

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Gestão urbana e criminalidade. Uma análise da experiência dos governos locais latino- americanos.

Ludmila Ribeiro.

Cita:

Ludmila Ribeiro (2009). *Gestão urbana e criminalidade. Uma análise da experiência dos governos locais latino-americanos. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/132>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Gestão urbana e criminalidade

**Uma análise da experiência
dos governos locais latino-americanos**

Ludmila Ribeiro

Universidade Cândido Mendes – UCAM

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ

Gestão urbana e criminalidade:

Uma análise da experiência dos governos locais latino-americanos

Ludmila Ribeiro (UCAM)

Resumo

A proposta deste artigo é apresentar uma contribuição à antropologia social a partir do estudo de algumas das experiências desenvolvidas nas cidades latino-americanas na área de segurança pública. A idéia que orienta esta reflexão é a seguinte: o incremento das taxas de crimes no período pós democrático não veio acompanhada da criação de arranjos institucionais que contemplassem as administrações municipais latino-americanas na gestão da política de segurança pública. Esta lacuna fez com que os próprios municípios buscassem estruturas alternativas para a gestão deste problema, transformando-se portanto em ator indutor de ações voltadas para a segurança dos cidadãos, posto que essas procuram valorizar a participação cidadã como elemento principal de prevenção e repressão ao crime e à violência.

Palavras-chave: políticas públicas, segurança pública, cidadania, município, prevenção da violência.

Introdução

Nos últimos anos, o conceito de segurança cidadã tem sido cada vez mais estudado entre os países da América Latina. Este fenômeno se deve, em parte, a um conjunto de fatores, dentre os quais é possível destacar os seguintes: a) incremento das taxas de criminalidade e violência nas principais capitais latino-americanas, b) aproximação da academia as temáticas desta natureza, antes voltada apenas para estudos de controle social ou de violação de direitos por parte das instituições do estado responsáveis pelo controle social, c) reconhecimento de que a segurança configura-se numa questão de caráter público e, sendo assim, de interesse da coletividade.

É possível notar que, dado cenário de crescimento da criminalidade, apesar de inicialmente os municípios não possuírem competência específica para a gestão da segurança pública, esses se viram obrigados a desenvolver alguma política que minimizasse os problemas deste fenômeno. Ou seja, apesar de na América Latina como um todo o provimento da segurança pública (como

um direito) ser da competência dos estados (no caso das federações, que na América do Sul são apenas Brasil e Argentina) ou das províncias (no caso dos demais países da América Latina), os municípios têm sido cada vez acionados frente a um assunto de tamanha sensibilidade. Por serem a instância do executivo com maior proximidade da população, esses são pressionados diretamente ao desenvolvimento de políticas que viabilizem, especialmente, a redução do medo da morte violenta.

Diante disso, a perspectiva verificada nesses países tem sido a da cooperação federativa, o que significa dizer que a gestão das organizações de segurança pública fica a cargo das demais instâncias governamentais, enquanto as administrações municipais passam a desempenhar estratégias especialmente relacionadas à prevenção do delito. Esta perspectiva de coordenação também pode ser verificada no fato de que as administrações municipais têm procurado cada vez mais instituir espaços que reúnam, simultaneamente, os órgãos de segurança pública, os cidadãos e o próprio governo local na proposta de melhor coordenar todas essas atividades.

Neste contexto, o que os relatos dessas experiências têm destacado é o fato de que as administrações locais primaram-se pela criação de novos arranjos institucionais que permitissem a construção dessas políticas públicas de maneira mais participativa e, por conseguinte, cidadã. Neste sentido, o papel desempenhado pelas administrações municipais tem sido o de criar mecanismos institucionais capazes de disseminar a idéia de cultura da cidadania entre os indivíduos residentes nestas localidades.

Contudo, um dado importante merece ser destacado. Muitos países da América Latina que vivenciaram regimes de exceção, assistiram aos períodos de transição do autoritarismo para a democracia sem – necessariamente – vivenciar a ativa participação dos cidadãos na transformação da vida cotidiana de seus países, fato que por si só traduz-se na maneira como construção da cidadania se desenvolverá e será testemunhada em muitos desses países.

Neste cenário, os governos locais se tornaram protagonistas no processo de criação de mecanismos capazes de, simultaneamente, levar os cidadãos a desenvolverem uma cultura da cidadania (no sentido de realizarem não apenas os direitos como ainda os deveres inscritos no bojo desta idéia), como ainda fazerem com que esses participassem ativamente da tomada de decisão das ações relacionadas à prevenção e à repressão do crime e da violência na região.

Assim, analisar as experiências de gestão municipal da segurança pública na América Latina é relevante por dois motivos: a) os municípios, via de regra, não possuem competência legal para a

gestão da segurança pública, mas, tem realizado diversas atividades desta seara, seja a partir da cooperação federativa seja através da instituição de arranjos participativos nesta seara; b) os cidadãos latino-americanos não possuem tradição de participação na vida pública e, por isso, a inserção desses na gestão da segurança pública apenas pôde ocorrer a partir da constituição, pelo poder público, de arranjos institucionais destinados a este fim.

A proposta deste artigo é analisar diversos casos de intervenção das administrações municipais latino-americanas na seara da segurança pública, especialmente, no que diz respeito ao seu papel enquanto indutora de uma cultura da cidadania na prevenção ao crime. Para a discussão desse tema, o artigo encontra-se dividido em três partes. A primeira apresenta a idéia teórica sobre cultura da cidadania. A segunda discute o papel do município enquanto indutor da segurança cidadã. A terceira sumariza as principais experiências relacionadas a este tema no cenário latino-americano, enquanto a quarta e última relata as principais conclusões deste estudo.

