processo de recuperação de apenados, que na verdade ficam em espaços de confinamento e exclusão, e também na presença de agentes das forças de segurança nas ruas, frequentemente expostos na mídia como corruptos.

Esta descrença faz com que o conceito de segurança aplicado por Santos Junior e Thomazini (2012) como a liberdade de viver em segurança nos âmbitos pessoal, comunitário, social, coletivo e nacional não seja visualizado

pelos cidadãos. Segundo os autores, a segurança sempre se constitui em necessidade inerente à coexistência humana, e construir uma política de Segurança Pública que respeite a dignidade da pessoa humana é um grande desafio para a sociedade.

2.1 DILEMAS DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança pública é um direito fundamental do cidadão, segundo a Constituição Federal/88 e em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o governo federal tratou de convocar a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, numa iniciativa de cima para baixo, alegando o distanciamento histórico e a necessidade da participação cidadã de todos os brasileiros na política de segurança pública como parte de uma nova estratégia de construção de uma hegemonia em função de suas propostas.

Segundo Garland (1999), o Estado passa pela dificuldade de enfrentar o fato de que não consegue ser a principal fonte de manutenção da segurança, bem como da repressão à criminalidade; entretanto, corre um risco político importante na admissão de tal realidade. De outro lado, a violência e a criminalidade estão presentes na vida cotidiana dos cidadãos, são fatos comuns na vida da sociedade contemporânea.

Com o Estado não podendo mais 'dar conta' da questão da segurança, esse tema passa a ser alvo do debate político, que se refere a aspectos como: melhor gerenciamento dos recursos, redução do medo e da injustiça, maior amparo às vítimas. Entretanto, na prática, tais objetivos são difíceis de alcançar (GARLAND, 1999).

Até recentemente, as "políticas de segurança pública" limitavam-se ao sistema de justiça criminal, deixando de abranger a realidade social e confundindo segurança, segurança contra o crime, política de segurança e política criminal (DIAS NETO, 2005).

O conceito de segurança pública constrói-se em torno das proposições da ideia de criminalidade de rua, crime contra o patrimônio, contra a vida e o consumo de entorpecentes (alvos do sistema de justiça penal) e da simbiose entre projetos de segurança dos cidadãos e segurança do Estado.

Dessa forma, o Estado desenvolveu sua atuação por meio de instituições do Direito Penal (o Código Penal, a polícia, a justiça, o sistema

prisional), na manutenção da integridade dos cidadãos. No Brasil, até a década de 1990, o tema segurança era visto apenas como de responsabilidade do sistema de justiça criminal (KAHN e ZANETIC, 2005), envolvendo as instituições citadas, em sua maioria de responsabilidade dos governos estaduais.

Esse modelo de atuação do Estado, segundo Garland (1999), contribui para o surgimento de novas teorias criminológicas e racionalidades da repressão criminal como a “teoria da escolha racional”, a “teoria da atividade de rotina”, o “crime como oportunidade” e a “prevenção da criminalidade situacional”, teorias cuja premissa é a de que o crime é um fato natural na sociedade moderna, que tem como base o fato de que o criminoso, o delinquente, planeja suas ações, é oportunista, e que a resposta adequada a esse tipo de comportamento é o aumento do controle judicial.

Na atualidade, tal sistema não atende às demandas da sociedade no que tange à questão da segurança. Há uma crise de ineficácia no sistema de justiça criminal: falta de informações (pesquisas sobre vitimização, por exemplo), impunidade, corrupção nas polícias, ineficácia da pena de prisão, sucateamento do sistema penitenciário, dentre outros. E a “privatização da segurança” é apenas privilégio de alguns poucos cidadãos das elites, em relação aos milhões de cidadãos brasileiros.

Contudo, abordagens deste tipo contribuem para o crescimento do uso da ‘segurança privada’ por parte da sociedade. Cada vez mais são contratados vigias para estacionamento e quarteirões, há a substituição do uso de dinheiro por cartões de crédito, o aumento do uso de dispositivos de tranca eletrônica nos automóveis, de circuitos internos de televisão, e o Estado passa a delegar a responsabilidade pela segurança a grupos que antes o pressionavam em tal demanda. Ou seja, o Estado passa a agir de forma indireta contra a criminalidade.

Atualmente, o combate à violência e criminalidade urbana encontra-se agrupado em duas grandes categorias: as ações estatais e as que envolvem a sociedade civil. Quanto às estatais, merece atenção outra divisão possível das ações: as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança. As primeiras correspondem àquelas ações vinculadas ao poder punitivo estatal ou ainda ao controle social formal: polícia, leis penais, política penitenciária etc.

Às últimas, aquelas ações que, embora públicas, não estão ligadas diretamente ao sistema de justiça criminal: educação, habitação, transporte público, intervenção urbanística etc. (TANGERINO, 2007).

Partindo deste entendimento pode-se perceber este processo a partir da desorganização urbana e segregação socioespacial. Estudiosos da Escola de Chicago, no início do século XX, estavam envolvidos com a resolução e encaminhamento de problemas concretos da cidade, com a idéia de intervenção social e de reforma. Assim, iniciam a prática de estudos empíricos, inovando em temas como segregação socioespacial ou étnica, desorganização social, violência e criminalidade e relações raciais, entre outros, mas também em métodos de pesquisa em ciência social.

Conforme Valladares (2005):

Foram os pesquisadores de Chicago os primeiros a inovar tanto no que diz respeito a entrevistas informais e observação, quanto em termos de pensar a observação participante no contexto urbano, sendo pioneiros também no uso sistemático das histórias de vida. (VALLADARES, 2005, p. 12)

A Escola de Chicago tinha como preocupação a relação “entre a ordem material (ecológica, econômica) e a ordem social ou moral” e procurava compreender, no “hoje chamado conhecimento sociológico”, os aspectos quantitativos da vida social, bem como os aspectos macroinstitucionais. Segundo Lopes (2005, p. 33), “a preocupação em relacionar estudos eminentemente quantitativos com estudos de caso eram constantes, e isso derivava de uma posição teórica.

As duas coisas não eram desligadas. Para os estudiosos de Chicago, essa era a forma de garantir, de várias maneiras, que partes inter-relacionadas da realidade fossem investigadas. À medida que vários estudos foram realizados, os estudiosos da Escola de Chicago passaram a preocupar-se, também, em contribuir com propostas de intervenção. No que tange à violência e criminalidade, surgiam as primeiras experiências voltadas a ações de prevenção.

Para Tangerino (2007, p.76), os autores da Escola de Chicago “apontaram como explicação da criminalidade urbana concentrada em determinadas áreas o fato de tais áreas contarem com um alto grau de

desorganização social”. Freitas (2002) e Tangerino (2007) afirmam que, ao estudar a questão do crime na cidade, os pesquisadores da Escola de Chicago passaram, além da identificação das zonas criminógenas, a trabalhar métodos voltados à prevenção.

Conforme Freitas (2002), os sociólogos da Escola de Chicago apontam que o caminho para a prevenção da criminalidade acontece por meio de políticas públicas, principalmente nas áreas mais pobres. Entretanto, cabe ressaltar a observação de Tangerino (2007) a respeito das formas de controle social e a distinção entre controle social formal e informal:

Na busca da imposição de comportamentos consoantes às regras vigentes, ter-se-ão duas formas precípuas de exercício desse controle. Um primeiro, formal, será realizado por meio dos instrumentos de força do Estado (polícia, judiciário, legislação, etc.); um segundo, informal, será exercido pelos grupos sociais (escolas, família, vizinhança, etc.). (TANGERINO, 2007, p. 88)

Atuar como controle social informal era uma das propostas de intervenção dos sociólogos da escola de Chicago e para cumprir este objetivo o programa de prevenção à criminalidade *Chicago Area Project* objetivava restaurar os laços sociais comunitários, para fortalecer este espaço. Assim, a própria comunidade iria se incumbir da tarefa de diminuir e prevenir a criminalidade em sua área.

Como nos estudos de situação e diagnóstico para posterior intervenção, o *Chicago Area Project* acredita que deveria existir uma abordagem específica para cada tipo de comunidade e, que, a própria comunidade poderia identificar esse processo e se auto-organizar e prevenir ela própria qualquer problema social.

Ainda, conforme Tangerino (2007), os princípios de tal filosofia eram:

- 1) a necessidade do desenvolvimento da comunidade como um todo e não apenas de tal ou qual grupo social.
- 2) reza que a autonomia dos verdadeiros residentes locais no planejamento e na execução das tarefas de qualquer programa em contraste com as instituições tradicionais que impõem uma agenda externa por meio de pessoas ou que residem ou que representam interesses externos à comunidade;
- 3) ênfase no treinamento e na utilização de líderes locais, da vizinhança;
- 4) utilização ao máximo das instituições já localmente constituídas, particularmente daqueles grupos sociais locais tais como igrejas, sociedades e clubes;

5) as atividades do programa devem ser entendidas primariamente como um pretexto para alistar a participação efetiva dos moradores locais em um esforço comunitário construtivo e criando e cristalizando um sentimento de vizinhança em relação à tarefa de promover o bem estar das crianças e a melhoria social e física da comunidade como um todo. (TANGERINO, 2007,p.78)

Trata-se efetivamente do princípio do controle social informal no sentido de que há uma mobilização coletiva voltada a impor um conjunto de valores e de condutas naquela região com vistas a sua melhoria. O autor menciona um sexto princípio, o de avaliação, fundamental para balizar cientificamente eventuais conquistas do Programa.

Dessa forma, o *Chicago Area Project* apresenta diferentes áreas de atuação: a recreação, a vigilância e a mediação, considerando as ações de prevenção da violência e criminalidade baseadas na recuperação urbana de áreas degradadas e no fortalecimento das relações comunitárias.

Do ponto-de-vista da Escola de Chicago, uma política para o enfrentamento da violência e criminalidade parte principalmente da mobilização das instituições locais, ressaltando assim a importância do papel do município, do gestor local, nas ações de prevenção e gestão da segurança pública local.

Nesse contexto, é necessário ultrapassar o argumento de que o controle da criminalidade é uma questão relacionada apenas às instituições policiais, englobando e ressaltando a importância, nas ações de segurança pública, de instituições como Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional (Adorno, 1999).

Fato importante é o entendimento de que a participação de diversos setores do governo e sociedade civil na construção de uma política de segurança pública faz com que se ultrapasse o paradigma de segurança apenas como coerção e presença da força policial nas ruas, sendo considerado um grande passo para a inserção desta como política governamental.

Entende-se que o tema segurança pública exige um olhar plural, que obriga um ponto de vista transdisciplinar. Assim sendo, deve ser percebido como um serviço que vá além da reação aos delitos cometidos, conformando um processo de ações e políticas que contemplem diversos setores e níveis da sociedade, com estratégias que englobem as famílias, escolas, discutindo a política criminal e seu sistema, até o gerenciamento da execução da pena.

Novos princípios de segurança pública devem ser fundamentados e perpassados por conceitos como o da liberdade, da justiça social, da participação e da igualdade, e amparados e organizados com estratégias que possam aperfeiçoar o aparato policial; deve haver mais investimento em educação, saúde, assistência familiar, urbanização, dentre outros. Desta forma, a política de Segurança Pública atuará num equilíbrio entre prevenção e repressão, e não mais na utilização das forças de segurança como estratégia única.

Nesta ótica, como a apresentada pelos estudiosos da Escola de Chicago e pelo entendimento interdisciplinar de uma política pública, a polícia não pode ser um instrumento único para prover segurança, mas uma das instâncias formais de controle social, atuando juntamente com o Estado e a Sociedade Civil. Para um exame real da atuação da polícia, necessário se faz inseri-la em um novo modelo de controle social, que combata as noções de que a solução está somente na produção legislativa, combinada com sanções e no incremento do aparato policial, cuja ação faz crescer a superpopulação carcerária e as instituições de internação para adolescentes em todo o país.

Para que as políticas públicas de segurança cumpram seu papel de combater a criminalidade e outras formas de violência, é necessário abordá-las em toda sua globalidade e complexidade, desenvolver políticas conjuntas e transversais que contribuam para uma eficaz prevenção e combate aos diversos tipos de violência.

Lograr atingir uma política de segurança pública com viés de cidadania, com participação social, requer ações compreendendo diferentes instituições, públicas ou privadas, que possam promover a integralidade de setores diversos, com o intuito de construir um projeto amplo de direitos, como deve ser concebida a efetiva cidadania.

Se o problema da criminalidade violenta é, necessariamente, multidimensional, a abordagem fiel a esta complexidade nos conduzirá à elaboração de políticas adequadas a esta complexidade, isto é, sensíveis à pluridimensionalidade. Em outras palavras, a complexidade do problema exigirá políticas intersetoriais, capazes de dar conta das diversas dimensões que compõem a violência criminal. Políticas sintonizadas com a multidimensionalidade dos fenômenos são políticas multissetoriais ou intersetoriais. (SOARES, 2006, p.98)

2.2 CAMINHOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL PÓS 1964

Analisar os caminhos percorridos pela política de Segurança Pública é uma missão árdua, questão já apontada por Soares (2007) quando relata que, por “prudência e honestidade intelectual é preciso que descartemos falsas expectativas, tendo em vista que é muito difícil proceder a uma avaliação de políticas de segurança pública, assim como da performance policial” (SOARES, 2007, p. 74).

As políticas de segurança pública, adotadas no Brasil e em alguns outros países, tiveram como ponto de partida o aumento no número de homicídios na década de 1970.

A violência e a criminalidade não são fenômenos dos dias atuais como registra a própria história dos povos, mas é inegável que, a partir da década de 70 do século passado, assistiu-se a uma escala de seus índices a ponto de se criar uma neurose coletiva de medo nas populações de todos os países, especialmente nos grandes centros urbanos. O Brasil não é diferente, inclusive também está a clamar por segurança às pessoas e seus bens (JESUS, 2009, p.89)

Para analisar as políticas de segurança presentes e desenvolvidas no país, torna-se necessário entender o processo de crescimento destes homicídios como um fenômeno social e a importância das ações de enfrentamento de forma preventiva ou reativa. Segundo Manso (2013, p. 44), os estudos sobre violência no Brasil são intensos e concentram suas implicações no processo de urbanização das metrópoles, tendo correlacionado o entendimento do crescimento da violência com variáveis como desigualdade de renda, pobreza, educação e questões relacionadas com a idade e gênero dos indivíduos, apontando a juventude como período de falta de autocontrole e mais violência.

Em relação à criação e instituição dos agentes de segurança pública no país pode-se verificar que, com a Constituição Brasileira de 1946, foram estruturadas as Polícias Militares para atuarem no policiamento dos grandes municípios. Entretanto, foram incumbidas de funções diversas devido ao cenário político do país que culminou no golpe militar de 1964, atribuindo às polícias várias missões de cunho tipicamente militar.

Assim sendo, em vez de manter-se como instituição policial, adquirindo cultura e postura de instituição de segurança pública,

mediadora de conflitos, democrática e voltada para defesa social, através do conjunto de mecanismos coletivos, públicos e privados, para a preservação da paz social, ou seja, a defesa do Estado e das garantias constitucionais simultaneamente, a qual ocorre em três vertentes: a garantia dos direitos individuais e coletivos, a segurança pública e o enfrentamento de calamidades públicas, transformou-se em um instrumento exclusivamente de repressão durante o regime ditatorial brasileiro. (SIMÃO, 2011, p. 58)

Esta polícia de cunho repressivo utilizada durante o regime militar, instituída pelo decreto-lei 667/69, atuou e ainda tem como característica uma ação mais voltada para a defesa dos interesses do Estado do que propriamente para o acompanhamento das necessidades sociais de segurança pública, característica essa própria de um estado repressivo.

Para Simão (2011), o período ditatorial brasileiro contribuiu para a manutenção de polícia autoritária, pois cobrava desses agentes uma postura de segurança cada vez mais repressiva e voltada para a garantia do Estado, enquanto as ações voltadas para outros países eram de responsabilidade das forças armadas e o combate aos que discordavam da forma de governo, os 'subversivos', era realizado pelas polícias, sobretudo as militares.

Nesse sentido, as polícias permaneceram com a base estrutural da ditadura militar e uma filosofia repressiva de polícia pautada na doutrina de segurança nacional. Com a promulgação da Constituição democrática de 1988, o texto constitucional manteve praticamente no caput do seu art. 144 a ideia de segurança pública da Constituição Brasileira de 1967, enfocada como dever do Estado, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse sentido, pode-se considerar que a segurança pública é uma garantia estatal, indiscriminadamente, segundo a Constituição Federal, para garantir uma convivência social, possibilitando que todos gozem dos direitos e deveres.

Diferentemente da Constituição brasileira de 1967, que apenas mencionava que aos Estados federativos cabia a manutenção da ordem interna, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a inserir um capítulo específico sobre Segurança Pública, na qual pressupõe o seguinte, no artigo 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da

incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. (BRASIL, 2008, p. 100)

Cabe ressaltar que mesmo com o processo de “municipalização da segurança” é preciso observar que a constituição destaca as guardas municipais como instituições protetoras apenas de bens, serviços e instalações.

Nessa perspectiva, ao incorporar a Segurança Pública à Carta Magna o legislador instituiu um status de direito fundamental, no qual o Estado é o principal garantidor de sua efetividade. Nesse sentido não resta dúvida da responsabilidade do governo federal na obrigação e no dever de implementar uma política de segurança pública com vista a garantir este direito. Entretanto, mesmo com o advento da “Constituição Cidadã”, a estrutura de Segurança Pública brasileira continua militarizada, posicionando-se em defesa do Estado em detrimento das garantias fundamentais da pessoa humana. (SIMÃO, 2011, p. 56)

No Brasil, a polícia militar é a que mais tem contato com a população, a que está presente nas áreas mais carentes como forma, muitas vezes, de coerção por meio da força e não de proteção; e a polícia civil fica responsável pela investigação dos crimes e normalmente dos atos criminosos que chamam a atenção da população, os quais, por vezes, desencadeiam o clamor público por justiça e cobrança por ações mais eficazes dos órgãos de segurança pública. Os países que adotam a democracia como regime, geralmente, procuram minimizar a presença de militares em áreas civis, tornando o processo de segurança menos militarizado, e promovendo o processo de participação sem a pressão da polícia sobre a população.

Para Simão (2011), as grandes falhas deste processo foram a falta de participação cidadã, a não consideração de existência de outros atores políticos na formulação do programa dentro de um processo político que ainda estava amadurecendo e que necessitava se fortalecer.

Os meios de comunicação, ao noticiarem a crescente insegurança pública provocaram, ao longo dos últimos anos, uma pressão social para que

todas as autoridades tomassem medidas no campo da segurança pública, exigindo o aumento das medidas repressivas como uma solução mágica. Consequentemente, a crise da segurança pública provocou uma demanda social exigindo que os poderes públicos intervissem de maneira mais ativa.

2.3 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: PLANOS E PROGRAMAS (SENASP, PNSP, O SUSP E O FNSP)

O planejamento em relação às ações de segurança pública, como qualquer outra política, deve ser baseado em diagnósticos e estratégias com o intuito de combater um agravo ou minimizar seus danos. No que se refere à segurança pública, a elaboração de planos, programas e projetos se apresentou de forma evolutiva em relação às medidas de coerção versus prevenção e participação.