1 A idéia de cultura da cidadania na América Latina e a questão da segurança pública articulada no âmbito municipal

A idéia desta seção é analisar os processos de construção da cidadania nos países latino-americanos, discutindo em que medida a mudança de regimes de exceção para a democracia veio ou não acompanhada do desenvolvimento de uma cultura cidadã, em especial na área da segurança pública.

Neste sentido, o que pode ser verificado é que a transição do autoritarismo para a democracia, na América Latina, ainda não implicou em uma transformação profunda do sistema de crenças, valores e atitudes relativos especialmente à dimensão civil da cidadania e que, exatamente por isso, os municípios tem tido um importante papel no que diz respeito a criação de instâncias que fomentem a disseminação da idéia de segurança cidadã.

A democracia não é apenas um método de escolha de governantes (Schumpeter, 1983). Democracia significa uma forma de organizar a sociedade com o objetivo de garantir e expandir os direitos (O'Donnell, 2004). Por isso, ela tem como premissa a disseminação de um sistema de crenças, valores e atitudes nos quais os indivíduos sejam capazes de exercer e reivindicar esses direitos da cidadania (Jelin, 1996).

De acordo com De La Paz (2004) a cidadania pode ser entendida como um status legal e uma identidade e, em sendo dessa forma, possui uma dimensão bem objetiva, relacionada a direitos e deveres específicos diante do Estado. Ou seja, cidadania representa uma relação entre os indivíduos e o Estado, na qual os dois possuem direitos e obrigações recíprocas. Retomando a formulação original de TH Marshall (1967) a cidadania possui três dimensões fundamentais que se traduzem em três tipos de direito: os civis, os políticos e os sociais.

Cada uma dessas três dimensões pode ser traduzida em um feixe de regras e instituições, já que a democracia nada mais é do que o somatório de regras e instituições que cultuam valores cidadãos (Roberts, 2005). De forma esquemática esse feixe de regras e instituições que constituem a ossatura da idéia de cidadania podem ser assim representados:

Quadro 01

Elementos da cidadania, de acordo com a definição disseminada por Marshall e as instituições democráticas a ela associadas:

Elementos da cidadania	Definição	Instituições democráticas associadas a este elemento
Direitos Civis	Direitos necessários para a garantia da liberdade individual. Relaciona-se a liberdade da pessoa, ao direito à integridade física e a propriedade e o direito à justiça	Polícia; Tribunais de Justiça
Direitos Políticos	Direitos a participar do exercício do poder político, como um indivíduo investido de autoridade política ou como o eleitor de tais autoridades	Congresso Nacional; Partidos políticos
Direitos Sociais	Direito a bem estar econômico e sobrevivência material	Serviços sociais (educação, saúde, trabalho e previdência social).

Fonte: Adaptado de De La Paz (2004)

Assim, se por um lado a cidadania implica que o Estado ofereça instituições substantivamente capazes de assegurar o provimento desses direitos, por outro lado a cidadania implica que os indivíduos sob seu governo sejam capazes de: a) conhecer os direitos da cidadania, inclusive, no que diz respeito as responsabilidades que eles implicam; b) identificar no aparelho estatal quais são as instituições responsáveis pelo provimento de cada categoria de direitos; c) exercer os seus deveres e direitos de forma legítima, de acordo com as regras postuladas pela democracia.

De acordo com Jelin (1996: 106), o próprio Marshall em sua formulação clássica sobre a cidadania pontua os deveres que a concessão de direitos traz em sua ossatura para os indivíduos. Contudo, no entender da autora, Marshall negligencia a discussão de tais deveres e, exatamente por isso, não devemos fazer o mesmo. Assim, se os direitos da cidadania são colocados quase que

de forma cogente aos indivíduos que residem em países democráticos, os deveres que esta cidadania implica também devem ser entendidos como algo irrefutável. Para que esses deveres, contudo, se institucionalizem na ação cotidiana de tais indivíduos, faz-se necessário que eles internalizem uma cultura da cidadania, ou seja, um sistema de crenças, valores e atitudes condizentes com este cenário cidadão.

De acordo com Moisés (2005), a ausência de um sistema de crenças, valores e atitudes verdadeiramente democráticos entre os cidadãos latino-americanos pode ser vislumbrada no fato de que, ainda hoje, são poucas as situações nas quais esses indivíduos participam ativamente da vida pública, quaisquer que sejam as dimensões de direitos que estamos enfocando.

Neste sentido, as instâncias governamentais municipais, na seara da segurança pública, tem se constituído enquanto indutoras da idéia de cultura da cidadania através da criação de diversos mecanismos institucionais que viabilizam, ao mesmo tempo, a reunião das agências governamentais responsáveis pela gestão dos problemas relacionados ao crime e a violência e os cidadãos interessados na melhoria de sua qualidade de vida através da participação na elaboração das políticas de prevenção ao crime.

O papel que os municípios latino-americanos têm assumido no que se refere ao provimento da segurança cidadã é exatamente o de criação de espaços para o desenvolvimento das políticas de prevenção à violência e à criminalidade de maneira participativa e paritária. Com isso, o governo municipal não apenas exerce o seu dever de criar instituições outras (que não a polícia e o judiciário) para a garantia do direito à vida e à propriedade, mas ainda, institucionaliza mecanismos que levem os cidadãos a exercerem os seus deveres no âmbito da cidadania civil, participando ativamente dos processos de tomada de decisão na seara da segurança pública.

Esta necessidade do Estado enquanto indutor da cultura da cidadania na seara da segurança está relacionada ao fato de que esta é, também, uma área da vida pública com pequeno ativismo por parte dos cidadãos latino-americanos. Como, nos últimos anos, diversos trabalhos acadêmicos e governamentais tem procurado não apenas refletir sobre o dever do Estado em promover esses direitos da cidadania (entre os quais a segurança pública como correlata dos direitos civis) e, por outro, o dever dos indivíduos em participar ativamente nesta seara, a proposta deste artigo é realizar uma revisão desses estudos/experiências existentes na América Latina. Contudo, como em diversos países as organizações responsáveis pela gestão da segurança pública não se encontram institucionalizadas no nível local, torna-se imperioso discutir como essas esferas governamentais passam a se inserir nesta temática.

2 O papel do município no fomento da segurança cidadã

Nos últimos anos, a temática “segurança cidadã” tem sido objeto de preocupação das administrações municipais na América Latina devido ao fato de que a materialização deste termo tornou-se um das exigências principais de inúmeras agências de fomento internacional, tais como, por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Soma-se a isso o fato de que, na América Latina como um todo, o fracasso da velha doutrina da “segurança nacional” tem colocado a necessidade de criação de arranjos institucionais mais modernos e criativos para o tratamento da questão da segurança pública (Frühling, 2003).

Entre outras razões apontadas para esta mudança de perspectiva soma-se o fato de que, especialmente a partir do início da década de 1990, constatou-se que o problema do crescimento do crime e da violência tem uma dimensão urbana, posto que este atinge áreas determinadas e grupos específicos como se fossem epidemias (Soares, 2000). Soma-se a isso o fato de que, se até o início da década de 1980 a criminalidade violenta era um fenômeno típico das capitais e suas regiões metropolitanas, nos últimos anos, os municípios latino-americanos, independente de suas características, tem vivenciado a disseminação deste tipo de violência para seus territórios (Gaviria e Pagés, 1999).

Diante desta nova realidade, as ações relacionadas à segurança humana passaram a ganhar importância no contexto local, tornando as administrações municipais protagonistas na institucionalização de arranjos destinados à prevenção ao crime, à violência e voltados para a melhoria da qualidade de vida no âmbito das cidades.

Esses novos arranjos na produção da segurança pública que tem lugar no nível local possuem, basicamente, quatro dimensões, quais sejam: 1) vêem a segurança pública como uma condição para o desenvolvimento humano, em detrimento de um fim em si mesma; 2) definem a ausência de segurança pública como uma série de fatores que afetam a qualidade de vida em detrimento da ausência de policiais ou militares propriamente dita; 3) usam esta definição para disseminar a idéia de que a segurança pública é a resultante muito mais da interação entre governantes e governados, do que de ações do estado perante a sociedade civil na tentativa de preservação dos direitos da cidadania civil a qualquer custo; 4) diferencia segurança pública de segurança cidadã como base para diferenciação das políticas relacionadas a melhoria da gestão do sistema de justiça

(polícia e judiciário) das políticas que procuram, simultaneamente, prevenir o crime e aumentar a participação dos cidadãos nesta seara (Chinchilla, 2003).

No entanto, a implementação deste arranjo institucional nem sempre pode ocorrer de maneira fácil, dado que as administrações municipais latino-americanas, neste processo, deparam, especialmente, com dois problemas principais (Dammert e Paulsen, 2007). Primeiro, tem-se o fato de que a violência e a delinqüência são fenômenos complexos e multicausais e, por isso, possuem características específicas dependendo da localidade na qual estão acontecendo, o que, por sua vez, dificulta a institucionalização de uma solução única para todas as localidades. Esta questão coloca ainda a necessidade de as administrações locais buscarem respostas capazes de impactar os fatores de risco, mas sem promover a imobilidade dos cidadãos pelo temor da morte violenta ou da perda da propriedade.

Segundo, as administrações municipais não possuem uma estrutura legal pertinente que as permita encarar diretamente o problema da segurança pública. No entender de Acero (2005: 134) a situação na América Latina, no que se refere a este desenho institucional do provimento da segurança pública pode ser assim resumida:

“En la gran mayoría la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el ejecutivo nacional, como es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Perú, entre otros. En países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la dificultad manifiesta que no existe, o existe muy poca, coordinación entre estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales.”

Estas duas limitações serviram, durante muitos anos, como justificativa para a não intervenção do governo local na seara da gestão da segurança pública. Contudo, em razão do crescimento alarmante das taxas de violência na região aliada à falência do modelo tradicional de provimento da segurança as administrações municipais de diversos países latino-americanos assumiram grande protagonismo no desenvolvimento de políticas de segurança cidadã.

Assim, apesar das limitações legais para o provimento direto da segurança pública, o município tem agido de maneira indireta sobre esta questão, desenvolvendo políticas (ou mesmo ações) de segurança cidadã as mais diversas. Aliás, dada esta maior proximidade com os cidadãos, as

administrações municipais passaram a se conformar no ente governamental mais indicado para a institucionalização de canais que promovam a constituição de políticas dialogadas de segurança pública.

A instituição desses canais, aptos a promover a prevenção da criminalidade pela via da participação é, de acordo com os especialistas latino-americanos (Frühling et al, 2003), o grande trunfo que as administrações municipais possuem em suas mãos. Esta participação é, atualmente, apontada como um dos maiores avanços na gestão da segurança pública, constituindo-se, assim, em importante mecanismo capaz de permitir a materialização de uma cultura de cidadania na seara da segurança pública (Bayley, 2001).

Por outro lado, conforme salientado na seção anterior, garantir a participação dos cidadãos, mesmo em cenários democráticos, não é uma tarefa fácil, sobretudo quando a construção de canais de participação em boa parte dos países latino-americanos tem sido induzidos pelo Estado, decorrente de um novo desenho das formas de associativismo. Especialmente no Brasil, como bem destaca Carvalho (2004), a cidadania é entendida como algo concedido pelo Estado e que traz em seu bojo o simples aceite, por parte dos indivíduos, desta concessão. Em um cenário em que a cidadania tutelada é a regra, é difícil instalar uma cultura de cidadania.