Os primeiros estudos levaram em consideração a participação das forças policiais nas ruas como forma principal de combate à criminalidade. Apesar da sensação de segurança com os policiais nas ruas este trabalho não pode se reduzir apenas às ações de confronto, necessitando do diagnóstico local e da participação social como peças importantes desta engrenagem.

Na relação de planos e órgãos governamentais criados para dar apoio à nova visão de segurança pública no país e utilizados para o melhor entendimento deste estudo destacam-se a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP (1997); o Plano Nacional de Segurança Pública (2000) e do Programa Nacional de Segurança Pública (2003) que engloba ações como o SUSP; e, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (2007).

2.3.1 O Plano Nacional de Segurança Pública (2000)

Pouco depois do episódio ocorrido com o ônibus 174² na cidade do Rio de Janeiro (RJ), o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou o Plano Nacional de Segurança Pública. Neste Plano, o Governo Federal assume

² A tragédia do ônibus 174, no Rio de Janeiro, em 12 de junho de 2000: um jovem, ao tentar cometer um assalto em um ônibus urbano, manteve seus ocupantes como reféns na tentativa de negociação de fuga. O episódio durou quase o dia todo, atraiu forte presença da mídia e foi apresentado em rede nacional. Teve com desfecho a morte de uma refém e do jovem – a morte deste quando já estava sobre os cuidados da polícia.

formalmente sua responsabilidade na Segurança Pública, diagnosticando as problemáticas das instituições policiais, e conseqüentemente estabelece uma agenda política que possibilita investimentos em Estados e Municípios.

Entretanto, segundo Soares (2007), o documento apresentado pelo Estado não atendia aos requisitos de um plano. Era inexistente a identificação de metas claras e de um conjunto de pontos determinados para se pensar políticas de segurança pública, não havia novas estratégias traçadas.

Para os críticos, o Plano simplesmente reclassificava muitas ações que já estavam sendo realizadas ou em fase de projeto, as quais naquele momento foram vinculadas à área de segurança. Outros sim, a coincidência de datas não é casual, reflete a tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores da criminalidade.

O PNSP continha uma série de 15 compromissos e de 124 ações concretas com as quais o governo federal se comprometia a intervir contra a violência. Algumas ações eram exclusivas do poder federal e outras deveriam ser executadas em conjunto com as autoridades estaduais e municipais. Tem como pioneirismo a discussão e os ensinamentos dos Direitos Humanos, a qualificação profissional, o Sistema Nacional de Segurança Pública, o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (Piaps) e o Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg).

Entre as ações e compromissos estabelecidos, um destaque foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído com o objetivo de reaparelhar e reestruturar as instituições policiais, mas as ações foram expostas de modo pouco detalhado, não estabelecendo pontos estratégicos de atuação.

O plano apresentava como dualidade – e linha pouco esclarecida de ação – a relação combate à criminalidade por meio da repressão *versus* ações preventivas e ações de educação. Desta forma ficam pouco definidas ações de repressão e prevenção no combate à violência.

Antes da elaboração deste plano a segurança pública não estava inserida nas discussões e apontamentos por parte dos gestores públicos, apesar de ainda apresentar limitações e pouco debate em algumas áreas do

governo. Para SOARES (2007) a nova sociedade democrática, em “processo de construção” ainda apresenta resquícios de uma segurança com características militares e, desta forma, com pouca participação social.

2.3.2 O Projeto Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003)

Em 2002, no governo Lula, por meio do Instituto da Cidadania (que o próprio Lula presidia), foi desenvolvido o “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, cumprindo uma promessa de governo de instituir e criar o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como objetivo principal promover a atuação conjunta de forma integrada dos órgãos que compõem o Gabinete de Gestão Integrada, visando à prevenção e ao controle da criminalidade nos Estados membros e desconstitucionalização das polícias.

Um fato importante no programa é a retratação das circunstâncias que antecedem sua criação. Este fato traz à tona questões que devem ser tratadas, não desprezando as relações sociais como fomentadoras da violência nas suas mais variadas manifestações, tanto do crime organizado como da participação de ‘colarinhos brancos’ e policiais em pequenos delitos do dia a dia.

Com o intuito de atender a todos os municípios do país o programa alterou a legislação de criação do Fundo Municipal de Segurança Pública, criado no governo de FHC, que passou a contemplar com recursos financeiros todos os municípios do país e não apenas aqueles que contavam com guardas municipais, como antes instituído.

Este plano programa inclui de forma definitiva a segurança pública na agenda governamental como tema de discussão, por apresentar que a insegurança atingiu níveis generalizantes do que poderíamos denominar “clamor público”, não só para a população de baixa renda, aquela que ocupa os “bolsões de miséria” – tendo como pressuposto a discriminação, muitos ainda acreditam que vêm de lá os indivíduos que praticam tais delitos –, mas também dos bairros de classes média e alta, provocando uma sensação de insegurança, causado em parte pela mídia, que apresenta esses fatos reais de maneira sensacionalista (WAISELFISZ, 2011).

O projeto de 2003 prevê, em seu rol de ações, estratégias pioneiras para o controle e combate à criminalidade no país como:

✓ A criação dos Centros de Referência de Proteção das Minorias – espaços de troca de experiências e diálogo entre comunidade e polícia para discutir ações de segurança para a garantia de direitos das minorias;

✓ Proibição de agentes da segurança pública como sócios ou proprietários de empresas de segurança privada;

✓ Reforma das polícias – o intuito desta estratégia é formar profissionais voltados para ações que valorizem a cultura da paz e os Direitos Humanos;

✓ Formação profissional – o processo de formação e qualificação dos profissionais de segurança pública é considerado um instrumento fundamental para a transformação das instituições policiais;

Dentro deste processo de nova estruturação do projeto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), criada em 1998 com o compromisso de implementar as políticas públicas de segurança, passou a ter como missão a implementação do Susp.

Para atuar em tal esfera a Secretaria traçou linhas de ação para implementação, como: gestão de conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência.

Ponto estratégico de ação para maior eficácia e para integrar as forças policiais, reduzindo o conflito de competência, foi a subordinação tanto da Polícia Civil quanto da Militar ao secretário de Segurança Pública, que seria responsável por fazer a ligação com órgãos de outras instâncias como a Polícia Federal e guardas municipais.

Foram determinadas metas específicas para o Susp, através da implantação dos gabinetes integrados, com os seguintes objetivos específicos:

- Implementar as políticas vinculadas ao plano nacional de segurança pública e aos planos estaduais e municipais, observadas as peculiaridades locais;

- Estabelecer uma rede estadual/nacional de intercâmbio de informações, experiências e práticas de gestão, que alimente um sistema de planejamento em nível nacional, com agendas de fóruns regionais e nacionais;

- Elaborar um planejamento estratégico das ações integradas a serem implementadas;

- Criar indicadores que possam medir a eficiência do sistema de segurança pública;
- Identificar demandas e eleger prioridades, com base em diagnósticos;
- Garantir um sistema onde a inteligência e as estatísticas trabalhem de forma integrada;
- Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública³.

O Sistema Único de Segurança Pública, em sua estrutura, propõe a criação das Áreas de Integração de Segurança Pública (Aisp)⁴, unidades descentralizadas para avaliar e monitorar atividades de segurança pública, assim como, planejar, controlar, supervisionar as ações.

O planejamento de ações engloba, na criação das Aisp, a aproximação da polícia com as comunidades, com o diagnóstico local para favorecimento dos serviços a serem prestados para a população local, integrando os serviços locais e de outras esferas do governo.

Novas ações de segurança devem ser pensadas e planejadas para a segurança pública no Brasil, hoje, ao contrário do que pensavam as classes dominantes, não são mais suficientes as muralhas das residências, os carros blindados e a segurança privada, reforçados pelo policiamento público ostensivo distribuído nos bairros nobres (SOARES, 2006). A população que não têm condições de manter esse aparato também pede segurança e, muitas vezes, não é atendida por conta de um estado elitista que considera áreas mais pobres como espaço de bandidos – são sim, espaços onde criminosos, por saber da ausência do Estado, de segurança, estabelecem suas atividades que envolvem, em episódios comuns, uma rede os criminosos de colarinho branco, policiais e políticos corruptos.

³ Informações disponíveis no site do Ministério da Justiça, <http://portal.mj.gov.br>.

⁴ Este propósito de concretizou e o município de Macaé, espaço desta pesquisa, está situado na Aisp³². O Estado do Rio de Janeiro conta hoje com 41 Aisp.

2.3.4 Projeto Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) - 2007

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é tem como estratégias a integração de ações de segurança que englobam eixos de prevenção, controle e repressão da violência.

O programa atua englobando ações nas vertentes:

Social – quando determina como foco de atuação jovens em situação de risco social e recém saídos do sistema prisional;

Etário – ao abranger de forma prioritária, porém não exclusiva, jovens e adolescentes entre 15 a 29 anos; e

Territorial – por atender regiões urbanas com maior concentração de homicídios e crimes violentos.

Em seu discurso o programa se apresenta como iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. Articula, em termos teóricos, políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública. Entre os principais eixos destacam-se a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência⁵.

Além dos profissionais de segurança pública, o Pronasci tem como público-alvo os jovens de 15 a 24 anos que residem em áreas onde o tráfico está mais presente ou que estão ou já estiveram em conflito com a lei, presos ou egressos do sistema prisional e ainda os ‘reservistas’, passíveis de serem atraídos pelo crime organizado em função do aprendizado em manejo de armas adquirido durante o serviço militar. Porém, o Pronasci não tem uma regra objetiva para contemplar os Estados e Municípios e, por isso, acaba utilizado como instrumento de captação de dividendo político eleitoral.

O Pronasci é coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atua junto aos GGIM e trata da implementação das ações nos municípios. Para garantir a realização das ações no país são celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios

⁵ Informações disponíveis no site do Ministério da Justiça. www.portal.mj.gov.br, acessado em 23 de novembro de 2014

com Estados, Municípios, e organizações governamentais e organismos internacionais.

Embora tenha sido instituído em 2007, o Pronasci não contempla todo o território brasileiro. De acordo com o site do Ministério da Justiça, dos 5.564 municípios, foi devidamente implantado em 150 deles, assim como no Distrito Federal e em 22 Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Nesse sentido, falta contemplar os seguintes Estados: Paraíba, Roraima, Amapá e Santa Catarina.

O Pronasci trouxe de volta uma iniciativa de 2003, a de integrar as forças de segurança e as instâncias de justiça criminal numa espécie de fórum executivo, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que passaram a ter suas representações nos Estados e Municípios. Os municípios com altos índices de mortalidade por causas externas, por ocasião de eventos violentos, aderiram ao Pronasci e passaram a receber verbas para a estruturação dos GGI e para projetos aprovados de acordo com a Senasp e os ministérios envolvidos.

Com o programa foram criadas outras ferramentas como o Sistema de Monitoramento do Pronasci (Simap) e o Sistema de Convênios do Governo Federal (Siconv), do Ministério do Planejamento, onde há a obrigatoriedade de inserção de todos os projetos destinados a repasse de verbas do governo federal.

A efetivação do Pronasci enfrentou grandes barreiras, estruturais e políticas. Nas questões estruturais, de criação dos gabinetes de gestão integrada, espaços de representação do programa nos municípios, muitos deles depararam-se com a falta de pessoal qualificado para desenvolver as ações e, em muitos casos, não se efetivou de fato, pela falta de repasse para comprar equipamentos para estruturação do observatório da violência, equipar salas com sistemas de vídeo e instalar câmeras para monitoramento das cidades. Este observatório e o sistema de monitoramento são instrumentos importantes para o desenvolvimento das ações de prevenção e elaboração de novas políticas – ao gerar dados e observações a respeito da violência no município, podem se tornar base para a elaboração de projetos locais de segurança pública.

Quanto às questões políticas, no período de sua efetivação os municípios se depararam com o impasse do período eleitoral de 2008, que, apesar de não desestruturar o programa, causou uma interrupção nos repasses para projetos já aprovados, a probabilidade de municípios aliados ao governo federal terem prioridade no acesso aos benefícios e, muitas vezes, a falta de interesse político e investimento do próprio município no andamento dos projetos, por priorizarem outras necessidades.

Dentro deste processo de tentativas de consolidação de uma nova política de segurança pública algumas estratégias importantes ainda não foram consolidadas, como a efetivação do Sistema Único de Segurança Pública.

As ações em matéria de segurança pública têm importância e estão em posição de influenciar a legitimidade do governo, pois quanto mais problemas relacionados a insegurança, maior o uso das forças policiais intervindo na individualidade das pessoas, possibilitando mudanças nos movimentos políticos. Bayley (2002, p. 213) destaca “se os policiais normalmente são brutais, a hostilidade é redirecionada contra eles e contra o governo”.

Com as dificuldades de atuação enfrentadas pelos Estados, o crescimento da sensação de insegurança da população e o aumento da ‘privatização da segurança’, ou seja, a demanda por mais segurança, vários municípios passaram a implementar ações voltadas à segurança pública, comprometendo-se com o tema.

Iniciativas municipais (como as verificadas nas prefeituras de Santo André, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, Vitória etc.) emergiram como complementares aos mecanismos tradicionais de prestação de segurança pública às populações locais. (GUINDANI, 2005, p. 124)

Ao analisar a situação nacional enfrentada pelos municípios brasileiros, Soares (2005) reconhece que cada município tem suas particularidades e peculiaridades no que tange à questão da violência e criminalidade, mas salienta que problemas como a vulnerabilidade da juventude, a diversidade da violência criminal, o tráfico de drogas e armas e a violência doméstica e de gênero são uma realidade para todos. Nesse âmbito, as propostas de atuação dos municípios em segurança tendem à aplicação de

políticas públicas focadas na prevenção, tendo como prioridade a ação intersetorial articulada.

2.4 A SEGURANÇA PÚBLICA NO NÍVEL MUNICIPAL

Com as dificuldades de atuação enfrentadas pelos Estados, o crescimento da sensação de insegurança da população e o aumento da “privatização da segurança”, ou seja, a demanda por mais segurança, vários municípios passaram a implementar ações voltadas à segurança pública, comprometendo-se com o tema.

Iniciativas municipais (como as verificadas nas prefeituras de Santo André, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, Vitória etc.) emergiram como complementares aos mecanismos tradicionais de prestação de segurança pública às populações locais. (GUINDANI, 2005, p. 124)

Ao analisar a situação nacional enfrentada pelos municípios brasileiros Soares (2005) reconhece que cada município tem suas particularidades e peculiaridades no que tange à questão da violência e criminalidade, mas salienta que problemas como a vulnerabilidade da juventude, a diversidade da violência criminal, o tráfico de drogas e armas e a violência doméstica e de gênero são uma realidade para todos. Nesse âmbito, as propostas de atuação dos municípios em segurança tendem à aplicação de políticas públicas focais na prevenção, tendo como prioridade a ação intersetorial articulada.

A construção de uma segurança efetiva e mais próxima do cidadão, de seus problemas reais e com um viés de cidadania, só será realmente concretizada se houver uma efetiva integralidade das ações de todas as áreas do governo e a participação popular, que trará para dentro da discussão as reais demandas de cada território, com suas especificidades e identidades.

De acordo com Guindani (2004), as experiências nesta área são ainda novas e vêm apresentando progressos e enfrentando dificuldades de concretização. No que se refere a progressos e experiências exitosas, temos a parceria entre sociedade civil e policiamento comunitário como referência nacional, e a aposta na implantação dos conselhos municipais de segurança pública como parte da agenda pública e espaços de participação popular.

Quando abordamos as dificuldades de concretização destas políticas, deparamo-nos com a baixa “institucionalidade, descontinuidade frequente, ausência de trabalhos avaliativos e de sistematização das experiências existentes” (GUINDANI, 2004). Outro ponto importante reporta-se à inexperiência e/ou falta de capacitação profissional de gestores para elaboração e implementação de políticas locais. Para tal função, é necessário que o gestor tenha a habilidade de aproximar diferentes representantes da sociedade civil e diversos órgãos institucionais com o intuito de desenvolver uma política que aborde temas os mais complexos com interesses diversos, além de ações de prevenção e repressão.

Segundo Kahn e Zanetic (2005), em concordância com outros autores (OLIVEIRA, 2002; TANGERINO, 2007), há uma diferenciação entre “políticas de segurança pública” e “políticas públicas de segurança”, pois as “políticas públicas de segurança” são mais amplas e mesclam as questões de segurança a aspectos como cidadania e direitos humanos, bem como englobam diversas ações, governamentais e não governamentais, enquanto “políticas de segurança pública” referem-se a atividades típicas da atuação policial.

Para Kahn e Zanetic (2005) – baseados em caso relativo à região metropolitana de São Paulo –, a diferença entre a atuação de secretarias municipais de segurança e secretarias estaduais de segurança está justamente no fato de as primeiras terem surgido quando a diferenciação citada já era compreendida. Para os autores, é nítida a atuação preventiva dos municípios, com ações como: profissionalização e acesso de jovens à cultura, lazer e esportes; atendimento a vítimas; projetos ligados a cidadania e vinculados a melhorias da qualidade de vida da população. Entretanto, a prevenção não exclui a atuação repressiva da polícia.

Oliveira (2002, p. 62) diz que “é preciso, pois, construir uma via de comunicação, de integração lógica e funcional entre repressão e prevenção”, pois tais práticas não são posturas incompatíveis, mas práticas que atendem diferentes demandas e que se complementam.

Para Soares (2005, p. 17), as políticas públicas municipais de segurança envolvem questões de ordem empírico-analítica e de natureza política. Ao abordar o tema, o autor opta por ter como base o conhecimento empírico de experiências em curso em municípios brasileiros e afirma que, da

perspectiva adotada, “segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa.”

Para alguns autores (DIAS NETO, 2005; GUINDANI, 2005; KAHN, 2005 e SOARES, 2005), há atributos inerentes aos municípios que beneficiam a gestão de atividades na área de segurança, podendo-se destacar: a articulação e proximidade com a sociedade local, a adequação do planejamento de ações às realidades locais, e a presença das agências governamentais. Quanto à atuação dos municípios, inúmeros são os instrumentos que propiciam sua atividade, como: guardas municipais; benfeitorias urbanas; parcerias com o governo estadual; criação de secretaria municipal de segurança pública; implantação de conselhos municipais de segurança envolvendo a comunidade; campanhas de conscientização e informação dos cidadãos em temas como discriminação, uso de armas e violência; fiscalização administrativa (alvarás) e fiscalização do trânsito urbano. Segundo Kahn (2005, p. 49), “a enumeração dessas propostas revela que a prefeitura tem em seu poder instrumentos eficazes para lidar com a criminalidade”.

A implementação de políticas públicas municipais de segurança, conforme Soares (2005, p. 20), implicaria basicamente em três pressupostos: 1) uma nova abordagem da problemática da violência criminal, que reconheça a diversidade de níveis da realidade que envolve (desde a auto-estima, a dinâmica dos afetos, o universo imaginário e de valores e a construção identitária até as questões de aprendizado, acesso a escola, a lazer, a emprego, além das experiências familiares e comunitárias de acolhimento, crise, estigmatização e rejeição); 2) um novo sujeito da gestão pública, sensível à complexidade descrita pela nova abordagem e apto a implantar políticas multidimensionais ou multissetoriais; e 3) uma nova aliança com a sociedade, marcada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades.

Estruturalmente, a atuação dos municípios compreende sua divisão em secretarias de acordo com temas específicos como saúde, educação, assistência social, cultura, meio ambiente, administração e outros. Para Soares e Guindani (2005), por se tratar a segurança de tema complexo, de causas múltiplas e interdisciplinares, por muito tempo houve resistência dos municípios

de atuarem diretamente em políticas públicas de segurança. Contudo, principalmente nos últimos anos, os municípios encontram-se diante da necessidade prioritária de ação voltada à gestão da segurança pública.

Dessa forma, a constituição de uma unidade que lidere a atuação dos municípios em segurança e utilize-se dos atributos e instrumentos já mencionados, passa a ser fundamental para que a política pública seja implementada por meio de ciclo envolvendo diagnóstico, plano de ação, avaliação das ações e monitoramento (GUINDANI, 2005).

Para Cano (2005), a gestão da unidade responsável pela segurança em municípios, com foco na prevenção, deve conceber sua atuação de forma transversal, envolvendo-se com diversas outras áreas da prefeitura. O autor ressalta, em especial, a atenção da coordenação de tais atividades a políticas sociais e assistenciais para a maximização do respeito aos direitos humanos.

A realização de diagnóstico sobre a realidade da violência e criminalidade do município é ferramenta fundamental para a construção de um plano municipal de segurança, pois é por meio do diagnóstico que poderão ser identificadas áreas do município mais vulneráveis à violência e criminalidade, e dificuldades de articulação e integração entre as organizações policiais, órgãos municipais e a sociedade civil, propiciando um ponto de partida para o planejamento de ações voltadas à prevenção, envolvendo diferentes frentes e que estabeleça prioridades de atuação (DIAS NETO, 2005; GUINDANI, 2005; KAHN, 2005; SORAES, 2005).

Atualmente, as taxas de homicídios são frequentemente utilizadas por pesquisadores e gestores para contextualizar realidades sobre violência e criminalidade. Para Pedrazini (2006, p. 84), essas taxas não traduzem de forma global a realidade: "Taxas de homicídios esclarecem apenas parcialmente a questão da violência, mesmo se atualmente parece ser um fato concreto reconhecido como forma real de violência". Mas o próprio homicídio pode ser consequência de outras formas de violência, com diversas motivações, sejam elas de cunho político, religioso, pelo efeito de álcool e drogas, entre outros tantos. Daí a necessidade de um diagnóstico mais amplo, que leve em conta diferentes categorias.

Kahn (2005, p. 68) aponta a existência de vários indicadores que propiciam o acompanhamento da realidade sobre violência e criminalidade dos

municípios e os subdivide em categorias, de acordo com a natureza e finalidade: “1) indicadores criminais ‘objetivos’ e ‘subjetivos’”; 2) indicadores de recursos do sistema de justiça criminal; 3) indicadores os esforços na esfera de justiça criminal; 4) indicadores sociais e demográficos e, finalmente; 5) indicadores de esforços da esfera social”. Contudo, o autor salienta que o maior desafio imposto aos municípios é a “produção, coleta e divulgação dos dados brutos de criminalidade e este processo pode ser construído por meio de planos e programas”.

Após a elaboração de um plano municipal de segurança, com objetivos, metas e recursos necessários e responsáveis envolvidos nominados, mantém-se o desafio de sua implementação e monitoramento das ações. Um dos maiores obstáculos impostos à segurança pública municipal é a utilização de indicadores precisos e confiáveis, que possibilitem o acompanhamento das ações e projetos em curso, propiciando avaliação crítica sobre essas atividades para que decisões quanto à sua continuidade, reformulação, readequação sejam tomadas adequadamente.

Soares ressalta os principais pontos para que um projeto municipal de atuação em segurança se realize:

(...) a constituição de uma unidade, uma agência ou um organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes, isto é, protagonistas das áreas de polícia (também e sobretudo a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável incluir na articulação entidades da sociedade civil, associações comunitárias, a mídia e os cidadãos dispostos a participar. É preciso que haja uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e firme para conduzir com clareza, persistência e paciência o processo, explicando-o reiteradamente à sociedade, sublinhando o sentido de fundo que subsume a pluralidade de ações e projetos sob a unidade de um programa ou de uma política única uniforme. Outro aspecto fundamental para a implementação de políticas públicas municipais de segurança é a articulação com os governos estadual e federal. Em âmbito estadual os municípios contam com a presença das organizações policiais, cuja colaboração e apoio são fundamentais para implementação de um plano de segurança local. Já em âmbito federal, os municípios brasileiros têm buscado apoio nas diretrizes das políticas públicas de segurança, bem como apoio financeiro, por meio de convênios, a exemplo de áreas como saúde e educação. (SOARES, 2005, p. 33)

Contudo, ainda é tímida a atuação dos municípios brasileiros em segurança, pois os mesmos enfrentam dificuldades econômicas, políticas e

técnicas na implementação de políticas públicas de segurança, e sua relação com os governos estadual e federal no que tange ao tema segurança precisa ser mais discutida e desenvolvida.

Segundo Costa e Grossi (2007, p. 7), pode-se dizer que as dificuldades para incrementar a cooperação intergovernamental na área da segurança pública se devem às especificidades do sistema federativo brasileiro. Nesta, como em outras áreas, há grandes reservas com relação à interferência da União na autonomia política das unidades da Federação.

Conforme os mesmos autores é quase inexistente a presença de estudos que retratem a realidade brasileira no que se refere às relações entre as estruturas político-institucionais (federação, estados e municípios) na área da segurança pública.

O Governo Federal e a atuação dos municípios na segurança pública atualmente, o modelo burocrático de administração pública que se encontra em vigor passa por momento de mudanças, questionamentos, de reforma. Esse modelo, basicamente, fundamenta-se na centralização e hierarquização das estruturas decisórias e na regulamentação capilar dos sistemas estatais de prestação de serviços, como garantia de qualidade e consistência da ação governamental e de neutralização dos riscos de manipulação administrativa por interesses econômicos, corporativos ou eleitorais (DIAS NETO, 2005, p. 45).

No início do século XX tal modelo surgiu como alternativa racional para problemas como o abuso do poder exercido por regimes autoritários, garantindo aplicação imparcial e não discriminatória da lei (DIAS NETO, 2005). Nos dias atuais, tal racionalização causou distanciamento dos agentes de governo da realidade social, gerando problemas como a ineficiência dos serviços públicos.

Com as mudanças ocorridas na sociedade, os governos deparam-se com a necessidade de reformas que abranjam aspectos fortalecedores da comunicação entre governo e cidadãos e que se contraponham à rigidez burocrática de forma legítima. Surge a questão da reforma do Estado e o conceito-chave da descentralização, ou seja, da transferência de recursos e competências, tanto no plano interestatal – dos governos centrais aos locais, do executivo para o legislativo –, como no plano extra-estatal, ou seja, do Estado para as organizações do mercado e da sociedade civil. Salienta-se,

contudo, que não há unidade sobre um modelo de reforma de Estado, mesmo que as três vertentes a seguir apresentadas estejam baseadas no conceito de descentralização (DIAS NETO, 2005).

A **vertente administrativa** se baseia na transferência de responsabilidades e competências institucionais e operacionais do Estado central para o periférico. A **vertente econômica** associa os conceitos de “desregulamentação” e “privatização” e prioriza o estímulo à transferência, do setor público para o privado, de autoridade, funções e recursos. A **vertente política** se fundamenta na reforma dos processos decisórios do Estado, buscando sua democratização e explorando a participação direta dos cidadãos no planejamento e implementação de políticas públicas.

Para além das diferenças, inúmeras são as dificuldades e desafios enfrentados nas diversas tentativas de implementação de tais reformas. As que têm sido realizadas em âmbito municipal são as que se destacam por iniciativas focadas em necessidades e realidades locais (DIAS NETO, 2005).

Conforme já constatado por Foucault (2005), o crescimento da população, principalmente em grandes centros urbanos, é um dos maiores desafios impostos ao Estado, daí a importância do trabalho do governo local. Entretanto, os municípios, em sua maioria, ainda possuem gestão bastante atrelada às realidades estaduais e nacionais. “Um projeto de municipalização, no seu sentido mais abrangente, deve estar dirigido à revitalização das competências políticas dos governos locais e, mais, ao resgate da cidade enquanto espaço de interação política, econômica e cultural” (DIAS NETO, 2005, p. 59).

Entretanto, na prática, há impedimentos para a concretização de políticas voltadas à municipalização. Segundo Arretche (2004), a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, a depender do modo como estão estruturadas as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental.

No Brasil, a forma encontrada pelo Governo Federal para atuar no incentivo da atuação municipal, principalmente no que diz respeito às dificuldades econômicas encontradas na realização de políticas em áreas como a saúde e a educação, foi a utilização de um sistema de transferências fiscais (da União para estados e municípios) de caráter constitucional. Segundo

Arretche (2004), no plano vertical (do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios), o atual sistema de transferências fiscais possibilita que quase a totalidade dos ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, já que os resultados são neutros para os estados e esse sistema favorece os municípios de pequeno porte (quanto menor o município maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais). Já no plano horizontal, há a redistribuição dos estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, entretanto as regras constitucionais geram desigualdades entre os estados.

Outro ponto a ser levado em conta no que tange à indução de políticas públicas é que, segundo a Constituição Federal de 1988, o formato adotado foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras.

Qualquer ente federativo está autorizado a implementar políticas em áreas como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, mas não obrigado a implementá-las. Arretche (2004) salienta que essa forma de distribuição de competências propicia superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Esses efeitos se dão pela limitação da coordenação nacional das políticas.

No caso da segurança pública, pelo arranjo federativo brasileiro, a maior parte das tarefas ligadas ao provimento e manutenção da segurança coube ao poder público estadual, ou seja, os estados são os principais responsáveis pela gestão da segurança, sendo a responsabilidade do município uma parcela muito pequena (KAHN, 2005).

No âmbito federal, a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997 e ações de incentivo à atuação dos municípios em segurança revelam que o próprio Governo Federal, amparado pela política nacional de segurança, encontra nos municípios grandes parceiros e terreno fértil para o desenvolvimento de políticas dessa natureza (MIRAGLIA, 2006, p. 95).

Entretanto, Costa e Grossi salientam aspectos importantes para atuação cooperada entre as esferas governamentais: “(..) a cooperação intergovernamental depende da existência de leis, normas e práticas políticas.

Em boa medida, cabe aos governos federais a criação dos mecanismos que incentivem tal cooperação” (COSTA E GROSSI, 2007, p.11).

No caso específico da segurança pública, esses incentivos podem ser fortalecidos pela capacidade de planejamento estratégico e de apoio financeiro de que dispõem os governos federais.

Apesar de não ter a função de executar ações operacionais no controle da violência e criminalidade, a Senasp é responsável por promover a qualificação, padronização e integração das ações executadas pelas organizações de segurança pública de todo o país em um contexto caracterizado pela autonomia destas organizações (SENASP, 2006)

Dessa forma, os municípios que aderirem a um projeto de segurança pública buscando recursos por meio da Senasp estarão participando de um projeto orientado pela Política Nacional de Segurança Pública planejada pela Senasp.

3 O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DA PESQUISA

3.1 MACAÉ COMO ESPAÇO DE PESQUISA

A análise deste processo requer uma visão das transformações ocorridas no município, que passou da economia baseada na pesca e agricultura, na década de 1970, para a de maior produtor de petróleo do Brasil no fim da década de 1990. A Bacia de Campos, que inclui Macaé, é responsável por 80% da produção de petróleo do país, o que transformou o município num pólo petrolífero.

Macaé tem uma população de 242.424 habitantes, de acordo com dados do IBGE (2014). A maior parte desta população é formada por homens na faixa etária de 12 a 39 anos, ou seja, por pessoas em idade de trabalho, muitos vindos de estados e municípios distantes para tentar a vida na área de petróleo. Estima-se que cerca de 10% da população seja formada por estrangeiros que vieram para o município por conta da rede de multinacionais que nele se instalaram, principalmente após o fim do monopólio de exploração de petróleo, em julho de 1996, dando a outras empresas, em parceria com a Petrobras, o direito a exploração na Bacia de Campos. Devido a esta realidade, o município já conta com uma escola bilíngue, da rede privada, que atende a esse público.

O crescimento do município não foi acompanhado por desenvolvimento social. Os níveis mínimos de sobrevivência, o atendimento às necessidades básicas, saneamento, educação, saúde, e sua integração com a representatividade dentro das comunidades, a questão da cidadania, não acompanharam este processo. Isso pode ser explicado por questões que são abordadas no dia a dia do município, como a não autorização do Ministério Público para obras de saneamento em áreas consideradas de invasão e reservas; como uma forma de 'seleção natural', ou social, pois aqueles que não

conseguem se manter voltam para suas cidades de origem; ou simplesmente porque falta investimento público.

Com a chegada da Petrobras e a conseqüente transformação socioeconômica de toda a região, o Município de Macaé se transformou nas últimas décadas, recebendo migrantes de diversos locais do país e do exterior, com variados graus de formação. Desta forma passou a conviver com profissionais de vários tipos e qualificações, mas apenas aqueles bem preparados podiam ocupar cargos cuja remuneração fosse suficiente para arcar com o alto custo de vida que a cidade adquiriu. As extremas desigualdades sociais e a falta de inserção socioeconômica de toda essa mão-de-obra contribuíram para o surgimento e crescimento de áreas de invasão e sem estrutura para construção. Com o passar do tempo, o 'Eldorado' deixou de comportar tamanha população, que entre 2000 e 2007 cresceu com média de 3,8% ao ano, contra 3,2% do Estado.

A violência também surgiu, como nova característica do município, que chegou a levá-lo ao ranking de 10ª cidade mais violenta do país, e 2ª do Estado do Rio de Janeiro em homicídios de jovens de 15 a 24 anos. Isso exigiu iniciativas em relação à segurança pública, demanda crescente também no restante do país. Programas passaram a definir estratégias para a municipalização da segurança pública e combate à violência.

Desencadeou-se uma nova visão de trabalho, com elaboração de estratégias locais de combate à criminalidade, além de se fomentar o debate sobre a importância e os desafios para uma nova abordagem da segurança pública, aproximando o centro de decisões do cidadão, com possibilidade de maior participação e controle social.

Diante de tal realidade, o município é o único do interior que foi contemplado com um programa do governo federal de combate à violência, destinado inicialmente apenas às capitais dos Estados e regiões metropolitanas.

A sensação de insegurança é presente no município. Pesquisa feita pelo município antes da eleição para prefeito do ano de 2008 indicou a segurança como tema mais discutido pela população, como principal demanda para mudanças.

Dados do município apontam que as causas externas, principalmente homicídios por armas de fogo, são as principais responsáveis pela mortalidade de homens jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, sendo mais frequentes em áreas de menor poder aquisitivo, as áreas consideradas de invasão, onde se deu o processo de favelização do município.

As mortes por violência, destacando-se entre elas as provocadas por armas de fogo, têm chamado a atenção pelo caráter devastador entre adolescentes e adultos jovens. É lamentável, portanto, constatar que muitas das crianças que nas últimas décadas conseguiram sobreviver aos anos de maior risco, estejam hoje morrendo quinze, vinte anos depois porque não conseguiram ocupar seu espaço na sociedade (SZWARCOWALD, 1996, p. 364)

Em geral tais fatos têm sido associados aos seguintes aspectos: concentração populacional elevada; desigualdades na distribuição de riquezas; acesso desigual aos serviços de saúde e demais serviços públicos; impessoalidade das relações; fácil acesso a armas de fogo; violência policial; uso e abuso de álcool e outras drogas; impunidade; tráfico de drogas; estresse social; formação de gangues e quadrilhas, entre outros. A consideração destes aspectos mostra uma grande ausência do Estado na construção de melhores condições de vida para a população.

Além deste quadro, há o fato de que a qualificação profissional é fundamental para se conseguir emprego na área de petróleo; muitos que para Macaé se direcionam, com o sonho de oferta fácil de emprego, deparam-se com a ausência de oportunidades por falta de qualificação, e acabam por engrossar a massa de trabalhadores desempregados dependentes de 'bicos' ou da assistência para sobreviver.

Toda esta relação do município com a violência, em que se encontram envolvidos adolescentes e jovens, também se relaciona a estarem excluídos de um mercado de consumo, no qual a competição exige cada vez mais o sucesso e o dinheiro como forma de reconhecimento social, indivíduos sujeitos a episódios violentos e à influência do tráfico de drogas em suas localidades de residência.

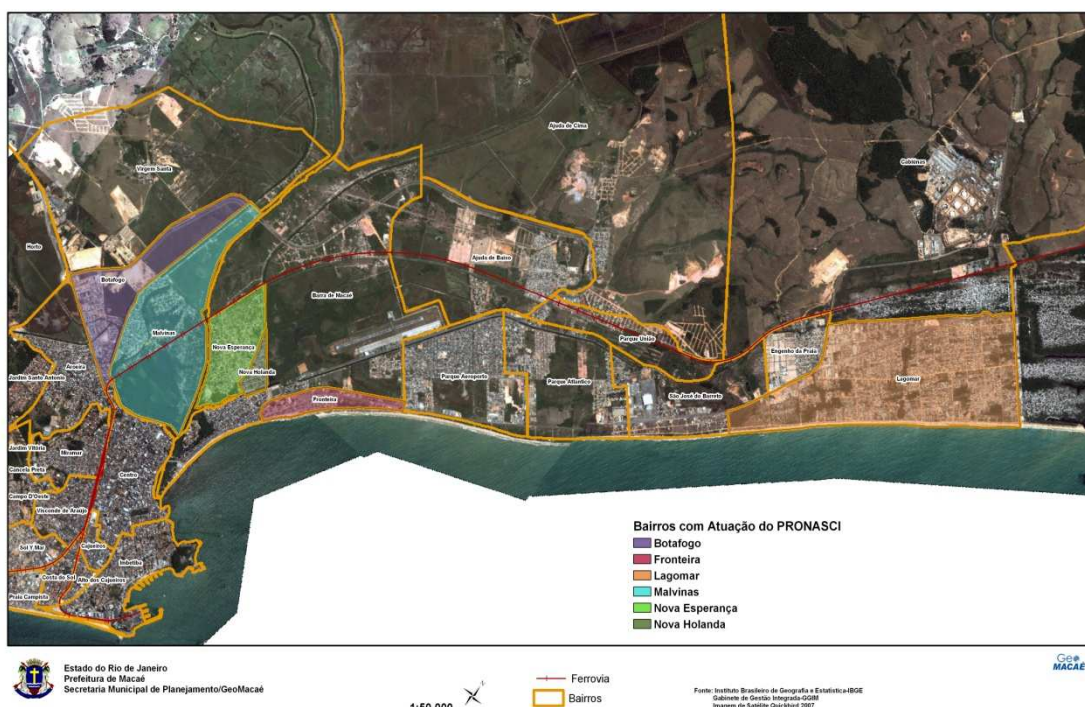
Buscando contribuir de uma forma mais abrangente para a pesquisa e utilizando mapas, instrumento do setor de geoprocessamento do município, podemos verificar que apresentam maior incidência de violência as áreas de

invasão e de habitações mais pobres do município, ocupadas nas últimas três décadas com a chegada de outras pessoas em busca de trabalho e o crescimento desordenado.