Desse modo, dada a ausência de tradição participativa, como bem destaca Carvalho (2004), é comum que os cidadãos sejam induzidos ou conclamados pelo Estado a integrarem espaços de participação e associativismo. Neste sentido, os espaços “artificialmente” constituídos para a expressão das necessidades locais e ainda da vocalização de preferências no que diz respeito à segurança pública são prontamente ocupados (mas não apropriados) pelos cidadãos. Isso significa que se a administração municipal não for capaz de conduzir este processo, conclamando a participação contínua dos cidadãos nesses espaços por ela criados, a política de segurança cidadã estará fadada ao fracasso.

De toda forma, o que as pesquisas sobre o tema da segurança cidadã realizadas na América Latina nos últimos anos parecem apontar é que as administrações locais estão cada vez mais envolvidas na gestão da segurança pública no âmbito local pela via da implementação de políticas de prevenção à criminalidade, exercendo uma espécie de protagonismo no envolvimento dos cidadãos nesta seara, de tal maneira que as ações que tem lugar o nível local extrapolem o objetivo inicial de redução do crime, mas sobretudo permita a construção de uma cultura de paz e administração pacífica dos conflitos.

3 Principais experiências latino-americanas de administrações municipais fomentando a materialização da idéia de segurança cidadã

A idéia desta seção é apresentar experiências de administrações municipais latino-americanas no provimento da segurança cidadã. Para tanto, faz-se indispensável não apenas expor as experiências como ainda contextualizar o cenário no qual essas ocorrem (ou ocorreram). Com este objetivo, esta seção encontra-se dividida em duas sub-seções. A primeira apresenta o cenário geral da América Latina no que se refere à criminalidade e a percepção que os residentes desta localidade possuem do problema. Já a segunda relata como as administrações municipais de diversos países latino-americanos instituíram arranjos destinados a promover a segurança cidadã. Nestes termos, esta segunda seção será ainda dividida em sub-seções, cada uma destinada a abordar o exemplo de um país escolhido para a análise.

3.1 – Contextualizando o cenário da violência na América Latina

A criminalidade e a violência representam alguns dos problemas sociais que mais tem mobilizado a opinião pública, uma vez que são questões que geralmente atingem a todos os indivíduos, independente de raça, sexo, credo, classe social ou renda.

Uma forma de mensurar este problema, amplamente adotada pelos estudos que tratam desta questão, é análise da taxa de homicídios. Isso porque, via de regra, este fenômeno é computado não apenas pelas agências nacionais, mas também pelas agências internacionais que trabalham com a questão da saúde pública. Assim, problemas relativos à ausência de um sistema nacional de informações estatísticas ou ainda relacionados à qualidade das informações sobre segurança pública são prontamente resolvidos quando se utilizam dados, por exemplo, da Organização Pan Americana de Saúde – PAHO¹ (Arriagada, 2001).

Utilizando os dados desta agência para a América Latina é possível perceber que alguns países possuem taxas de vitimização essencialmente elevadas, enquanto outros parecem possuir níveis

¹ Esta fonte de informação foi escolhida na medida em que a PAHO é uma agência de saúde pública internacional com mais de 100 anos de experiência em trabalhar a melhoria da saúde e dos níveis de vida na América Latina.

menores. Abaixo observa-se a taxa de vitimização dos países latino-americanos, comparadas aos índices registrados nos Estados Unidos da América, por exemplo. (Tabela 01).

Tabela 01
Taxa de vitimização por homicídios nos países latino-americanos e nos Estados Unidos da América. Período compreendido entre os anos de 1995 e 2002²

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	4.9	4.9	4.9	5.3	5.6	6.0	6.4	6.8
Bolívia	0.4
Brasil	25.5	26.9	28.3	29.0	29.6	30.3	31.0	31.7
Canadá	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5
Chile	3.0	2.9	2.9	3.4	3.8	4.3	4.8	5.3
Colômbia	85.1	82.0	78.9	79.1	79.2	79.4	79.5	79.7
Costa Rica	5.3	5.5	5.6	5.8	6.0	6.2	6.3	6.5
República Dominicana	12.2	12.6	12.9	12.3	11.7	11.0	10.4	9.8
Equador	13.2	13.7	14.1	14.5	14.9	15.3	15.8	16.2
El Salvador	35.2	42.9	50.6	49.6	48.6	47.6	46.6	45.6
Guatemala	21.5	22.2	23.0	23.2	23.4	23.6	23.8	24.0
México	17.0	16.7	16.3	15.3	14.4	13.4	12.4	11.4
Panamá	10.7	10.9	11.1	11.6	12.0	12.5	13.0	13.5
Paraguai	15.9	17.3	18.8	19.2	19.6	20.0	20.3	20.7
Peru	5.8	5.1	4.5	4.2	3.9	3.6	3.3	3.0
USA	8.3	7.8	7.2	7.0	6.8	6.6	6.4	6.2
Uruguai	4.9	4.9	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Venezuela	15.7	16.1	16.5	20.1	23.7	27.3	30.9	34.5

Fonte: PAHO

A análise da Tabela 01 nos permite concluir que o predomínio do homicídio é realidade em alguns países da região, mas, em outros, os índices são bastante semelhantes aos verificados nos EUA.³ Assim, a situação de crime e violência na América Latina não é dramática em todos os países da região e sim em apenas alguns deles (como Colômbia e Brasil).

Contudo, é fato que além das taxas de homicídio diretamente mensuradas, outras questões que afetam os temores dos cidadãos quanto a possibilidade de não terem os seus direitos civis resguardados é exatamente a vitimização por crime. Para mensurar esta questão decidimos usar os dados relativos à pergunta do survey latino-barômetro⁴, que pede para os entrevistados

² Este foi o último ano escolhido para a série porque esta é a última informação disponível no site da PAHO (<http://www.paho.org/English/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>). Acesso em 03 de dezembro de 2008.