O mapa abaixo apresenta a disposição dos bairros que são atendidos pelo PRONASCI, fruto do projeto firmado no convênio em 2008. Na imagem pode-se observar a proximidade das áreas mais vulneráveis do município: Malvinas, Botafogo, Nova Holanda, Nova Esperança, Fronteira e Lagomar

Exceto pelo bairro Lagomar, que se encontra mais afastado, os demais formam um 'complexo' de comunidades carentes de oportunidades e onde o tráfico tem mais influência. A ligação entre eles faz com que se tornem mais comuns as transações comerciais de drogas e a própria guerra por comando das 'bocas de fumo' entre facções diferentes, segundo relatos da polícia.

Figura 1. **Bairros com atuação do Pronasci/MJ**



Nestas regiões, consideradas as mais violentas e, conseqüentemente, discriminadas e isoladas por suas atividades ilícitas, encontram-se as maiores necessidades de estudo da violência e aplicabilidade de ações de segurança pública. Áreas como Botafogo, Malvinas, Nova Holanda e Nova Esperança foram construídas em cima de mangues, no processo de invasão, fazendo com

que constantemente as casas alaguem, tornando difíceis as condições de sobrevivência, por falta de infraestrutura; por vezes, não podem ser realizadas obras em áreas de proteção ambiental, como mangues, por se tratarem de construções ilegais, mantendo uma demanda para o município na atenção a esta população.

Desta forma, ações são desenvolvidas com o intuito de minimizar as dificuldades desta população e este processo se dá, em sua maioria, na construção de casas populares e com a transferência destas famílias para estas novas áreas. Entendendo que a segurança não se limita a ações de repressão apenas, no ano passado, após a construção destas casas, foi feita a remoção destes moradores. O Gabinete de Gestão Integrada, órgão do município responsável por integrar ações de segurança pública que contribuam para a diminuição da violência, participou, em parceria com diversas secretarias – de Assistência Social, Habitação, Urbanismo, Saúde, Educação, entre outras – do processo de transferência destas famílias para as novas casas. Esta dinâmica reforçou o entendimento de secretarias e outros órgãos municipais de que ações devem ser realizadas de forma integrada e de que a segurança pública deve abranger ações preventivas, como as envolvidas neste projeto.

Ao desocupar e coibir o crescimento nesta região, procuraram-se desenvolver ações integradas de saúde, segurança, transporte, meio ambiente, entre outras. A intenção do Gabinete de Gestão Integrada é interligar as ações para que se tenha maior efetividade de seus serviços na área de segurança, não realizando, apenas, ações pontuais e emergenciais.

3.1.1 O retrato da criminalidade atual em Macaé

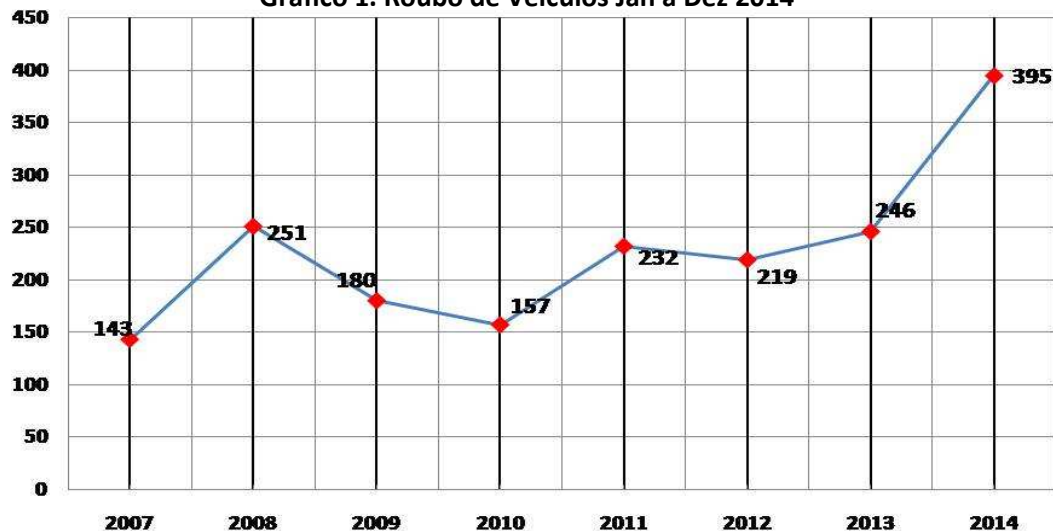
As ações desenvolvidas no município buscam de forma preventiva e repressiva, em parceria com Estado, governo federal e outras instituições, minimizar os agravos da criminalidade violenta e construir espaços com maior segurança para a população, principalmente aquela que vive em espaços mais vulneráveis, onde os confrontos entre traficantes de facções diferentes e policiais se tornaram frequentes.

Os dados a seguir apresentam, sob a forma de gráficos, como a criminalidade vem se comportando nos últimos anos. Foram selecionadas as variáveis mais presentes, como roubos de veículos e transeuntes e homicídios.

Os índices apresentados tiveram, nos últimos dois anos, um aumento considerável em relação à queda/estabilidade apresentada desde 2007. Para os profissionais que atuam na segurança do município, como o comandante do 32º BPMERJ, o Delegado da Polícia Civil e o coordenador do GGIM-Macaé, este processo pode ser fruto de ações de repressão dentro das comunidades mais violentas.

Em relação ao roubo de veículos e de transeuntes, o aumento pode estar relacionado à saída de criminosos dos espaços onde a polícia está fazendo uma presença ostensiva para combater o tráfico. Desta forma, os criminosos saem para buscar renda em ações menos planejadas e de menor poder ofensivo, atentando contra o patrimônio.

Gráfico 1. Roubo de Veículos Jan a Dez 2014



Fonte: Secretaria de Segurança Pública -ISP/RJ

Gráfico 2. Roubo a Transeunte Jan a Dez 2014



Fonte: Secretaria de Segurança Pública -ISP/RJ

No que diz respeito aos homicídios verifica-se que 2014 foi um ano atípico. Desde o ano de 2007 o município não registrava um número tão alto de homicídios. Em relação a 2013 (67 homicídios) houve um acréscimo de 49 por cento.

A justificativa para este aumento pode estar relacionada a questões como o processo de interiorização da violência, apresentado pelo Mapa da Violência 2014, onde se acrescenta que a violência dos grandes centros está migrando para cidades de médio e pequenos portes, onde a presença de um efetivo policial é menor e as ações de segurança, por conta do perfil de interior, ainda estão pouco desenvolvidas.

Outro ponto importante foi o confronto entre facções rivais para a tomada de espaços para instalação de pontos de vendas de drogas e comércio de produtos roubados. As áreas de tráfico do município têm o comando criminosos de facções diferentes, o que causa constantemente ações de confronto violento.



Fonte: Secretaria de Segurança Pública -ISP/RJ

3.2. APRESENTAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL (GGIM) E DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL DE MACAÉ (GGIM-MACAÉ)

Esta pesquisa tem como campo de conhecimento e ponto de referência, para seu entendimento, as ações desenvolvidas a partir do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé (GGIM-Macaé).

Entretanto para entender como surgiu e como funciona o GGIM-Macaé e preciso que entendamos a composição de um gabinete da forma como foi constituído pelo Ministério da Justiça.

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal forma a estrutura gerencial local do Pronasci, condição estabelecida para receber recursos do convênio. Assim, enquanto principal ferramenta de gestão, garante sua viabilidade operacional, reunindo o conjunto de instituições que incidem sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade e aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas⁶.

Os GGIM estão aportados em três grandes eixos:

Gestão Integrada – pauta-se na descentralização da macropolítica e atua de forma colegiada nas deliberações e execuções de medidas e ações conjuntas a serem adotadas para combater a criminalidade e prevenir a violência, no âmbito local, reunindo os vários segmentos que compõem a segurança pública. As decisões são tomadas de comum acordo entre os membros, respeitando as autonomias institucionais dos órgãos que compõem o GGIM.

Atuação em Rede – o GGIM pressupõe uma rede de informações, experiências e práticas estabelecidas, que extrapolam os sistemas de informações policiais e agregam outros canais de informações. Além de apresentar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o GGIM mobiliza toda a população, atuando enquanto espaço de interlocução com os cidadãos sobre violência e criminalidade. Nesse caso, a ampliação dessa participação popular

⁶ Disponível na Cartilha do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, em <<http://www.mj.gov.br>, acessado em 23 de dezembro de 2014.

envolve a interação intensa do GGIM com os fóruns municipais e comunitários de segurança

Perspectiva Sistêmica – o GGIM concebe em sua estrutura espaços inovadores que aliam informação e tecnologia e planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança. O pleno funcionamento dessa estrutura prevê a sinergia entre as partes, garantida pelo fluxo informação – reflexão – ação.

O GGIM articula as três esferas de governo e as diferentes forças de segurança pública e reúne em sua composição mínima: Prefeito Municipal, autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social; autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais e preventivas; autoridades estaduais da área de segurança que atuam no município: Polícia Civil, Polícia Militar e Defesa Civil; autoridades federais que atuam no município: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Justiça

Outros representantes de entidades públicas ou privadas, da Magistratura, da Defensoria Pública, do Ministério Público, por exemplo, poderão ser convidados a participar de reuniões e atividades do Gabinete, em especial os fóruns comunitários e municipais de segurança pública.

A participação desses representantes se dá na condição de convidados e não garante assento ao Pleno, considerando que o mesmo se constitui em fórum deliberativo e executivo que envolve ações de enfrentamento da criminalidade e que, portanto, requer cuidados adicionais de segurança aos participantes.

As reuniões são restritas aos integrantes do Pleno, salvo os convidados pela presidência, previamente acordados. Devem ocorrer, pelo menos, uma vez ao mês, com deliberações registradas em ata.

GGIM é uma rede que atua para propor ações integradas e promove o intercâmbio de informações e experiências, alimentando o sistema de planejamento e de políticas municipais preventivas de segurança pública.

O GGIM conta com a seguinte estrutura administrativa: Colegiado Pleno; Secretaria Executiva; Observatório de Segurança Pública; Sala de Situação e Operações; Estrutura de formação e qualificação; Espaço multidisciplinar de prevenção.

Com essa estrutura que foi criado o GGIM-Macaé, em decorrência da divulgação em fevereiro de 2007 do “Mapa da Violência 2006”, elaborado pela Organização dos Estados Ibero-Americanos, para a Educação, Ciência e Cultura, que estremeceu a população de Macaé, então posicionada como a 10ª cidade mais violenta do Brasil, sendo, também, a 5ª do País e 2ª do Estado, no indicador de homicídios de jovens entre 15 e 24 anos, com a taxa de 187 homicídios/ano/100 mil habitantes.

Tamanha exposição diligenciou uma intensa mobilização política, que culminou na criação do Programa de Desenvolvimento Social de Macaé e Região (Prodesmar), que tem a Petrobras como parceira repassadora de recursos às ações de municipalização da segurança pública. Oportunizou, ainda, a sua inclusão no Pronasci/MJ, materializado na assinatura do Convênio de Cooperação Federativa, em 26 de novembro de 2007, que instrumentou a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé – GGIM-Macaé⁷.

O Ministério da Justiça atendeu ao Município de Macaé em condição especial, pois, na ocasião, foi o único município não situado em região metropolitana, conforme exigência prescrita na lei de criação daquele programa. Desta forma o município foi considerado “pioneiro” nas ações municipais de combate à violência no Interior do Estado.

3.3 O GGIM-MACAÉ E A SEGURANÇA PÚBLICA NO MUNICÍPIO

Além das informações fornecidas ao longo do trabalho a respeito do GGIM foi realizada uma entrevista com o coordenador do gabinete, que forneceu dados que complementam a pesquisa e destacam o papel do gabinete na segurança pública local e a parceria com o instituições locais e forças de segurança.

A entrevista foi realizada nas dependências do gabinete e gravada (roteiro anexo I). Inicialmente foram realizadas perguntas a respeito da implementação do gabinete, incluindo as dificuldades e facilidades deste processo. Em seguida destacada a questão das parcerias com instituições

⁷ GGIM-Macaé e da Secretaria Executiva do GGIM – criados pela Lei Complementar nº 100 de 17 de abril de 2008, alterada em 27 de dezembro do mesmo ano, substituindo o termo Secretaria Executiva por Coordenadoria Extraordinária – LC Nº 111/2008. Esta alteração conferia à equipe do GGIM uma estrutura de apoio logístico municipal, com servidores lotados na administração pública local.

municipais e membros do gabinete, dando uma atenção especial à importância do desenvolvimento de ações integradas.

O coordenador do gabinete destacou em sua entrevista que a criação do GGIM Macaé foi uma iniciativa pioneira no Interior do Estado e foi exigido pelo Ministério da Justiça para a instalação do Pronasci, a partir de uma ideia alinhava com a prática ainda não consolidada.

Quanto à atuação, o GGIM trabalha de forma integrada e consorciada com outros órgãos setoriais. O coordenador destacou que, para funcionar, o GGIM necessita de um corpo administrativo, com estratégias que não firam a probidade administrativa, os processos, legislações, fazendo o gabinete trabalhar em conformidade legal e, acima de tudo, precisa de uma rotina de atividades que tornem o grupo, o colegiado, que é bem heterogêneo, uma unidade de pensamento, que mesmo com culturas e formas de pensar diferentes consiga debater e buscar uma estratégia para solução e encaminhamento das demandas municipais.

Em relação à dificuldade de implementação do GGIM, o coordenador destacou o processo de sensibilização dos membros nomeados para composição do gabinete, para o fato de que esse não era um órgão com viés político-partidário, nem econômico, devendo ter como resultado uma melhoria da qualidade de vida da população.

A participação de cada membro e sua importância foi relatada pelo coordenador:

Cada integrante, dentro do seu nível de responsabilidade, de sua esfera de ação, passou a perceber que seu trabalho poderia ser mais fácil se ele caminhasse “ombro a ombro” com os demais setores da administração pública. Assim o que era feito de forma estanque, isolada, passou a ser feito de forma colegiada, ou seja, as limitações que um órgão setorial, possivelmente tinha, passou a serem supridas pelas possibilidades de outros, desta forma passou-se a discutir soluções de forma conjunta. (E.J.)

Este processo de integração dos membros é uma ferramenta importante para a execução das atividades, entretanto é preciso destacar e reforçar sempre a necessidade da presença dos membros nas reuniões, espaços de debate e apresentação das propostas.

As facilidades em relação à instalação do gabinete se deu, de certa forma, por ser o município um pioneiro na implementação do gabinete, o

processo de erros foi sendo visto como uma nova experiência, as ações tinham uma certa autonomia e passava-se por um processo de experimentação. Segundo o coordenador do gabinete, a administração pública estava empenhada em diminuir os índices de criminalidade no município.

O desempenho das atividades relatadas pelo coordenador se apresenta, em suas palavras, de forma eficiente:

As ações executadas têm sido feitas de forma efetiva, com sucesso. O gabinete foi criado para dar soluções estratégicas, fruto de discussões multidisciplinares para a criminalidade no município, desta forma ao integrar diversas áreas da segurança, os resultados das ações se tornam efetivos por se complementares, como por exemplo, ações conjuntas das polícias que atuam no município (civil, militar e federal) ou de secretarias municipais com as forças locais de segurança. (E.J.)

Entretanto, algumas ações definidas durante as reuniões necessitam de encaminhamento para outras esferas do governo ou mesmo para apreciação e liberação de orçamento por conta do gabinete do prefeito. Estas ações, por conta de processos burocráticos, acabam por retardar a efetivação de algumas estratégias.

A efetividade das ações é registrada para além das reuniões ordinárias, de acordo com o coordenador,

A relação estabelecida entre os membros do gabinete favorece, hoje, após um longo período de existência, a articulação de ações diretas por meio de contatos que extrapolam as reuniões, criando-se uma rede para redução da criminalidade e desenvolvimento de projetos. (E.J.)

Estas ações, apesar de favorecerem um melhor e mais rápido andamento das atividades do gabinete, acabam por extrapolar uma das condições do GGIM que é a plenária para exposição e apresentação das necessidades e discussão dos temas, com participação do colegiado.

Outro ponto apontado na entrevista foi em relação à participação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) no gabinete. Esta relação se consolidou no início do processo pela imposição de criar o gabinete para que se pudesse receber recursos do Ministério de Justiça via Pronasci. Hoje a relação se mantém por conta de esclarecimentos de dúvidas e informações a respeito de ações de segurança.

Após a implementação, o gabinete pode funcionar com uma equipe que contemple os projetos desenvolvidos no município, mesmo que estes sejam encaminhados para secretarias afins. O GGIM-Macaé conta com uma equipe administrativa (três profissionais) que faz todo o trabalho de acompanhamento de processos, arquivamento e agenda de trabalhos internos e externos; uma equipe de “contadoria”, que realiza trabalhos de elaboração de processos de despesas, aquisição de material e acompanhamento de empenhos (três profissionais), um engenheiro eletrônico e dois técnicos que desenvolveram e acompanham, com reparos e manutenção, o Sistema de Videomonitoramento do município, com 56 câmeras e uma central que, construída pelo município, funciona no mesmo espaço das instalações do 32º Batalhão de Polícia Militar; dois profissionais administrativos que foram capacitados para trabalhar na ouvidoria; uma profissional da área de serviço social que desenvolve suas atividades no Observatório de Segurança que compõe o gabinete, e que elabora estudos e apresenta dados gráficos para o diagnóstico da violência no município; e, um assessor com formação em direito, que atua como subcoordenador da pasta, que por sua formação presta apoio às questões jurídicas.

Para o coordenador, esta equipe, atualmente estruturada, é capaz de cumprir as demandas e missões estabelecidas para o gabinete; caso surja um novo projeto, com novas especificações e, necessitar, de outros profissionais, estes serão solicitados à administração.

O município vem desenvolvendo diversos projetos para a minimização da criminalidade nos espaços públicos.

O município tem como projeto pioneiro neste momento o processo de pacificação, desenvolvido com os moldes do criado pelo governo do Estado e desenvolvido na Capital. Este hoje é o projeto o que concentra maiores esforços por se tratar de uma nova tentativa da administração pública municipal tomar o poder e ocupar estes espaços, criando condições para que a população tenha acesso aos serviços que passarão a ser prestados nestes espaços, como a saúde, assistência e esporte. Atividades que deixaram de ser realizadas pela exposição cotidiana do poderio de tráfico nas ruas com armas e drogas.(E.J.)

Para o coordenador, a instalação de uma unidade de “pacificação” e a volta das ações municipais favorecem a sensação de segurança no local e melhoram, relativamente, a qualidade de vida da população. Entretanto, em

nossa observação, cabe ressaltar que as ações de prevenção devem estar presentes para a consolidação de uma política pública com participação social.

Este projeto, assim como os outros desenvolvidos pelo GGIM-Macaé, é realizado em parceria com outras secretarias municipais ou com equipes das forças de segurança que atuam no município.

Para o coordenador, o papel do GGIM vai para além das estratégias desenvolvidas e apresentadas pelo PRONASCI.

É importante ressaltar que o gabinete, apesar de coordenar algumas ações mais diretas do Pronasci, ele tem o papel de articulador entre os demais órgãos que desenvolvem as ações locais de segurança. Em relação ao processo de pacificação esta parceria se torna ainda mais presente por se tratar de ações desenvolvidas com estratégias militares de ocupação seguidas de ações sociais e estruturais oferecidas pelo serviço público local como, por exemplo: iluminação, coleta de lixo, saneamento, poda de árvores e reparos nas ruas. (E.J.)

Neste processo, uma questão importante é o acompanhamento e avaliação das ações em andamento, pois o objetivo da pacificação é ultrapassar as estratégias militares de ocupação e, conseguir, em médio e longo prazo, (re)estabelecer os serviços públicos prestados, com a redução da insegurança e ameaças aos moradores.

Quanto ao investimento em tecnologia e projetos, tanto em relação ao poder público municipal, quanto a outras esferas de governo, o coordenador acredita que, com a velocidade das mudanças tecnológicas, sempre são necessários novos investimentos, e a questão segurança pública, por ser um tema novo em debate no país, ainda carece de recursos para sua real inserção na agenda de governo, mas para isso tem que haver vontade política, ou seja, interesse de grupos políticos envolvidos com o tema..

O gabinete foi instituído por meio de um convênio com o Ministério da Justiça, e diversos projetos, quando voltados para a segurança pública, são encaminhados e monitorados pelo gabinete. Esse convênio criou espaços como a própria estrutura física do gabinete com o Observatório de Segurança Pública, Ouvidoria e Central de Monitoramento e aquisição de mais 20 câmeras, além das 26 do convênio com a Petrobras, para monitorar os pontos mais críticos da cidade.

Um novo convênio a ser gerido pelo GGIM é em relação à nova lei do Estatuto das Guardas Municipais que vai armar as guardas transformando-as em “verdadeiras polícias” e este processo necessita de adequação de estruturas físicas, capacitação de profissionais e aquisição de armamento e munição. (E.J.)

Este convênio vai englobar ações de diversas secretarias e outras forças de segurança, como as policias civil e federal, por conter em seu escopo a aquisição de armas letais.

A participação social no GGIM se dá de forma indireta:

Em relação à participação da população no GGIM, esta se dá por meio da representação do Conselho Comunitário de Segurança Pública com um membro permanente, que após reuniões mensais ou quinzenais, encaminha e apresenta ao grupo as demandas oriundas dos encontros. Outro ponto importante em relação à participação foi a criação da ouvidoria no gabinete, apesar de não constituir, inicialmente, como parte da estrutura do GGIM, esta foi inserida para favorecer a comunicação com a população. (E.J.)

A participação social no GGIM por meio do Conselho Comunitário de Segurança Pública demanda uma maior efetividade. As reuniões acabam por não comportar as demandas da comunidade por falta de divulgação e de uma estrutura adequada para recebimento das necessidades da população. Desta forma, a relação população e GGIM acaba prejudicada.

Assim, mesmo com esses dois meios de ligação, Conselho e Ouvidoria, o coordenador acredita que os serviços prestados pelo gabinete não são de conhecimento da maioria da população, por ser um espaço estratégico de atuação e sem atendimento externo. O conhecimento do número da Ouvidoria e seus atendimentos se dão, principalmente, para demandas em relação à atuação de guardas municipais; denúncias de violação de direitos e perturbação da ordem.

Mas para o coordenador do GGIM a falta de conhecimento da população não impede o trabalho do gabinete:

O conhecimento ou não externo em relação às atividades do gabinete não influencia nas ações a serem realizadas. O mais importante neste processo é que o trabalho do GGIM tenha um conhecimento voltado para dentro da administração pública, onde são desenvolvidas as parcerias e projetos. (E.J.)

Concluindo o processo de apresentação do GGIM, o coordenador acrescentou os projetos que estão sendo, prioritariamente, desenvolvidos pelo

gabinete como o processo de pacificação, Sistema Municipal de Videomonitoramento, funcionando há quatro anos; criação de corredores de segurança; e o Consórcio Regional de Segurança Pública e Defesa Social, considerado passo importante para poder discutir a questão da segurança pública de forma regionalizada e não pontual em cada município, uma vez que toda a região tem seus aspectos econômicos, sociais e formas de criminalidade bem semelhantes.

3.3.1 Entrevista como fonte da realidade

O objetivo das entrevistas realizadas com atores da guarda municipal foi enriquecer o debate a respeito da segurança pública em Macaé e apresentar as mudanças ocorridas após a aprovação e publicação da lei nº 13.022/2014, de 11 de agosto, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que atribuiu às Guardas Municipais um importante papel dentro do cenário da segurança pública de nosso país, função esta que já era desenvolvida por profissionais de algumas regiões metropolitanas e passou a compor o Estatuto.

A entrevista com o subsecretário apontou a importância das mudanças ocorridas nos últimos dois anos na Guarda Municipal de Macaé em relação a sua estrutura e formação. A Guarda passou de atuações mais voltadas para questões patrimonialistas e participação em pequenos eventos da cidade para trabalhos voltados para rondas ostensivas, ocupação de espaços públicos, patrulhamento preventivo e ostensivo dos logradouros. Desta forma, é preciso adequar a guarda às diretrizes do Estatuto que, em síntese, faz dos guardas municipais agentes de segurança, materializando assim o processo de uma possível municipalização da segurança pública.

A Guarda Municipal de Macaé tem como ponto forte seu efetivo, composto por cerca de 750 agentes, que, com novas metodologias de emprego, novo ordenamento operacional em um breve espaço de tempo pode ter uma visibilidade maior em relação às novas metodologias de ação. Outro ponto importante é a questão da remuneração, que no início de carreira é de cerca de R\$ 2.300,00 e pode atingir R\$ 7.000,00 no decorrer dos anos de serviços prestados, para uma carga horária de 24 horas por 96 horas.

Entretanto, este contingente está atrelado a uma rotina específica para que possa desenvolver um trabalho voltado para a atuação nas ruas e de forma mais positiva. Desenvolver uma nova rotina de operação para atender ao novo Estatuto é o que move a Secretaria neste momento. A Guarda atua em sua função com rotinas determinadas, entretanto há necessidade de padronização destes eventos e, em um contingente grande, o processo é mais complexo.

Outro ponto destacado na entrevista pelo subsecretário foi a questão da formação dos guardas municipais, que entraram na Prefeitura em momentos políticos distintos, tendo sua formação inicial, muitas vezes, voltada para o momento político vigente, com tipos diferentes de ideologias políticas e operacionais, sem critérios técnicos para atuação.

O subsecretário destacou que nos últimos dois anos a GM Macaé vem passando por mudanças estruturais em relação a equipamentos e espaços de atuação. Quando a atual gestão assumiu a Secretaria de Ordem Pública, em janeiro de 2013, começou o processo de aquisição de equipamentos de proteção básica, uniformes, armas não letais, como spray, e até o momento a aquisição de 22 veículos e três bases móveis.

Com a atuação da segurança pública mais voltada para as decisões locais, e com o policiamento comunitário como foco de atuação dos agentes de segurança, a Secretaria de Ordem Pública está preparando seus profissionais para atuarem junto aos agentes de segurança em espaços destinados ao policiamento comunitário, traçando com isso uma aproximação maior com a população local e com os problemas existentes em espaços definidos e diagnosticados.

Como a questão de atuação nas ruas voltada para a proteção do indivíduo e outras questões que englobam o novo Estatuto das Guardas Municipais, o agente ainda se encontra um pouco fora das novas expectativas da população, atento, ainda, para questões patrimoniais, como portarias, zeladorias, entre outras unidades públicas.

Mas, ressaltou o subsecretário, o Município de Macaé apresenta outros desafios em relação a este tipo de policiamento com viés comunitário quando da participação dos guardas municipais. O primeiro se atenta para a própria estrutura do município que, com uma população altamente flutuante, com a

presença ostensiva do tráfico e com rotatividade de moradores acaba por não construir uma noção de proximidade, de comunidade de fato.

O segundo ponto se dá em relação à condição de compromisso da Guarda com o Município, 60% dos guardas municipais residem em outros municípios, não criando vínculos com a população local, vêm ao município, fazem um plantão de 24 horas e retornam quatro dias depois para um novo plantão. (A.S.J.)

Com a estipulação de uma relação mais próxima do GGIM com a Secretaria de Ordem Pública, nos últimos dois anos⁸, foi sendo construída uma nova noção de segurança e de real participação dos agentes em estratégias de combate à criminalidade, com atuação em parceria nas atividades voltadas para o município.

Concluindo, o subsecretário acrescentou que a inserção da guarda municipal efetivamente nas ações de segurança pública, no rol das instituições responsáveis por esse processo, traz para as políticas públicas de segurança uma maior efetividade e visibilidade para a população, por esta poder contar com elementos menos “militarizados” para atender às necessidades de segurança e proteção.

Outras entrevistas foram realizadas com profissionais como a coordenadora de Recursos Humanos, que ressaltou a importância do processo de mudança na rotina da Guarda Municipal. Segundo a coordenadora, as ações da guarda municipal hoje estão voltadas para “*atuar com vistas à proteção do patrimônio público municipal e policiamento ostensivo voltado à preservação da vida*”.

Assim como o subsecretário, ressaltou o efetivo da guarda como um ponto positivo, e acrescentou a importância de o grupamento ser voltado para a inteligência e atuação tática nas estratégias de ação. Entretanto, disse que o grupo apresenta-se desmotivado, sem estrutura para trabalhar e, conseqüentemente, indisciplinado.

Em relação à guarda municipal e sua atuação enquanto agente de segurança pública apontou que este processo só poderá ser efetivado com apoio do poder público: o legislativo, por meio de leis e decretos municipais,

⁸O coordenador extraordinário do GGIM-Macaé ocupa há dois anos a função de Secretário Municipal de Ordem Pública, promovendo maiores possibilidades de atuação da segurança no município, com menor dicotomização das ações em relação ao planejamento principalmente.

apoiando as determinações do Estatuto; o executivo disponibilizando estrutura para a aquisição de armas letais e, principalmente, promovendo capacitação e aperfeiçoamento constante para estes profissionais. Acrescentou que não adianta armar mais 750 profissionais se não houver uma preparação adequada.

Colocar nas ruas profissionais despreparados só aumentaria o risco de maiores confrontos armados e não contribuiria com a efetivação de políticas públicas de combate à criminalidade, se tornaria apenas uma forma de efetivar, ainda mais, políticas repressivas e de pouca participação popular (G.P.)

As entrevistas realizadas com as guardas municipais que atuam na chamada “linha de frente” de ações da GM trouxeram à tona questionamentos não apontados pelos membros de gestão do gabinete e da Secretaria de Ordem Pública. A visão de segurança pública e gestão destes profissionais, muitas vezes, diferem do que eles chamam de parte de gabinete, parte teórica do problema.

Alguns entrevistados questionaram o que seria segurança pública, se o papel que eles desenvolvem, mesmo nos patrimônios públicos, não seria uma ação de segurança também. Outros entendem “este tipo de função como segurança, mas como segurança simplesmente, não a pública, que impede roubos e mortes”.

Questionados a respeito dos pontos fracos e fortes da GM de Macaé contatou-se uma diversidade de respostas.

A guarda municipal tem de bom a quantidade de guardas, a escala de trabalho um dia e folga quatro e o salário também é legal, mas falta mais atenção para a gente, mais benefícios como planos de saúde e odontológico. (R.B., guarda municipal)

A escala de trabalho atual do GM de Macaé foi reduzida em 2014 após um acordo do prefeito com a categoria. A carga horária que era de 192 horas/mês foi reduzida para 144 horas/mês e transformada em plantões de 24 horas por 96 horas.

O prefeito diminui nossa carga horária, mas acho que ainda precisa de muita coisa para ser segurança pública de verdade, tipo os policiais que ficam nas ruas armados (H.O.).

O que se verifica nas entrevistas é que o guarda municipal tem o entendimento da segurança enquanto atividade de policiamento ostensivo, com a aquisição de armas de fogo e atuação em espaços violentos.

Quando questionados sobre a violência no município, os profissionais que estão nas ruas, relatam que o município tem pouco policiamento. Continua, seja por formação ou por entendimento do papel social, os questionamentos a respeito do papel ostensivo da polícia.

As informações contribuíram para o entendimento da Guarda Municipal, por parte de alguns representantes, do papel do município em relação à segurança pública.

3.3.2 Processo de “Pacificação” nos moldes das UPPs

Em parceria com o GGIM-Macaé, a administração municipal buscou encontrar soluções que pudessem favorecer a melhoria dos serviços prestados nas áreas mais degradadas do município e com maior índice de criminalidade. Neste processo foram despendidos esforços urbanísticos, assistenciais e estruturais de segurança e ordem pública, que, combinados às ações operacionais das Forças de Segurança atuantes nos limites municipais, buscaram, conjuntamente, cumprir o objetivo estratégico de “*reinsirir*” o poder público nas áreas que hoje são espaços privilegiados de atuação do tráfico.

Entretanto, verificou-se que a presença dos serviços públicos nestas áreas não estava sendo possível devido às condições de insegurança geradas pela movimentação do tráfico de drogas. Este cenário de submissão, somado à impossibilidade de supri-las com os serviços públicos essenciais, transformou os limites das suas áreas em bases territoriais irradiadoras da violência nestas áreas e suas imediações.

O processo de pacificação, no momento de sua inserção em Macaé, meados de 2009 e novamente em 2014, apesar de não ser uma ferramenta de redução real da criminalidade, veio como uma forma de apoio para a retomada das ações municipais em algumas áreas, sendo entendido como um processo de média duração, e substituído por ações locais de estruturação e prevenção.

O advento da cadeia produtiva do petróleo em Macaé, a partir da década de 1970, e o conseqüente movimento migratório da sua força de trabalho, formaram diversos adensamentos populacionais de ocupações desordenadas, na maioria situados ao norte do leito do rio Macaé.

Destacam-se, na imagem, no sentido Leste-Oeste, as localidades da Fronteira, Brasília, Nova Holanda, Nova Esperança, Ilha Leocádia, Malvinas, Botafogo e Novo Botafogo. Todas, sem exceção, sinalizam seu convívio com o comércio de drogas. Entretanto, as Malvinas e Nova Holanda, e Nova Esperança, por extensão, se tornaram as bases territoriais fortemente defendidas e irradiadoras do tráfico às demais.

Seguem, na Tabela 1, dados numéricos das localidades citadas.

Tabela 1. Perfil estrutural da área atendida

	Malvinas	Botafogo	Malvinas / Botafogo	Nova Holanda
População	6.689	10.882	17.571	6.717
Área	277.089 m ²	105.590 m ²	382.679 m ²	194.620 m ²
Densidade (hab/m²)	0,02	0,10	0,04	0,03
Unidades de Saúde	3	1	4	2
Escolas	2	3	5	4
Praças	1	4	5	1
CRAS	0	1	1	1
CAD ÚNICO			4.226	3.781
Bolsa Família			2.249	1.972

Fonte: Programa Macaé Cidadão – Prefeitura Municipal de Macaé (2010)

Pode-se observar que estas localidades são limitadas naturalmente por cursos d'água, que compõem o sistema hidrográfico formado pelos leitos natural e artificial do rio Macaé e canais artificiais, formando ilhas contíguas. São, portanto, interligadas por pontes e pontilhões que se tornam pontos sensíveis importantes, pois servem como observatórios para o alerta antecipado à presença policial. Além de comprometer o efeito surpresa, tais passagens são de elevada vulnerabilidade às incursões das forças policiais.

A ilha Leocádia se desdobra como separador físico de dois grandes adensamentos e, por consequência, atende como rota de fugas dos criminosos que demandam das Malvinas e Nova Holanda, via Nova Esperança. Atualmente, recebe um fluxo médio de invasão de cem unidades habitacionais/ano, o que pode resultar, em médio prazo, na sua total ocupação, o que, na prática, unificará as localidades relacionadas e formará um complexo com cerca de 70 mil habitantes, consolidando o maior processo de favelização do Interior do Estado.

Pode-se concluir, parcialmente, que as repetidas incursões das forças policiais nos territórios dominados pelo tráfico, nas Malvinas e Nova Holanda, acarretam situações de elevado risco à integridade física dos policiais e dos moradores e, ainda, se caracterizam pela facilidade de fuga dos criminosos pela Ilha Leocádia, alertados logo nas primeiras movimentações. Tais operações são, frequentemente, eficazes, mas sem a efetividade desejada para consolidar uma pacificação definitiva, e compor, de fato, uma política de segurança.

Há cerca de oito meses, os profissionais de saúde se recusaram a trabalhar no Programa de Saúde da Família (PSF) da Nova Holanda, em face da falta de segurança causada pela pressão do tráfico local. Na ocasião, o PSF suspendeu, por tempo indeterminado, suas atividades, pois três servidores, designados por influência do tráfico, utilizaram suas dependências como depósitos de drogas e empaioamento de munições, requisitaram ambulâncias como meio de fugas e se apoderavam dos medicamentos para atendê-los clandestinamente. Cabe esclarecer que, pela legislação de criação daqueles postos, os servidores, obrigatoriamente, devem ser moradores da localidade, o que acaba sofrendo interferências do crime local no processo de recrutamento e seleção.

Pelo mesmo motivo, o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), vizinho ao ponto de vendas de drogas na Nova Holanda, foi destelhado para se transformar numa barricada dominante para enfrentamento das forças policiais. Depois de inúmeras situações de risco, foi encerrado, após um tiroteio que obrigou dezenas de crianças e profissionais a permanecerem por cerca de quatro horas abrigados no chão.

As obras de urbanização, que são precedidas de uma audiência pública para colher participações da comunidade, invariavelmente recebem intervenções para construir obstáculos artificiais, para dificultar a atuação policial, tendo como porta-voz a própria comunidade, notoriamente pressionada a obter o requisitado.

Recentemente, os representantes do Poder Judiciário da Comarca de Macaé informaram do impedimento dos Oficiais de Justiça de cumprir as entregas dos mandados. No momento, estão elaborando um relatório a ser encaminhado à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado para as devidas providências.

As construções de obstáculos artificiais, para dificultar as progressões das forças policiais, já são práticas comuns nas Malvinas e Nova Holanda. O caso mais acintoso foi a construção de um portal, com os pilares interligados por uma resistente corrente, que foi destruído pelos próprios policiais militares, uma vez que os operadores das retroscavadeiras da Prefeitura de Macaé, posicionados no local e sob ameaças, se negaram a fazê-lo por receio de represálias.

Relatos de líderes comunitários e familiares informam casos de jovens requisitadas para serem amantes de traficantes recém-chegados da Região Metropolitana, e de outros obrigados a transportar drogas encomendadas. É de conhecimento que outras violências e desonras são praticadas contra os moradores, particularmente das Malvinas e Nova Holanda.

Cabe esclarecer que esses casos são apenas uma amostragem de um cenário muito mais amplo, cujo relato comprometeria esta exposição de motivos, pela sua extensão. Recomenda-se a busca completa dos outros casos aos órgãos de inteligência das forças policiais atuantes em Macaé.

Pelo exposto acima, pode-se concluir, parcialmente, que o nível de hostilidade imposto pelo tráfico de drogas nas comunidades carentes, em Macaé, não é menos acentuado que nas favelas mais violentas da Região Metropolitana. A sua intensidade é menor, justificável pelas reduzidas dimensões e adensamentos populacionais das localidades macaenses, o que, diretamente, reduz a quantidade de criminosos praticantes.

A instalação de unidades policiais dentro destas localidades não aniquilaria o tráfico de drogas e, muito menos, diminuiria a criminalidade

violenta, mas, mesmo diante das críticas apresentadas por especialistas em segurança a respeito da dinâmica instituída por este projeto, não é possível, hoje, no município de Macaé, se trabalhar nestas áreas sem ações de enfrentamento direto da violência.