³ Os EUA foram inseridos aqui a título de comparação porque segundo pesquisas internacionais (Gaviria e Pagés, 1999) este é o país geralmente colocado como comparação aos países latino-americanos por terem taxas de crime e violência bem inferiores a da América Latina apesar de este se situar bem próximo a ela.

⁴ O Latino-barômetro é realizado, desde 1995, anualmente (apenas no ano de 1999 este não foi realizado) pela Corporación Latino-barômetro em quase todos os países latino-americanos, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa

relatarem se eles ou alguém da sua família foi vítima de um crime (qualquer que seja) nos últimos doze meses.

Tabela 02
 Percentual de indivíduos que responderam sim à pergunta sobre vitimização familiar
 Período compreendido entre os anos de 1996 e 1998 e entre os anos de 2002 e 2006⁵

País	1996	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 Argentina	28%	42%	46%	45%	46%	42%	35%	43%	40%
2 Bolívia	29%	38%	38%	46%	36%	36%	37%	49%	29%
3 Brasil	37%	38%	42%	36%	36%	36%	27%	45%	34%
4 Colômbia	38%	40%	36%	32%	31%	31%	30%	37%	28%
5 Costa Rica	33%	33%	45%	31%	36%	33%	36%	45%	33%
6 Chile	36%	31%	30%	39%	34%	34%	35%	37%	35%
7 Equador	36%	45%	49%	57%	44%	34%	40%	52%	34%
8 El Salvador	56%	45%	71%	39%	37%	40%	30%	36%	26%
9 Guatemala	63%	46%	54%	43%	45%	37%	35%	41%	45%
10 Honduras	29%	44%	42%	42%	36%	33%	35%	34%	32%
11 México	48%	49%	38%	79%	76%	64%	62%	67%	34%
12 Nicarágua	34%	41%	49%	41%	35%	32%	32%	37%	29%
13 Panamá	21%	28%	33%	37%	29%	26%	19%	21%	18%
14 Paraguai	33%	37%	32%	39%	48%	41%	46%	42%	26%
15 Peru	38%	43%	42%	49%	39%	37%	39%	49%	35%
16 Uruguai	19%	24%	33%	30%	30%	29%	21%	39%	33%
17 Venezuela	43%	48%	49%	50%	46%	47%	44%	49%	37%

Fonte: Latino-barômetro

Usando o latino-barômetro como fonte principal de informação é possível afirmar que 10.943 dos 20.231 entrevistados no período (ou seja, 54%) responderam que eles próprios ou um membro da sua família tinham sido as vítimas de crimes nos últimos doze meses. Essas proporções variam desde 36,49% em 1996 a 42,91% em 2005 (Tabela 02).

Assim, utilizando esses resultados em consonância com os anteriores (PAHO) é possível afirmar que não apenas a vitimização por homicídio como a vitimização em geral por crime cresceram substancialmente nos últimos anos da América Latina, apesar de este crescimento ser diferenciado de acordo com o país em análise.

Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana (incluída apenas em 2004), Uruguai, Venezuela. Tal como destacado por Knack (2006) este survey pôde ser utilizado como base deste estudo, na medida em possui a mesma cobertura para todos os países da região, de modo que transformam os resultados por ele coletados em medidas válidas e, por conseguinte, aptas a serem usadas para a sustentação do argumento que desejamos realizar.

⁵ A referência temporal não é contínua (1996 a 2006) primeiro porque, no ano de 1999, o latino-barometro não foi aplicado na região e segundo porque, no ano de 2000, a pergunta sobre vitimização não se fez presente.

Por fim, ainda trabalhando com cenário do crime e da violência na América Latina, tem-se que a percepção que os cidadãos possuem acerca do problema do crime no âmbito do seu país é de suma importância na decisão dos municípios em investir na área da segurança pública (Gaviria e Pagés, 1999).

Para análise desta temática novamente utilizamos o survey latino-barômetro, mas, desta vez a pergunta que pede para os cidadãos identificarem o problema mais importante (ou sensível) do seu país. Como esta pergunta coloca como uma das opções a criminalidade e a ausência da segurança pública, recodificamos esta opção como 01 e todas as demais como 0 e, com isso, podemos calcular o percentual de cidadãos que afirmam ser o crime e a ausência de segurança pública um dos problemas mais importantes de seu país (Tabela 03).

Tabela 03

Percentual de respondentes que afirmaram ser o crime o problema mais importante do seu país.
Período compreendido entre os anos de 1996 e 1998 e entre os anos de 2000 e 2006

País	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 Argentina	9%	14%	12%	14%	16%	10%	12%	18%	30%	24%
2 Bolívia	8%	18%	19%	20%	13%	7%	7%	1%	8%	2%
3 Brasil	10%	17%	15%	17%	30%	28%	20%	14%	12%	15%
4 Colômbia	29%	15%	13%	11%	49%	4%	5%	40%	7%	40%
5 Costa Rica	14%	28%	22%	30%	28%	27%	23%	13%	17%	19%
6 Chile	23%	18%	13%	9%	14%	15%	19%	22%	32%	23%
7 Equador	11%	21%	21%	29%	19%	8%	6%	4%	18%	7%
8 El Salvador	20%	16%	13%	16%	32%	27%	28%	19%	29%	44%
9 Guatemala	17%	15%	8%	15%	28%	21%	24%	24%	46%	41%
10 Honduras	9%	20%	17%	14%	21%	17%	28%	15%	27%	30%
11 México	12%	29%	32%	26%	28%	17%	16%	15%	29%	19%
12 Nicarágua	7%	7%	16%	17%	11%	4%	8%	3%	3%	2%
13 Panamá	13%	9%	15%	10%	15%	7%	11%	6%	5%	19%
14 Paraguai	16%	14%	20%	28%	17%	15%	15%	12%	26%	12%
15 Peru	13%	9%	7%	7%	11%	5%	5%	2%	21%	10%
16 Uruguai	12%	8%	7%	7%	9%	5%	4%	2%	28%	8%
17 Venezuela	14%	33%	32%	13%	35%	16%	11%	15%	33%	41%
Total	14%	17%	17%	16%	22%	13%	14%	13%	22%	21%