A administração pública, com o objetivo de diminuir a criminalidade nas áreas mais violentas vem desenvolvendo ações preventivas, em médio e longo prazo. A localidade da Nova Holanda recebeu nos anos de 2012/2013 obras de urbanização, contratadas por cerca de R\$ 32.000.000,00, com investimentos, exclusivos, do Tesouro Municipal. O projeto prevê instalação das redes de água e esgoto, arborização e pavimentação viária. Está prevista, também, a construção de uma estação de tratamento de esgotos, que será estendida aos moradores da Nova Esperança, Barra, Brasília e Fronteira. Até o presente, foram executados cerca de R\$ 4.000.000,00 do total contratado.

O município executou, em dois anos, 69% do total de R\$ 14.000.000,00 referente ao PAC 1, empregado, exclusivamente, na localidade da Nova Esperança, para financiar as construções de 64 unidades habitacionais, destinadas aos moradores em situação de risco daquela localidade, e obras das redes de esgoto, drenagem pluvial e pavimentação viária. As obras são acompanhadas pelo trabalho técnico social, que objetiva agregar aos moradores conceitos de educação ambiental e organização e mobilização comunitária.

No ano de 2012 o município teve proposta para o financiamento do PAC 2 recentemente aprovada, no valor de R\$ 130.600.000,00. Visa atender às necessidades urbanísticas das localidades do Lagomar, Ajuda, Malvinas, Nova Esperança, dentre outras.

No campo dos investimentos em tecnologias e ações de segurança pública, o município contratou, no ano de 2011, a ONG Viva Rio para elaborar o Plano Municipal de Prevenção da Violência e nortear de forma mais objetiva as ações de segurança pública no município.

Conclui-se, portanto, que a Administração Pública de Macaé vem se esforçando em promover ações preventivas de redução da violência. Cabe ressaltar, ainda, que as intervenções urbanísticas citadas, imperativas à consolidação da pacificação e que, normalmente, ocorrem após a tomada das forças policiais, estão em curso neste município, numa demonstração de

antecipação desta administração e inversão positiva do atual processo de pacificação das comunidades na cidade do Rio de Janeiro.

Também se conclui, com esta apresentação, que o esforço de pacificação, se apresentou como uma ferramenta para a otimização dos serviços públicos nestas áreas.

3.3.3 Análise documental: Atas GGIM

As atas geradas durante as reuniões do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM-Macaé) são analisadas neste trabalho como uma ferramenta de extrema importância para análise do desenvolvimento das ações relativas à segurança pública no município. A integração das diversas forças de segurança e órgãos municipais proporcionou um enriquecimento das ações locais e uma visão mais ampliada do que é segurança pública e de sua intercessão com as estruturas locais.

Com a presença de diversos atores de instituições municipais e membros de outras organizações, o conceito de segurança pública pode ser expandido e discutido com visões diferenciadas. A contribuição de atores do poder legislativo, executivo e judiciário complementa os debates que reportam, principalmente, às ações municipais.

As reuniões, a partir de 2010, passaram a ser realizadas, estrategicamente, nas instalações do Fórum do município, o que favoreceria a presença dos juízes das Varas criminal e da infância e juventude, favorecendo, ainda, a troca de informações e maior aproximação entre os órgãos municipais, facilitando o diálogo.

As atas apresentam os apontamentos, questões discutidas e decisões deliberadas por membros natos e convidados permanentes do GGIM-Macaé, podendo contar com a interferência de algum convidado. As demandas vindas da sociedade civil são apresentadas pelo representante do Conselho Comunitário de Segurança Pública e pelas demandas das secretarias que são representadas no gabinete.

Os temas discutidos e apresentados a seguir nas atas são diversificados e oriundos das demandas e necessidades dos diversos membros que compõem o Pleno do GGIM.

As primeiras reuniões tiveram como meta a definição de prioridades para o GGIM, como por exemplo, para elaboração do Plano de ações definidas pelo Ministério da Justiça, onde seriam estabelecidas as primeiras estratégias de redução da criminalidade. Após análise da chamada “mancha criminal” pelas forças de segurança e das condições socioeconômicas pelas secretarias municipais foi estabelecida a seguinte ordem: (2008) Malvinas e Botafogo; (2009) Nova Holanda; (2010) Novo Horizonte e Campo d’Oeste; (2011) Lagomar e (2012) Fronteira, bairros com maiores índices de criminalidade no município.

Outras ações foram contempladas com o pedido de aprovação pelo coordenador do GGIM-Macaé como a elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública de Macaé; formação de Guardas Municipais, com a utilização dos Telecentros de Inclusão Digital (Pronasci) e do Programa Macaé Inteligente (Secretaria Executiva de Ciência e Tecnologia), para acessar os cursos disponibilizados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); criação de postos de Policiamento Comunitário nas Malvinas e Botafogo, aprovar a implementação das seguintes ações sociais de integração do jovem e da família, de execução municipal, nos bairros Malvinas e Botafogo, em 2008: Equipes Multidisciplinares; Mulheres da Paz; Protejo – Jovem Cidadão; Reservista Cidadão; Instalação e Modernização de Espaços Culturais – Pontos de Cultura; Projetos de resgate da cultura nativa; Instalação de Pontos de Leitura. Além da consolidação da atual estrutura do Conselho Comunitário de Segurança Pública, ativo em Macaé como sede da Aisp-32, em conformidade com a Resolução nº 263, de 26 de julho de 1999, da Secretaria de Governo de Segurança Pública, que criou as Áreas Integradas de Segurança Pública.

A aprovação da criação do Conselho Comunitário se tornou um grande passo para o desenvolvimento das ações de segurança pública no município com um viés de cidadania, pois é a partir dele que a população pode encaminhar suas demandas ao gabinete.

Na reunião seguinte, ainda em processo de real implementação do GGIM-Macaé, os membros foram consultados para a aprovação dos seguintes pontos:

➤ Aprovar as ações do Plano de Policiamento Comunitário traçado pelo Comando do 32º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, conforme as condições de execução: os bairros da Malvinas, Botafogo e Nova Holanda, assistidas pelo Pronasci em 2008 e 2009, estão vinculadas à Área de Policiamento do 32º BPMRJ (APoIUop), indicada como de maior incidência de homicídios dolosos, a despeito da redução significativa ocorrida no primeiro bimestre do corrente, comparativamente ao mesmo período de 2007;

➤ Necessidade de instalar um Sistema de Vigilância, por meio de monitoramento CFTV e de um Centro de Controle Operacional (CCO), instalado no quartelamento do 32º BPMRJ, que permita o Controle, Comando, Comunicação e Inteligência (C³I) das operações;

➤ Planejamento com o mapeamento de 28 pontos de monitoramento, de interesse à segurança pública de Macaé;

➤ Implementar processos de gestão de pessoas nos quadros do 32º BPMRJ. Para tal, destaca-se a necessidades de ampliar a edificação das dependências do Comando da UOp, particularmente às instalações da Sala de Operações da Unidade, e nas instalações de apoio logístico, como alojamento, rancho, oficinas de manutenção, armaria etc.

➤ Adotar um Cinturão de Policiamento Integrado de Macaé (CPIM), consorciando as ações: Operacionalizar Policiamento Ostensivo Geral (POG) nas Malvinas, Botafogo e Nova Holanda, com trios de policiais militares, em turnos, irradiados de trailer e com rádios portáteis; operacionalizar Policiamento Transportado em Ônibus Urbano (PTOU), com aplicação diária nos horários e rotas apontadas como mais críticas nas Malvinas e Nova Holanda, com trios de policiais militares, irradiados de forma análoga ao POG; Integrar a inteligência do 32º BPMRJ à comunidade, com utilização de viaturas descaracterizadas, com rádio e efetivo a ser definido.

As ações de policiamento ostensivo determinadas em reuniões de colegiado são vistas inicialmente como uma forma de diminuir a exposição de riscos com a qual convivem os moradores das regiões, tirando, em curto prazo, as armas das ruas e do contato com a população.

Nesta mesma reunião, a presidência da Guarda Municipal, nesse período uma autarquia municipal, membro do gabinete, apresentou propostas de ações estruturais que contemplavam as seguintes demandas: Projeto

Treinamento e Aperfeiçoamento Físico, com o objetivo de condicionar fisicamente os guardas municipais para o cumprimento das suas atividades junto às comunidades; Projeto Bolsa Formação, com o objetivo de incentivar a autocapacitação de um efetivo de 40 guardas municipais; Projeto Meio Ambiente Comunitário, com o objetivo de aproveitar a infraestrutura do Departamento de Vigilância Ambiental e Patrimonial, da Guarda Municipal, para desenvolver ações educativas destinadas à preservação do meio ambiente; e Projeto Assistência Escolar Comunitária, com o objetivo de efetivar uma operação-presença nos entornos dos estabelecimentos de ensinos situados nas localidades atendidas pelo Pronasci.

Na quarta reunião do GGIM-Macaé, os representantes da Polícia Rodoviária Federal fizeram a exposição dos projetos desenvolvidos na região da Rodovia Federal BR 101 que ficavam nas proximidades de Macaé.

A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil apresentou projeto de criação do Núcleo Comunitário de Defesa Civil, apresentado pela Secretaria Executiva de Defesa Civil.

Na reunião seguinte o tema de discussão ganhou grandes vultos e divergências no colegiado do GGIM-Macaé: decidir sobre a aprovação da instalação de uma Casa de Custódia na Área Integrada de Segurança Pública - Aispdo 32º BPMRJ e, caso positivo, definir o local e recursos humanos necessários.

O Presidente do Conselho Comunitário de Segurança Pública, Marcos Maia, manifestou-se contrário à instalação da Casa de Custódia em Macaé, representando, portanto, a opinião da comunidade local, expressa na reunião do Conselho quando o tema foi abordado.

A instalação da Casa de Custódia no município tinha como objetivo desafogar as Delegacias de Polícia (que na ocasião deste debate ainda não eram, em sua maioria, Delegacias Legais) da região do entorno, que continham em suas instalações um grande número de apenados aguardando julgamento e posterior encaminhamento para penitenciárias.

Além das reuniões ordinárias realizadas pelo gabinete, quando necessário os membros solicitam junto à coordenação do gabinete reuniões extraordinárias. Este foi o caso identificado pelos representantes da 123ª

Delegacia de Polícia para pontuar esclarecimentos a respeito da estrutura organizacional necessária ao funcionamento eficiente da Delegacia Legal.

O Secretário Municipal Especial de Desenvolvimento Social e Humano apresentou a preocupação em relação aos moradores de rua, uma população que vem aumentando no município e que demanda esforços conjuntos de diversas secretarias. Na oportunidade apresentou aos presentes a Pousada da Cidadania, espaço construído no município para abrigar, de forma temporária, os moradores de rua. Informou que a abordagem aos moradores de rua para encaminhamento para a pousada era um processo difícil, de pouca aceitação, por isso a necessidade de apoio de outras secretarias.

O coordenador do GGIM apresentou a proposta de convênio com o Programa de Desenvolvimento de Macaé e Região (Prodesmar) para implantação do sistema de monitoramento.

O Presidente do Conselho Comunitário de Segurança Pública solicitou a intervenção das forças de segurança junto aos guardadores de automóveis atuantes nos Cavaleiros que, segundo o presidente, estão achacando os usuários do sistema viário local.

Alguns pontos abordados nas reuniões do GGIM têm que ser resolvidos, encaminhados para outras secretarias que, nem sempre, compõem o gabinete. Nestes casos os responsáveis eram convidados a participar dos debates na reunião seguinte.

Projetos com repasse via Ministério da Justiça ou Secretaria Nacional de Segurança Pública eram encaminhados para avaliação via GGIM e aprovados nas reuniões. Desta forma, com o intuito de capacitar agentes da Guarda Municipal, foi instalado no espaço dessa instituição um Telecentro com acessibilidade em tempo integral, para que os guardas pudessem fazer cursos disponibilizados pelo MJ, como o Bolsa Formação. O Telecentro vai contar com a seguinte estrutura: tele salas, sala web e sala do tutor.

Na sexta reunião do gabinete, com o intuito de promover uma política de segurança no município, foi apresentado um Estudo de Situação sobre a violência em Macaé. Neste estudo pode-se observar, e divulgar para os membros do gabinete, as condições nas quais o município se encontra em relação à violência. Dados apresentados do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) e da base de dados da saúde –Sistema de Informação de Mortalidade

(SIM) – apontam que o cerca de 90% das mortes ocorridas no município, por arma de fogo ou arma branca, são provenientes de questões relativas ao tráfico de drogas.

Desta forma, cabe observar que as ações do GGIM devem ir além de estratégias voltadas para o combate apenas da criminalidade violenta e física. É preciso que os trabalhos se desenvolvam por todo o município, ultrapassem as barreiras dos espaços onde se registram os maiores índices de mortalidade.

Dentro do processo de combate à criminalidade e da construção de novas estratégias para a elaboração de uma política de segurança pública, a participação social foi apontada como uma ferramenta de extrema importância, ou melhor, necessária para a criação de vínculos da sociedade com o governo para gerir de forma mais equânime a política.

Nesse sentido o coordenador do GGIM-Macaé apresentou aos membros do gabinete a relação com os 10 princípios e 40 diretrizes, resultantes da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª Conseg), realizada em agosto de 2008, que nortearão a elaboração da Política Nacional para o setor.

O informativo da 1ª Conseg foi distribuído para que os participantes da reunião conferissem a amplitude daquele evento. O mesmo foi encaminhado para divulgação nas instituições que integram o GGIM-Macaé, com o objetivo de motivar os agentes de segurança em face do esforço empreendido pela organização da Conferência.

A Conferência Nacional de Segurança Pública não teve uma participação popular como as de saúde e educação, por exemplo, áreas que vêm construindo o processo de participação há mais de três décadas. Cabe observar que, além de a segurança ser uma área nova de debate, os movimentos sociais oriundos da década de 1970 com ideais democráticos foram enfraquecidos com os governos de direita e fragmentação política.

Aproveitando a discussão sobre segurança iniciada com a Conferência, o coordenador do gabinete fez uma exposição acerca do tema com definições específicas de seu entendimento de segurança pública, ordem pública e defesa social, afim de coletar informações no grupo do objetivo de cada órgão representado e nivelar conhecimentos. Ficou destacado, ainda, que os GGIMs não pertencem às administrações públicas municipais, pois atuam,

independentemente, como facilitadores do pacto federativo de redução da violência, garantindo a aplicação das oportunidades em conformidade com os planejamentos do Ministério da Justiça e Secretaria de Estado de Segurança Pública (Seseg).

No município de Macaé, não em todos os contemplados pelo Pronasci, juntamente com a secretaria executiva do GGIM foi criada a Coordenadoria Extraordinária do Gabinete de Gestão Integrada, que é mantida com uma estrutura municipal de pessoal, se estendendo para além do coordenador e qualificando as ações municipais.

Foi apresentado o conceito estrutural do Sistema de Monitoramento por Câmeras e de Integração da Chamada 190, decorrentes do Convênio com a Petrobras, o Prodesmar, destacando a sua futura integração com o projeto análogo do Pronasci, atualmente em análise no Ministério da Justiça.

Na ocasião foi realizada a leitura da Minuta do Regimento Interno do GGIM, visando sua aprovação e publicação imediata. Entretanto, diante da indisponibilidade de tempo e da existência de dúvidas ficou decidido que os membros manifestarão suas opiniões até a próxima reunião, ocasião da decisão final da sua adoção na próxima reunião presencial. O representante da Delegacia de Polícia Federal de Macaé questionou o item IX, do Art. 11, da Minuta do Regimento Interno, que diz:

Art. 11º - São atribuições dos Membros Natos do GGIM-MACAÉ, dentre outras:
(...) IX. Analisar informações oriundas dos diversos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública;

Houve dúvidas em relação a quem poderia ter acesso a dados muitas vezes sigilosos das instituições, e em relação à hierarquia de importância destes dados, como seria realizada a troca de informações entre os membros natos. Concluiu-se pela necessidade de objetivar a redação, acima transcrita, explicando o procedimento da análise das informações a ser adotada.

Na reunião seguinte este texto foi alterado pelo seguinte:

IX. Analisar, pessoalmente ou por representantes indicados pelo Membro Nato, as informações oriundas dos diversos órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública, cujo compartilhamento seja autorizado pela fonte;

Outro ponto identificado na leitura do Regimento Interno para aprovação foi a necessidade de incluir a Secretaria Municipal de Assistência Social de Macaé no Art. 6º, da Minuta do Regimento Interno do GGIM-Macaé, que trata da composição dos membros natos.

Esta decisão foi tomada pelo grupo por entender que ações de prevenção e acompanhamento desenvolvidas pela Secretaria são de extrema importância para o processo de minimização dos agravos da violência e na construção de novas estratégias de enfrentamento.

Diante desta exposição vale ressaltar a importância das discussões em torno da efetivação do gabinete, sua institucionalização e representatividade perante as forças de segurança que atuam no Município, Poder Judiciário e órgãos municipais. Não foi criado, como preconizado pela Senasp, para ser um espaço de imposição ou transferência de ideias, e sim para reunir atores diversos e traçar estratégias para a consolidação da segurança pública no município.

Outro ponto em destaque na ata é a aprovação dos locais de instalação das câmeras de monitoramento, adotada no projeto do GGIM-Macaé, em trâmite no Ministério da Justiça. As 20 câmeras disponibilizadas pelo convênio para instalação no município cumprem o objetivo de monitorar áreas, mapeadas pelo próprio município, onde a criminalidade, as mortes violentas, roubos a transeunte e de veículos estão mais presentes.

Como resposta a esta demanda foi realizada uma reunião extraordinária para se discutir o tema. Diversos atores estiveram presentes, a Polícia Militar identificou as áreas com maior incidência de violência e, em parceria com outros órgãos e representante do Conselho Comunitário de Segurança, determinou o posicionamento das câmeras.

Diante do quadro de violência identificado no Município e buscando prevenir maiores incidências em outras categorias como mulheres e adolescentes, o articulador do Pronasci no Estado do Rio de Janeiro sugeriu a criação de uma rotina que facilite a troca de informações entre os órgãos e instituições voltadas à proteção das mulheres, das crianças, dos idosos e dos portadores de necessidades especiais e mentais, e, ainda, aqueles que fiscalizam o trabalho infantil, além do Conselho Tutelar, Guarda Municipal,

dentre outros, com o propósito de prevenir os crimes de violência contra as pessoas.

Neste sentido aponta-se a importância de construção de estratégias juntamente com a população e por meio do diagnóstico situacional. As ações voltadas para o reconhecimento dos espaços e das ações das comunidades tiveram como entendimento questões apontadas pela Escola de Chicago, pioneira nas discussões de criminalidade e diagnóstico.

Para Andrade (1997) os apontamentos da Escola de Chicago em relação à vida urbana e a criminalidade, continuam ainda relevantes e aplicáveis na realidade com uma visão voltada para as transformações vigentes no processo de urbanização.

Com as Teorias da Escola de Chicago é possível desenvolver estratégias que não se concentram no indivíduo como causa do problema, que atuam por meio de teorias de estrutura social onde as pessoas são influenciadas por interações sociais e outras forças ambientais ao redor deles.