Fonte: Latino-barômetro

Mais uma vez, o que se observa é a prevalência da questão sobre o crime na região como um problema de suma importância para as políticas públicas. Isso porque, tal como destacado pela Tabela 03, a percepção do crime como o problema mais importante do país saiu de 14% no ano de 1996 para 21% no ano de 2006.

Portanto, é possível afirmar que, atualmente, a América Latina é considerada como uma região com elevadas taxas de homicídio, elevado percentual de cidadãos que afirmam terem sido eles próprios ou alguém da sua família vitimizados por crime e ainda elevada percepção de que o crime e a ausência de segurança é o principal problema do país. Em um cenário como este, a constituição de novos arranjos institucionais no nível local para a consolidação da idéia de segurança cidadã encontra terreno fértil.

Entre as explicações que justificam esta hipótese, tem-se, em primeiro lugar, o fato de que o grau elevado dos índices de criminalidade e violência registrados aponta para uma falência do modelo tradicional de segurança pública adotado pelos países da região, modelo este que data da década de 50 e caracteriza-se pela idéia de que o controle do crime seria possível pelo investimento em estratégias de “lei e ordem”, na prioridade no crime e foco no criminoso (ao contrário da prioridade nas múltiplas causas do fenômeno e nos fatores de risco), na orientação reativa e num Estado Penal Máximo.

Em segundo lugar tem-se o fato de os municípios não apenas se apresentarem como o arranjo governamental mais próximo dos cidadãos como ainda os que reúnem em suas competências a promoção de ações voltadas para a prevenção do crime e melhoria da qualidade de vida da população, uma vez que é sua a tarefa de oferecer serviços voltados para uso democrático da cidade. Nestes termos, a sub-seção seguinte abordará estas principais experiências que tem tido lugar nos municípios latino-americanos.

3.2 O papel desempenhado pelos municípios latino-americanos na promoção da segurança cidadã

Nesta seção serão apresentadas as principais experiências de atuação das administrações municipais latino-americanas na área da segurança cidadã. Em princípio, a nossa intenção era analisar todos os países que integram o latino-barômetro. No entanto, dadas as limitações de tempo e espaço estamos descrevendo a experiência de dez países latino-americanos.

É importante lembrar que esta restrição no número de países deve-se ao fato de não terem sido encontradas informações acerca do papel das administrações municipais no cenário da segurança pública nestas localidades. Contudo, estamos seguros de que políticas municipais de segurança pública existem nesses locais e, por isso, o nosso não acesso a esta informação está muito mais

relacionado à disponibilidade de trabalhos que analisem empiricamente esta experiência do que em relação a ausência desta propriamente dita.

Neste sentido, o propósito desta seção é descrever o que cada país vem realizando nesta seara e em seguida problematizar as potencialidades e limites da participação dos municípios na segurança cidadã.

3.2.1 – Defensoria Municipal da Segurança Cidadã – Argentina

Diante do aumento das taxas de vitimização por crime no início da década de 1990 no país e ainda em razão do aumento de denúncias relativas ao cometimento de crimes por policiais, o governo federal argentino decidiu lançar uma linha de financiamento às administrações municipais que desejassem implementar instâncias para o planejamento e avaliação participativa de ações relacionadas à segurança pública.

Denominado Defensoria Municipal da Segurança Cidadã, para receber o financiamento do governo federal, esta instância deveria ser instituída por lei municipal com o objetivo de reunir, na estrutura do governo local, os responsáveis pelo provimento da segurança pública (judiciário, polícias, ministério público, dentre outros atores) e os cidadãos residentes na localidade na qual este conselho for implementado.

No que diz respeito ao seu escopo de ação, esta instância tem como competência o monitoramento e avaliação do sistema de justiça criminal, a accountability das ações policiais e ainda a proposição de formas de solução pacífica de conflitos (como a mediação, por exemplo).

No bojo do processo de implementação, diversos bairros de algumas cidades que receberam recursos federais implementaram fóruns de observação da vizinhança, os quais apesar de contarem com o apoio da administração local, foram constituídos e implementados diretamente pelos cidadãos.

No entanto, apesar do financiamento do governo federal, a iniciativa não se disseminou tal como esperado por todo o país. De acordo com Frühling (2003), até o ano de 2003, apenas 22 dos 134 municípios que compõem a província de Buenos Aires haviam implementado este tipo de iniciativa.

3.2.2 – Planos Municipais de Prevenção à Violência – Brasil

No Brasil, apesar das discussões relativas a qual seria o papel do município na seara da segurança pública terem se iniciado na década de 1990, foi claramente a partir do lançamento, no âmbito do governo federal, do segundo Plano Nacional de Segurança Pública (em 2002) que o tema das políticas municipais nesta área ganharam força na agenda política. Isso porque tal plano dedicou todo o capítulo IV às “reformas substantivas na esfera municipal”, enfatizando, principalmente, a instituição de Guardas Municipais para tratar desta questão (Ricardo e Caruso, 2007).

Ao Plano Nacional de Segurança Pública, seguiu-se a alteração da regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) pela Lei nº 10.746/03. De acordo com Ricardo e Caruso (2007), antes desta lei, apenas os municípios que possuíam guardas municipais podiam pleitear os recursos do Fundo. Com esta alteração, essa possibilidade se ampliou para aqueles municípios que, mesmo sem guarda municipal, desenvolviam políticas na área de segurança pública, tais como, parcerias com a Polícia Militar, consecução de diagnósticos e confecção de planos de segurança, além da constituição de Conselhos Municipais de Segurança.

Outra mudança importante que contribuiu ainda mais para a legitimação do município enquanto agente indispensável à gestão da segurança pública foi a publicação do Decreto nº 4.991, de 18/02/2004, o qual aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça. Em seu art. 14, essa legislação definiu as competências da SENASP, dentre as quais cabe destacar a de estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de Segurança Pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade.

Entre as principais ações desenvolvidas pelas prefeituras brasileiras no âmbito desses planos municipais de segurança pública tem-se as seguintes: a) a constituição de uma secretaria municipal ou coordenadoria, responsável pela gestão da política no nível local; b) a estruturação de um gabinete integrado que, sob a coordenação do chefe do executivo municipal, tem como objetivo reunir os titulares das principais instituições responsáveis pelo provimento da segurança pública, como polícias, guarda municipal, corpo de bombeiros, dentre outras; c) a estruturação de conselhos municipais de segurança pública, cujo principal objetivo seria a aproximação da comunidade com a prefeitura, as polícias e a guarda municipal; d) a criação de fóruns locais, com estrutura semelhante aos conselhos, mas que tenham mais capilaridade no nível local, com o objetivo de abrir um canal de participação dos cidadãos para a discussão e o diagnóstico dos

problemas locais e a proposição de ações relacionadas à segurança pública; e d) a profissionalização da guarda municipal⁶.

No processo de implementação dessas instâncias, as prefeituras tem um duplo protagonismo: a) primeiro, o de proporcionar meios para que se efetive a cooperação interinstitucional entre o governo federal e o município, de tal forma que o município possua recursos suficientes para a realização de tais políticas, e b) segundo, o de desenvolver, a partir da elaboração e implementação de planos municipais de prevenção à violência, políticas e ações que viabilizem a consolidação das exigências mínimas relacionadas à qualidade de vida e à adequada provisão dos serviços de segurança pública (Soares, 2006).

Contudo, é bom ressaltar que este protagonismo assumido pelas prefeituras nos últimos anos não se fez acompanhado da constituição de quadros públicos competentes para o gerenciamento da seara da segurança pública. Salvo raras exceções, como é o caso de Diadema e outras poucas cidades brasileiras, a implementação dos chamados ‘planos’ só pode ser concretizada com a contratação de consultorias externas que reuniam profissionais especializados e pesquisadores nesta área.

Assim, a ausência de tais atores em diversos municípios, especialmente entre aqueles que pretendiam ou pleitearam recursos para a realização de Planos Municipais de Segurança Pública, acrescido ao fato de constantes mudanças de gestão (ocorrida pela realização de eleições, por exemplo) faz com que a continuidade das ações implementadas seja comprometida. Ou seja, finalizado o tempo da consultoria e do período de financiamento da ‘política’, as ações também podem desaparecer.

3.2.3 – Programa Departamentos e Municípios Seguros – Colômbia

A experiência da Colômbia (em geral) e de Bogotá (em especial) é amplamente difundida em razão de seus resultados, os quais apontam para o fato de que a gestão local dos problemas de segurança dentro de uma perspectiva de cidadania viabiliza a modificação de um cenário parecido com uma guerra civil para um cenário no qual a paz social é a regra.

⁶ No Brasil, os municípios podem instituir guardas municipais, as quais apesar de não terem poder de polícia, possuem função complementar a desta organização na medida em que não apenas guardam o patrimônio público, como ainda realizam ações de ordenamento do trânsito e rondas escolares, melhorando, portanto, a organização da vida urbana e, por conseguinte, a sensação de segurança local.

O principal programa implementado neste contexto foi o “Programa Departamentos e Municípios Seguros”, o qual englobou diversas ações que procuraram promover a coordenação entre as organizações responsáveis pelo provimento da segurança pública e a participação cidadã, sendo principais as seguintes ações: estruturação de conselhos de segurança, comitês de ordem pública e fóruns de segurança.

Para se entender a estrutura adotada na Colômbia e amplamente replicada em diversos planos de segurança municipal implementados em toda a América Latina (especialmente no Brasil), cumpre salientar que o departamento de ordem pública é o que ocupa posição mais elevada na hierarquia desta estrutura, sendo seguido pelos conselhos de segurança e, por fim, no nível mais baixo da hierarquia – mas não menos importante - tem-se os fóruns de segurança.