O gabinete a nível municipal discute as ações possíveis de serem desenvolvidas em território próprio, mas mesmo assim estes temas podem depender de intervenção de outras instâncias do governo. Um exemplo deste processo são os temas discutidos como a instalação de cadeia pública em Macaé; a evasão do crime para o interior do Estado; e o processo de recolhimento de corpos. Temas como estes devem ser apresentados para discussão em esferas estaduais, ultrapassando a competência municipal de atuação.

O articulador do Pronasci/MJ, que atua no Estado do Rio de Janeiro, informou que, em relação às questões apresentadas, mesmo que esses temas sejam de amplitude de decisão do Estado é necessário que o município se articule para reivindicar melhoria nos serviços, pois a administração estadual lida com demandas de outros municípios e pode não identificar tais necessidades. Outro destaque foi a importância da presença do prefeito nas reuniões do gabinete para a discussão de questões locais que englobam ações policiais, de justiça, do governo, da sociedade e acompanhar o funcionamento do GGIM. Citou que o GGIM-Macaé *“é um grande e bom exemplo, sendo o mais organizado e avançado. Sendo assim, alguns GGIMs estão pedindo auxílio técnico ao coordenador para a tomada de ações e deliberações”*.

Apontou que o GGIM-Macaé precisa da participação dos secretários e das secretarias sociais de governo, *“porque não existe segurança pública apenas nas ações dos agentes de segurança, mas também, na estrutura urbana, no acesso aos serviços, enfim, o consenso é de integração”*.

Entre as discussões apontadas nas reuniões, levantamentos sobre o papel de cada órgão em suas respectivas áreas são questionados em algumas ocasiões. Um exemplo foi a atuação da Secretaria Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana e a Polícia Militar em relação à fiscalização de trânsito no município e aplicação de multas e advertências. Após exposição dos motivos e razões ficou decidido, em colegiado, que as ações do órgão municipal, no que se refere a barreiras de fiscalização, só poderiam ser realizadas com a presença da Polícia Militar.

O coordenador relatou que *“cada força da segurança pública tem sua própria e limitada atribuição e competência”*e, por decorrência, solicitou, ainda, a máxima atenção para evitar a usurpação de função, *“o que pode gerar anulações nas peças processuais, causadas pelas execuções de procedimentos ilegais, além de questionamentos junto ao Ministério Público”*.

Durante todas as reuniões do GGIM-Macaé são apresentados dados estatísticos referentes aos tipos de criminalidade mais frequentes no município, como roubo a transeunte, roubo de veículos e homicídio. Esses dados são apresentados e discutidos com os membros do gabinete e, principalmente, com o Delegado da Polícia Civil e o Comandante do 32º BPMERJ. Durante o processo de apresentação, o articulador do Pronasci/MJ ressaltou a importância de incluir os autos de resistência do Município de Macaé no demonstrativo mensal de incidência criminal, contemplando desta forma todas as formas de criminalidade de atentado à vida.

A exposição dos dados dos autos de resistência é uma forma de sensibilizar os membros do gabinete para a necessidade de um olhar mais crítico para as formas de intervenção policial nas localidades com maior índice de criminalidade.

O município de Macaé tem seis distritos: Macaé, Cachoeiros, Córrego do Ouro, Frade, Glicério e Sana. Exceto a sede, Macaé, os outros distritos são situados na região serrana do município e são pontos turísticos de visitaçao o ano inteiro. O distrito do Sana, o que mais apresenta pontos turísticos, foi tema

de discussão na reunião do gabinete. O Secretário Municipal de Turismo relatou que enfrenta problemas em relação ao consumo de drogas na região, o que o motivou a fazer gestões junto à Secretaria de Estado de Segurança para autorizar a instalação de um Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO) em Sana.

Membros do gabinete apontaram para a importância de se realizar trabalhos em educação sobre drogas para a obtenção de melhores resultados. O processo de policiamento apresenta melhores resultados quando combinado com uma política integrada com outras áreas de prevenção no atendimento ao usuário.

Em dezembro de 2014, o DPO Sana foi substituído por unidades de patrulhamento móvel, por definição de novas estratégias do 32º BPMERJ de atuação.

O juiz criminal em exercício no Município, em decorrência de depoimentos em audiências e relatos de policiais, solicitou esclarecimentos a respeito da saída de patrulhas para atendimento de solicitações em áreas do município. Segundo o juiz, em alguns relatos observa-se a divergência de depoimentos de policiais e réus, quando se refere à existência ou não de policial no local na hora da ocorrência. O mesmo sugeriu na ocasião a importância de se gerar um relatório durante a saída para atender às chamadas.

O coordenador do GGIM reiterou o esclarecimento sobre a possibilidade de o Sistema 190 elaborar automaticamente relatórios. Citou, como por exemplo, *“as dificuldades da Seção de Operações do 32º Batalhão da PM em cumprir a ronda que foi planejada. Com a integração 190, se uma viatura sair do seu itinerário, será emitido um alarme sonoro dentro da viatura e no Centro de Operação do Batalhão – levando a viatura à correção de seu trajeto”*. Sendo assim, nos casos em que é necessário buscar informações acerca de dias e horários de uma determinada guarnição, será possível produzir um relatório com tais informações. Apontou a previsão de uma solução mais imediata e reiterou a previsão de 120 dias na instalação do Sistema 190 e produção desses relatórios.

O juiz criminal ressaltou que 120 dias é um prazo extenso e reiterou sua solicitação, mesmo que elaborada manualmente. O importante é ter um

cadastro contendo hora, local e o resumo da ocorrência, pois não há nem uma Central Única de Atendimento a essas ligações.

O Juiz da 2ª Vara de Família, Infância, Juventude e Idoso complementou que, muitas vezes, ao perguntar para o policial como foi iniciada a ocorrência, ele fala que foi “por determinação da Sala de Operações”. Explicou que houve relatos que apontam atividades excludentes por parte de policiais, como adolescentes abordados que “rodam durante horas e horas” na viatura à procura de seus parentes. Destacou a importância de um relatório mensal ou quinzenal para trabalhar e confrontar com a informação gerada pelo relatório feito pelo policial.

O coordenador explicou que essas demandas serão supridas com a integração das chamadas 190, pois a central de atendimento e de monitoramento será operada por policiais em processo de licença, contratados pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, especialmente para não terem vínculo com policiais que estão na rua, e subordinados ao Comando do Batalhão.

Estas estratégias de discussão entre diferentes atores da segurança pública, como juízes, policiais e órgãos municipais, é o real papel do gabinete, que desenvolve seu trabalho apontando ferramentas para a elaboração de ações que possam atender à população.

Como uma forma de denunciar todos os tipos de crimes ocorridos no município, assim como denunciar ações de abuso de poder, entre outras questões, o GGIM, em parceria com o Governo do Estado e instituição não governamental, aprovou em plenária a elaboração de projeto para a criação de um Disque Denúncia no município.

Diante disso, o comandante do 32º BPM alertou para a necessidade de se criar um filtro para prévia seleção das denúncias, este tipo de estratégia favorecia o atendimento, pois iria direcionar as demandas para o órgão competente, no caso Polícia Civil ou Militar.

O Disque Denúncia, nos moldes do desenvolvido na Capital do Estado não foi, até o fim deste trabalho, criado em Macaé. A população local conta com um número direto da Polícia Militar, além do 190, para denúncias e sugestões.

Como Macaé é uma cidade que cresceu nos últimos 30 anos por conta da presença de grandes empresas e da Petrobras, a presença desta empresa nas reuniões do GGIM se tornou de extrema relevância.

Em uma oportunidade, o então Gerente de Comunicação e Segurança das Informações da Unidade Bacia de Campos Petrobras, ministrou uma palestra sobre o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, projeto fruto de parceria entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, e a Petrobras. Consiste na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a região, de longo prazo, abrangendo outras potencialidades, além das já conhecidas, como a petrolífera, extrativa mineral e agricultura.

É de interesse do município, e importante, que o planejamento de crescimento seja realizado em parceria com a Petrobras, pois desta forma é possível minimizar os ônus deste processo, na tentativa de reduzir, ainda mais, o aumento da criminalidade e do crescimento desordenado.

Durante reunião do GGIM, a convite do coordenador, o presidente do Conselho Municipal de Defesa os Direitos das Crianças e dos Adolescentes apresentou seus projetos em cima dos índices de homicídios de crianças e adolescentes. Informou que, recentemente, o Município inaugurou o Núcleo de Atendimento à Criança e Adolescente Vítimas de Violência (Naca), para atender qualquer tipo de violência e esta recebendo encaminhamentos de outras secretarias, além da de Desenvolvimento Social. Falou sobre a necessidade de doações ao Fundo daquela instituição, que recebe incentivo fiscal, com abatimentos no Imposto de Renda do doador (1% pessoa jurídica e 6% pessoa física). Acrescentou, ainda, que as doações do momento são insignificantes, pois falta o entendimento claro sobre aquele Fundo. Nesse sentido, os representantes do Conselho convidaram todos a comparecer ao Fórum Permanente da Criança e do Adolescente, espaço de discussão onde seriam apontadas questões relativas ao funcionamento e importância das instituições de proteção à criança e adolescente no município.

A exposição feita pelo presidente do Conselho chamou à atenção dos membros do gabinete para a questão da violência contra crianças e adolescentes no município e, expôs para a plenária, a importância de se

investir neste tema e criar espaços de discussão de estratégia de melhoria da qualidade de vida deste segmento.

Membros que compõem o gabinete questionaram ao presidente do conselho quanto à participação do orçamento do município para atuação deste órgão. Foram informados pelo presidente que a verba é de uso exclusivo às atividades administrativas do conselho e que, as execuções de projetos, dependem de captação de recursos junto às iniciativas privadas.

Em relação aos dados de criminalidade do município, expostos durante uma das reuniões, um dos membros do gabinete questionou sobre o item “encontro de cadáver” apontado nas estatísticas da polícia, de como este dado se transforma em índice ao final do processo. O Delegado da 123^o DP informou que após emissão do laudo do IML – com previsão inicial de 30 dias – com a causa da morte este dado é alterado nas estatísticas do Instituto de segurança Pública – ISP/RJ para sua real definição.

O esclarecimento quanto a este fato é importante a partir o momento em que este item acaba por “mascarar” dados de homicídios nas cidades, enquanto não se investiga a causa este dado não é computado.

Além da apresentação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, na mesma ocasião, o coordenador do GGIM, convidou a representante da Secretaria Municipal de Políticas para a Mulher para compor a plenária como Membro Nato deste órgão.

A participação desta secretaria representa a percepção de que, mesmo como um embrião ainda, a questão da violência contra a mulher no município de Macaé, esta sendo enfrentada como uma questão pública, compondo espaços de debates na busca por estratégias de enfrentamento em parceria com os outros órgãos municipais que discutem segurança pública.

O Juiz Titular da 1^a Vara Criminal da Comarca de Macaé fez uma apresentação acerca da Central de Penas e Medidas Alternativas – CPMA. Relatou em plenária que o município demanda condições de instalação da central por conta da quantidade de processos que poderiam ser apenados com penas alternativas. Informou que o interesse da Comarca é realizar parcerias com o governo municipal no sentido de alocação de servidores municipais na unidade e de encaminhamento dos apenados para realização de trabalhos em instalações da administração pública. O coordenador solicitou ao juiz criminal

que encaminhe ao gabinete cópia do projeto apresentado para na reunião para apoiar sua solicitação ao setor de Recursos Humanos da prefeitura.

Segundo o juiz da Vara criminal este tipo de iniciativa desafoga o sistema prisional e favorece um processo real de retorno deste apenado ao convívio social, pois durante o cumprimento da pena este não há o isolamento. Esclareceu que estas penas são aplicadas para crimes de pequeno potencial, geralmente pequenos furtos e danos ao patrimônio.

Na mesma ocasião o comandante do 32º BPM informou que algumas das prisões ocorridas no município pela polícia militar acabam por não serem concretizadas, algumas vezes, por falta do processo de reconhecimento, por conta das vítimas, dos autores dos crimes. Quando chamadas à delegacia para realizar a identificação dos suspeitos, as vítimas, em geral, preferem encerrar o caso. Segundo o delegado isso ocorre pelo fato da vítima temer ser reconhecida pelo criminoso e sofrer ameaças.

O Delegado da 123ª Delegacia de Polícia falou sobre a necessidade de conscientizar a população para que faça o reconhecimento dos acusados, para mantê-los presos e que a falta de reconhecimento obstrui o procedimento investigatório da polícia e que o processo de reconhecimento é feito sem que o suspeito tenha contato direto com a vítima.

Como resposta à solicitação do delegado da civil o coordenador do GGIM-MACAÉ fez um trabalho de divulgação, por meio da mídia local, evidenciando na reportagem a importância de se fazer tal reconhecimento. Foi acordada, em visita ao Jornal local, para um futuro próximo, após a instalação das câmeras de vídeo monitoramento, uma maior ênfase na importância deste reconhecimento, com a divulgação do Disque Denúncia na primeira página do Jornal.

O comandante do 32º BPM anunciou que o Estado, em parceria com o município, trará para Macaé o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), onde são ministradas palestras e realizados encontros com jovens e adolescentes nas escolas da rede pública. Os policiais militares do 32º BPM concluíram o curso como multiplicadores e a partir da próxima semana irão atuar nas escolas do município. O representante do Conselho Municipal Antidrogas, presente na reunião, e sugeriu a atuação combinada com o Proerd.

Como uma atividade de informação à população, o coordenador do gabinete, destacou a reportagem enviada ao Jornal local, dando orientações quanto aos cuidados e procedimentos que os cidadãos devem tomar, principalmente, nesta época de fim de ano, com relação aos assaltos a pedestres e as “saidinhas de banco”. O Jornal irá, durante a primeira quinzena de dezembro, divulgar aquelas orientações para reduzir a vulnerabilidade das pessoas aos delitos.

Aproveitando a discussão em torno do Proerd, que possui como foco a atuação nas escolas, o coordenador do gabinete apresentou os passos iniciais de criação do Programa de Prevenção de Violência nas Escolas. As primeiras iniciativas contaram com reuniões em escolas consideradas pólo para o projeto com as presenças do Juiz da Vara de Família, Infância e Juventude e Idoso, que, na ocasião, passou orientações quanto à forma dos professores procederem nos casos de violência nas escolas, e do Maj. PM, Chefe da Seção de Operações do 32º BPMRJ, o articulador do Comitê Articulador Local – Ministério da Justiça Pronasci.

Na primeira reunião de 2011 o coordenador do gabinete apresentou Termo de Ajuste de Conduta – TAC emitido pelo Ministério Público Estadual para desocupação de área de invasão na Ilha Leocádia, ilha artificial criada com a escavação de trecho de desvio do rio Macaé na década de 1970. Esta ilha, além de ser área de preservação, esta situada entre as duas comunidades mais violentas do município e seu crescimento favoreceria o desenvolvimento de um novo espaço de passagem para o tráfico.

Com o objetivo de fortalecer o Programa de Combate à violência Escolar, em desenvolvimento, o coordenador ressaltou a importância da reunião realizada junto ao Ministério Público da Infância e Juventude, para a confecção de uma cartilha esclarecedora sobre o fluxo de encaminhamento de adolescentes que cometem atos infracionais nas escolas. A cartilha, que está sendo elaborada em parceria com o Juizado e Promotores da Infância e Juventude, trás como conteúdo informações relevantes acerca do que é ato infracional e os direitos da criança e adolescente.

Em relação à confecção do Diagnóstico Psicossocial do Plano Municipal de Combate à Violência, membros da ONG Viva Rio apresentaram os dados estatísticos do município e as entrevistas realizadas com diversos membros da

Administração Municipal, abordando sua visão de segurança pública e a integração de tal tema com as pastas que são gestores. O segundo momento, que está sendo elaborado, consiste na elaboração do Programa de Trabalho, permeado por ações e estratégias a serem desenvolvidas para combater as dificuldades e deficiências encontradas no diagnóstico.

O Plano foi concluído e apontou questões relevantes para a confecção de uma política local de segurança, entretanto, até a elaboração desta tese, o plano ainda não havia sido enviado para a Câmara de Vereadores para aprovação.

Ponto importante discutido na 24ª reunião foi à instalação de um novo porto para escoar a produção em Macaé, o Delegado da Capitania dos Portos foi convidado para discutir as ações acerca da instalação desde projeto. O comandante da Capitania dos Portos esclareceu aos presentes sobre a necessidade dos pareceres da Marinha do Brasil e apresentou os prazos de tramitação do processo, permitindo concluir sobre a urgência em providenciar, imediatamente, a documentação necessária, para a aprovação da MB. Os representantes da empresa responsável pela construção do porto manifestaram preocupação com a possibilidade do empreendimento causar impactos ambientais e psicossociais no bairro Lagomar. Ressaltou a importância da criação de um programa de responsabilidade social, no qual decidiram que o GGIM-MACAÉ estará inserido, com o intuito de acompanhar o processo e evitar que a localidade acolha a criminalidade proveniente das localidades que receberão esforços futuros de pacificação.

O comandante do 32º informou que foi realizada operação com o intuito de ocupar as áreas de Nova Holanda e Malvinas, com a instalação de contêiner e, que agora, cabe à administração municipal o esforço para a consolidação desde processo promovendo ações de prestação de serviços públicos.

Dando seqüência à reunião, o coordenador apresentou o Plano de Ações para Pacificação Social das comunidades ocupadas pelo 32º BPM. Relatou que se trata de um trabalho mapeado por cerca de dois anos de pesquisas e estudos de acompanhamentos, espelhados durante as instalações de UPPs no Rio de Janeiro, pois a pacificação em Macaé sempre foi um desejo do GGIM e uma importante estratégia para a redução da violência na região.

Este projeto foi desenvolvido em parceria com a prefeitura e foi a primeira tentativa de consolidação de um processo de pacificação nos moldes das UPPs instaladas na cidade do Rio de Janeiro. A segunda tentativa ocorreu em 2013 e continua em atividade.

Segundo o coordenador do GGIM-Macaé as ações desenvolvidas pelo policiamento nas áreas com unidades instaladas tiveram como balanço, positivo, a não ocorrência de nenhum homicídio no período de 12 meses, a realização de manutenção da rede elétrica da localidade, recolhimento de lixo domiciliar, e abertura de duas unidades da secretaria de assistência que antes não estavam funcionando.

Entretanto deve-se observar que a ocorrência de homicídios não foi registrada devido à forte presença de policiais de forma ostensiva, constantemente, nas ruas, o que diminui o número de confrontos.

Estas atividades voltadas para a “pacificação no município” foram encerradas, enfraquecidas, em meados de 2012, com o processo eleitoral que acabou por afastar das atividades diversos atores da administração pública.

Na primeira reunião de 2013 o coordenador do gabinete realizou apresentação do processo de Pacificação: o processo atravessa um momento de risco à sua consolidação, com diversos enfrentamentos à Polícia Militar. O GGIM vem, dentro do possível, acompanhando os esforços do Comando do 32º BPM e enviando relatórios à Chefia de Gabinete e Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional, ambas da Secretaria Estadual de Segurança Pública. Ficam claras as sérias deficiências estruturais do Comando do 32º BPM, mas ressalta que as dificuldades foram agravadas pela atuação discreta do GGIM-MACAÉ, junto à SESEG, para inserir o processo de pacificação na política pública de segurança do estado. Se entende que as decisões importantes não devem ficar restritas às autoridades locais, mas em consórcio e em conformidade com os projetos do governo estadual, que contam com um maior efetivo, conhecimentos e esforços para a manutenção das ações de pacificação. No início do processo de Pacificação foi planejada a instalação do aquartelamento de uma Companhia Integrada, na localidade pacificada da Nova Holanda. Entretanto, após intensos esforços e negociações diversas, o planejamento foi descartado, mudando-se para a adoção de postos de policiamento. O coordenador do gabinete informou que se dirigiu à SESEG

para solicitar a inclusão do processo de pacificação de Macaé nas ações estaduais das UPPs.

Em relação aos espaços que seriam ocupados pelos policiais para atuação nas UPPs o prefeito ressaltou a necessidade do município de instalar melhores condições de aquartelamento dos PM nas áreas pacificadas, não deixando cair sob o município a responsabilidade pelo insucesso do processo de pacificação.

Em relação às atividades de combate ao uso de drogas o coordenador apresentou o Programa “Crack é possível vencer”: teve início esta semana o Curso de Capacitação para Recursos Humanos, destinado a 43 (quarenta e três) GMs. O curso é composto por três módulos: Módulo I - Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária; Módulo II - Tópicos Especiais em Policiamento e Ações Comunitárias e Módulo III - Tópicos Especiais em Policiamento e Ações. Os tópicos abordam questões como realizar a abordagem a estes usuários de crack e qual o encaminhamento a ser dado após o primeiro contato.

Juntamente com o oferecimento do curso o município recebeu a base móvel com 20 (vinte) câmeras de monitoramento; 02 motos; 02 viaturas e 50 armas não letais elétricas; 150 aspersores de pimenta, para serem utilizados em espaços pré determinados pelo programa, em uma área de 3 Km², em um espaço onde predomine a utilização da droga.

O importante nesse processo é destacar que tais tecnologias são apenas de apoio e retaguarda para o programa. O papel maior é da Saúde e da Assistência Social, com trabalhos de prevenção, encaminhamento para tratamento e acompanhamento das ações.

Os relatos das atas foram apresentados de forma a combinar a identificação dos temas discutidos na reunião com apontamentos da situação atual, estabelecendo um diálogo entre o planejamento e a ação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho foi apresentar, por meio de pesquisa qualitativa e o levantamento de dados, a realidade da segurança pública no município de Macaé, da existência, ou não, de uma política de segurança com inserção do tema na agenda local. Esta reflexão parte do processo de elencar as ações e propostas desenvolvidas pelo município, analisando o funcionamento da administração municipal em relação a esta atividade.

A escolha por analisar este processo no espaço do município se deu em virtude da necessidade e observação das ações realizadas em nível local para minimizar os agravos da violência. Em todo o país municípios vêm se mobilizando, seja de forma individual ou por meio de consórcios, para traçar estratégias que consigam dar conta de atender os anseios de uma população que vê, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, o crescimento da criminalidade e da violência em todo o país, e nos últimos anos um processo de interiorização da violência, onde municípios de pequeno e médio porte estão sendo invadidos por ações criminosas que antes eram características dos grandes centros apenas.

As relações estabelecidas para redução da criminalidade nos municípios têm como característica a possibilidade de realizar articulações entre órgãos públicos e instituições privadas, além da inclusão das populações mais afetadas pela violência nas discussões e nos processos de proposição e tomada de decisões políticas, por conta da proximidade geográfica.

Com os índices de criminalidade apresentados nos últimos anos em Macaé se torna latente a preocupação de que ações em nível local, em parceria com órgãos de outros níveis como estadual e federal, deveriam ser pensadas e desenvolvidas para a redução das taxas de homicídios, roubos e furtos.

O trabalho buscou, por meio de apontamentos, após análise de 9 anos de atividades do Gabinete de Gestão Integrada – GGIM de Macaé, órgão municipal responsável pela segurança local, analisar as ações desenvolvidas

no intuito de buscar indícios da elaboração de uma política pública de segurança.

As mudanças de paradigma de políticas de segurança no Brasil, almejadas pelas instituições públicas, com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública, ainda apresentam características de dependência à trajetória das políticas anteriores que possuíam forte referência atribuída a ações militarizadas e repressivas. O que se verifica, mesmo com o desenvolvimento de novas estratégias é, ainda, a presença de uma política de segurança não consolidada em termos de adoção de novas estratégias e, principalmente, de novas formas de agir de profissionais das forças de segurança.

Como característica a política de Segurança Pública com Cidadania favoreceu a percepção dos problemas de criminalidade e violência, principalmente em nível local, como multicausais, incorporando diversos fatores de risco como responsáveis como o crescimento da criminalidade.

As ações voltadas para a construção de uma política de segurança pública com cidadania teve início nas estratégias desenvolvidas no primeiro governo Lula (2003-2006), dentre elas de criação do SUSP em 2003, com continuidade no segundo governo (2007-2010) com a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007, que trouxe à tona discussões como a importância da participação dos governos municipais em políticas de segurança, através do desenvolvimento de ações preventivas integradas às ações desenvolvidas por atores institucionais tradicionalmente envolvidos em políticas de segurança.

As estratégias de segurança desenvolvidas no município de Macaé se orientam por ações desenvolvidas pelo governo do estado e federal. As ações adotadas, em especial, pelo governo federal, por meio de projetos de módulos do PRONASCI como o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), possibilitaram ao município de Macaé a implementação de um arranjo institucional orientado pelo desenvolvimento de estratégias preventivas integradas a ações desenvolvidas por outros atores institucionais.

Em relação à atuação do governo estadual as ações passaram a ser realizadas e planejadas por meio de diálogos mais permanentes, com

planejamentos conjuntos e utilização de parcerias com órgãos municipais. A presença do comando do 32º BPM nas reuniões do gabinete também foi um passo importante, pois favoreceu o acesso dos responsáveis pelas pastas municipais às forças de segurança que atuam na região.

Como exposto durante o trabalho acima o município realizou diversas ações voltadas para a área de segurança pública, principalmente com a parceria de órgãos municipais, estaduais e federais. A realização de reuniões mensais, a criação de um plano municipal de segurança pública, a construção de espaços com policiamento ostensivo, sistema de videomonitoramento foram desenvolvidos, além da participação em projetos de prevenção foram algumas das principais atividades.

Uma das ausências verificadas neste processo de construção de uma política comprometida com a segurança pública foi a da participação da população local, estratégias desenvolvidas são, em sua maioria, fruto de debates surgidos de demandas relativas às situações já instaladas. Os espaços de debate com a população não fazem parte da composição do gabinete, em sua estrutura inicial oriunda do projeto do governo federal.

Durantes as reuniões verifica-se que as ações desenvolvidas pelas secretarias que compõem a estrutura do gabinete, em sua maioria, não comportam a participação popular em debates de segurança.

O que caracterizou positivamente a política municipal de segurança em Macaé foi o processo de desenvolvimento de uma nova imagem de segurança pública com a importância e valorização da participação de diversos atores institucionais, inseridos em um subsistema de política, no desenvolvimento de uma nova perspectiva sobre os problemas de criminalidade e violência, no levantamento de alternativas de intervenção e na criação de um ambiente favorável a decisão política do município de desenvolver políticas de segurança.

Concluindo os questionamentos acerca da inserção da segurança pública na agenda governamental de Macaé, observa-se, por meio das ferramentas utilizadas no estudo, que muitas ações foram realizadas, projetos foram iniciados e concluídos, de forma pontual, sistemas de monitoramento estão em funcionamento para monitorar as áreas mais violentas e trabalhar, de forma reativa, nas ações de violência.

O plano de segurança pública desenvolvido para diagnóstico do município e para servir de base para a elaboração de políticas públicas ainda não saiu do papel, faltando aprovação da Câmara Municipal para sua aplicabilidade.

O aumento dos índices de criminalidade nos últimos dois anos, mesmo tendo como maior apontamento o aumento em todo o estado e o processo de interiorização da violência, segundo relatos dos profissionais de segurança representados nas reuniões, como o Delegado da 123º DP de Macaé e do Comandante do 32º BPM e, refletem a falta de uma estrutura municipal organizada e com projetos desenvolvidos para combater tais episódios.

Entretanto é perceptível que o interesse do município neste tipo de política vem se mostrando crescente, não se mostrando omissos quando acionado para realização de ações de combate à criminalidade. A ausência é do entendimento de que a participação social e o planejamento de ações de prevenção, em médio e longo prazo, são condições essenciais para o sucesso deste processo.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. **Insegurança versus direitos humanos**: entre a lei e a ordem. In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.

ARRETCHE, M. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

AUGUSTO, M. H. O. **Políticas públicas, políticas sociais e política de saúde**: algumas questões para reflexão e debate. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 1(2): 105-119, 2.sem 1989

BAUMAN, Z. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo real. São Paulo: Jorge Zahar, 2001.

_____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

_____. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2005.

BAYLEY, D. Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. 2001. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

BEHRING, E. BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. Biblioteca Básica/Serviço Social, v. 2.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 9ª tiragem.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Segurança Pública**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRIE.htm>>. Acesso em: 12 Dez. 2014.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CANO, I. Projetos municipais de prevenção da violência no município de Recife. In: SENTO-SÉ. J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 239-253

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

COBB, R. ROSS, J. ROSS, M. “**Agenda Building as a comparative political process**”. American Political Science Review. Vol 70, nº 1, mar 1976 (pp. 126-138).

COSTA, A. GROSSI. B. **Relações intergovernamentais e segurança pública**: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança. ano 1, ed. 1, pg. 6-20, 2007. Disponível em: <http://forumseguranca.org.br/> Acesso em: 25 maio 2007.

DEMO, P. **Desenvolvimento e política social no Brasil**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro; Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1978.

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

FREITAS, W. **Espaço urbano e criminalidade**: lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GARLAND, D. **As Contradições da Sociedade Punitiva**: o caso britânico. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

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

JESUS, J. B. **Polícia Militar & direitos humanos**: segurança pública, Brigada Militar e os direitos humanos no Estado Democrático de Direito. Curitiba: Juruá, 2009.

KAHN, T. ZANETIC, A. **O papel dos Municípios na Segurança Pública**. Estudos Criminológicos, São Paulo, n. 4, jul. 2005. Disponível em: www.ssp.sp.gov.br. Acesso em 06 jan. 2006.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Second Edition. The Harper Collins College Publisher . The University of Michigan. 1995

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e “status”**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

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

MISSE, M. **Crime e violência no Brasil contemporâneo – Estudos de Sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

OLIVERIA, A. S. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública**: da teoria à prática. São Paulo: ILANUD, 2002. Pastorini (2006),

PAUL SABATIER (1999).

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

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direitos de cidadania. In: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTE, Ivanete (Org). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SABATIER, P. **Theories of The Policy Process**. Westview. Westview Press, 2007.

SOARES, L. E. **A Política nacional de Segurança Pública**: históricos, dilemas e desafios. Estudos Avançados. V. 20, pp.77-97, 2007

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

SOUZA, C. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45
Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Ano I - Número I - Julho de 2009.

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

VALLADARES, L. (org). **A Escola de Chicago**: impacto de uma tradição no Brasil e na França. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

WASELFISZ, J. **Mapa da Violência 2010**: Anatomia dos Homicídios no Brasil, Instituto Sangari. 2011

ANEXOS



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ

GABINETE DO PREFEITO

LEI COMPLEMENTAR Nº128 /2009

Dispõe sobre a reformulação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ delibera e eu sanciono a seguinte Lei Complementar.

Art. 1º - Fica reformulado a administração, gerenciamento e atribuição do Gabinete de Gestão Integrada do Município de Macaé – GGIM-MACAÉ, instituído no âmbito do Município de Macaé, vinculado ao Chefe do Poder Executivo.

Art. 2º - O funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé será norteado pelos princípios da ação integrada, da interdisciplinaridade e da pluriagencialidade, visando à definição coletiva das prioridades de ação.

Parágrafo único. Para atingimento de suas finalidades, o GGIM-MACAÉ deverá operar por consenso, sem hierarquia e com o objetivo de promover a articulação dos programas de ação governamental na área de fiscalização, segurança pública e defesa social.

Art. 3º - Constituem atribuições do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé:

I. agilizar a comunicação entre os órgãos que o integram; apoiando as ações e programas de órgãos e entidades municipais, estaduais e federais, responsáveis pela fiscalização, segurança pública e defesa social, na prevenção e repressão da violência e da criminalidade;

II. contribuir para harmonizar a atuação e integração operacional dos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais de fiscalização, prevenção, investigação e informação, respeitando suas competências, por meio de diagnósticos, planejamento, implementação e monitoramento de políticas de segurança pública e defesa social;

III. buscar e analisar dados estatísticos coletados e armazenados pelas instituições de segurança pública, assim como, receber e analisar as demandas provenientes do Conselho Comunitário de Segurança de Macaé;

IV. encaminhar sugestões e solicitações às execuções das tarefas de fiscalização aos órgãos municipais responsáveis por esta atuação e aos órgãos estaduais e federais que cuidam da segurança pública;

V. encaminhar determinações concernentes às execuções de tarefas de policiamento, trânsito e defesa civil aos órgãos municipais responsáveis;

VI. viabilizar a criação e o desenvolvimento de um banco de dados de ações fiscais e institucionais interligado com os diversos órgãos setoriais da administração municipal;

VII. discutir conjuntamente os problemas, o intercâmbio de informações, a definição de prioridades de ação e a articulação dos programas de prevenção da violência no âmbito municipal;

VIII. padronizar procedimentos administrativos, visando aperfeiçoar a integração entre os diversos órgãos de fiscalização e segurança pública;

IX. mediar o planejamento operacional, tático e estratégico, entre os órgãos que o integram;

X. deliberar sobre ações e informações para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública de Macaé.

Art. 4º - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé será composto por membros natos e convidados permanentes.

Art. 5º - Integrarão o Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, como membros natos, os representantes dos seguintes Órgãos e Entidades:

- I. Gabinete do Prefeito Municipal;
- II. Câmara Permanente de Gestão;
- III. Secretaria Municipal de Ordem Pública;
- IV. Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana;
- V. Coordenadoria Extraordinária de Defesa Civil;
- VI. Coordenadoria Extraordinária do GGIM-MACAÉ;
- VII. 123ª Delegacia de Polícia Civil de Macaé;
- VIII. 32º Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro;
- IX. 9º Grupamento de Bombeiro Militar do Estado do Rio de Janeiro;
- X. 3ª Coordenadoria Regional da Polícia de Interior;
- XI. 5ª Delegacia de Polícia Rodoviária Federal/MJ, da 5ª Superintendência do Rio de Janeiro;
- XII. Delegacia de Polícia Federal de Macaé;
- XIII. Conselho Comunitário de Segurança de Macaé;
- XIV. Comitê de Articulação Local / RJ – PRONASCI/MJ

Parágrafo único. Os membros natos representam a instância superior e colegiada, com funções de coordenação e deliberação.

Art. 6º - Em situações específicas e conforme as necessidades ou assuntos a serem tratados, representantes de outros órgãos ou entidades poderão, eventualmente, participar do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, na qualidade de membros convidados.

Art. 7º.- A Coordenadoria Extraordinária do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, para gerir e dar exequibilidade às deliberações do organismo instituído por essa lei e para desempenho de suas atividades, contará com a seguinte estrutura básica:

- I. Coordenadoria Extraordinária do GGIM;
- II. Assessorias;
- III. Coordenadorias.

Parágrafo único. As funções da Coordenadoria Extraordinária do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé serão desempenhadas por ocupantes de cargos já criados por lei anterior.

Art. 8º Cabe à Coordenadoria Extraordinária do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, por meio do seu Coordenador Extraordinário:

I. representar o Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé junto aos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais, com vistas à consecução aos fins definidos nesta Lei;

II. assessorar o Prefeito Municipal em assuntos de segurança pública e defesa social;

III. monitorar a gestão e efetividade das ações preventivas e estruturais do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e das ações de segurança pública e defesa social no Município;

IV. organizar e analisar dados sobre a violência e a criminalidade local, a partir de fontes públicas de informações;

V. analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as práticas infracionais, criminais e administrativas, a fim de subsidiar a ação governamental municipal em sua prevenção e repressão;

VI. acompanhar e controlar os convênios de cooperação técnica e administrativa, cujo objetivo verse sobre segurança pública, celebrados com órgãos e instituições públicos ou privados, estaduais, nacionais ou internacionais, aprovados pela Câmara Municipal de Macaé.

Art. 9º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé, para cumprir suas finalidades tem competência para:

I. solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas, no que for necessário ao cumprimento de suas atribuições, desde que justificada a necessidade;

II. convocar os titulares de órgãos setoriais da Administração Municipal, para participar de suas reuniões, sempre que na pauta constar assunto relacionado com atribuição de suas Pastas.

Art. 10º O funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Macaé será disciplinado por Regimento Interno aprovado pelos Membros Natos.

Art. 11º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO, 09 de novembro de 2009

RIVERTON MUSSI RAMOS

Prefeito

ENTREVISTA

Introdução

- Vamos falar sobre sua experiência no Gabinete de Gestão Integrada de Macaé (GGIM – Macaé) de maneira geral, como é liderar e participar do trabalho realizado pela Gabinete de Gestão Integrada Municipal?
- De um modo geral, o que o GGIM necessitaria, como provedor de serviços de segurança, para melhor atender à população do município?

Implementação da Gabinete de Gestão Integrada Municipal

- Em sua visão, quais foram (ou ainda são) as maiores dificuldades enfrentadas na implementação da Gabinete de Gestão Integrada Municipal Macaé?
- E quais as facilidades encontradas na implementação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal?
- Desde a implementação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, como você percebe as atividades executadas?
- Há atividades planejadas que ainda não foram colocadas em prática? Quais as maiores dificuldades enfrentadas para que tais atividades aconteçam?
- O que ainda falta ser feito para que a implementação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal esteja completa?
- Qual o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública na implementação da Gabinete de Gestão Integrada Municipal Macaé?

Organização da Gabinete de Gestão Integrada Municipal

- Atualmente, como está estruturada Gabinete de Gestão Integrada?
- Qual a participação de outros órgãos municipais na estrutura da Gabinete de Gestão Integrada Municipal?
- O corpo técnico da Gabinete de Gestão Integrada Municipal é suficiente para a demanda de suas atividades?

Quais são as necessidades prioritárias da Gabinete de Gestão Integrada Municipal neste momento?

- Como está organizado o funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal? Quais suas principais áreas?
- De que forma a Gabinete de Gestão Integrada Municipal executa seus projetos? São feitas parcerias com outros órgãos da prefeitura? Há a contratação temporária de profissionais? Por favor, fale-me sobre isso.
- Há investimento em tecnologia e equipamentos que contribuem para a atuação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal? Caso haja, com que tipo de tecnologia e/ou equipamento a Gabinete de Gestão Integrada Municipal está equipado?
- Há necessidade de maior investimento em tecnologia e/ou equipamentos? De que tipo?

Guarda Municipal

- Qual o papel da guarda municipal na questão da segurança pública em Macaé?
- Quais os pontos fortes da guarda municipal?
- Quais os pontos fracos da guarda municipal de Macaé?
- Quais as mudanças, em curso, nas atividades da guarda municipal?
- O que é necessário ser feito para que a guarda municipal consiga executar plenamente as atividades que lhe são atribuídas?
- Quais os principais desafios para que a guarda passe a exercer policiamento comunitário?
- Como está acontecendo a formação dos novos guardas municipais (aprovados recentemente em concurso) e a reciclagem dos guardas efetivos? Há algum direcionamento da SENASP?