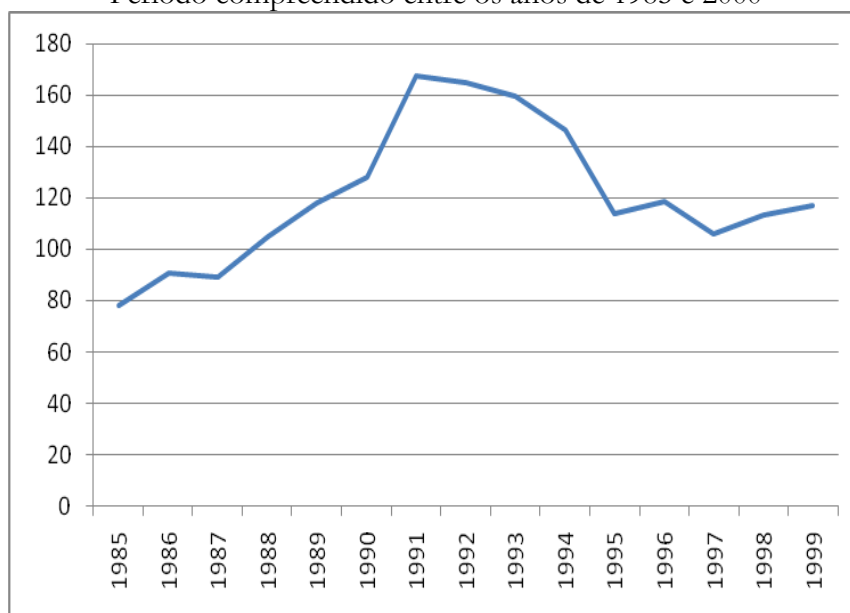
Os departamentos são órgãos da própria prefeitura que tem como objetivo organizar as reuniões e as ações dos órgãos responsáveis pelo provimento da segurança pública. Nesses termos, o departamento reúne as polícias, a administração municipal e o representante do conselho de segurança pública com o objetivo de criar ações integradas para a prevenção e repressão do delito de acordo com as demandas dos cidadãos levadas a esta esfera pelo presidente do conselho.

Os conselhos de segurança pública são organizações intermediárias entre os departamentos e os fóruns locais, reunindo mensalmente as organizações responsáveis pelo provimento da segurança pública e os diversos cidadãos interessados no debate da questão. Através das demandas relacionadas ao crime e à violência apresentadas pelos cidadãos que comparecem às reuniões dos conselhos, as organizações responsáveis pelo provimento da segurança pública podem, no âmbito do departamento, debater sobre suas prioridades e ainda verificar a viabilidade da ação.

Por fim, tem-se os fóruns nos quais a comunidade de cada bairro se reúne para discutir os problemas de segurança que mais afetam a sua qualidade de vida, delimitando ainda prioridades e escolhendo um representante para levar tais demandas aos conselhos de segurança.

Os resultados desta política são amplamente conhecidos e, por isso, o seu modelo tem sido adotado por diversos municípios em toda a América Latina, posto que a cidade de Bogotá deixou um cenário de taxas de homicídio (gráfico 01) que ultrapassavam os números de uma guerra civil no ano de 1994, para alcançar taxas bastante similares às verificadas em países de primeiro mundo, nos quais a vitimização por homicídio é extremamente reduzida (Acero, 2005).

Gráfico 01
Evolução das taxas de homicídio na Colômbia
Período compreendido entre os anos de 1985 e 2000



Fonte: Acero (2005)

É importante destacar que além da constituição das esferas institucionais de participação elencadas acima, a experiência de Bogotá também reuniu ações de prevenção situacional, como profundas reformas no espaço público e no ambiente urbano, e ações de prevenção social, implementando atividades destinadas aos grupos mais vulneráveis à criminalidade violenta e a violência letal, como a juventude, por exemplo⁷.

3.2.4 – Conselho Comunitário de Segurança e Redução do Perigo – Costa Rica

Na Costa Rica, no ano de 1996, a prefeitura, em convênio com uma Organização Não Governamental, desenvolveu um projeto que tinha como objetivo a redução do sentimento de insegurança da população residente no distrito de Hatillo, um dos bairros com maior incidência de delitos da capital – San José.

A ação de maior sucesso empreendida no âmbito deste projeto foi a instalação de um conselho comunitário de segurança e redução do perigo. Este órgão pode ser entendido como uma instância de aconselhamento permanente destinada a planejar e implementar ações de segurança

⁷ Maiores informações podem ser obtidas através do site www.bogota.gov

cidadã e ainda monitorar a ação das organizações policiais na comunidade (que eram frequentemente denunciadas como abusivas).

Este conselho é composto por dez indivíduos, entre membros da administração municipal e diversos setores da comunidade local. Além desses, o chefe da guarnição de polícia responsável pelo distrito também participa das reuniões.

De acordo com Chinchilla (2003), os resultados deste projeto começaram a aparecer um ano depois de sua implementação e puderam ser vislumbrados porque a ONG parceira da prefeitura aplicou um survey de opinião sobre o problema da segurança pública antes e depois do início das atividades. As avaliações da autora sobre a experiência apontaram para o fato de que a variável crime (qualquer que fosse a natureza deste) foi a que o conselho menos conseguiu impactar no primeiro ano de sua implementação (antes do projeto o percentual de vitimização era de 36,3% e depois este era 35,7%). Contudo, outras variáveis merecem ser destacadas.

Segundo os dados, o percentual de pessoas que se sentiam inseguras reduziu de 36% para 19%, assim como o percentual de pessoas que evitava sair à noite pelo temor da vitimização caiu de 53% para 23%, demonstrando que a percepção social do perigo e as representações da população sobre o fenômeno do crime extrapolam os tradicionais indicadores de avaliação utilizados – como o registro dos índices de homicídio, por exemplo.

3.2.5 – Comitês de segurança cidadã na vizinhança – Chile

Da mesma forma que no Brasil, onde o governo federal disponibiliza recursos para os municípios que desejarem implementar estratégias de prevenção comunitária no nível local, o governo chileno também se utiliza deste tipo de mecanismo para promover a segurança cidadã no nível local.

Exemplo disso, como bem destaca Frühling (2003), foi observado no ano de 1997 na cidade de Santiago, onde a prefeitura, através de um convênio com o governo federal, lançou a proposta de implementação de Comitês de Segurança Cidadã na Vizinhança.

Em 1998, a cidade contava com 261 comitês, os quais eram compostos por organizações responsáveis pelo provimento da segurança pública, pelo representante do governo municipal na localidade e por cidadãos residentes neste espaço. As atividades realizadas por esses conselhos visam o aumento da segurança na região a partir de rondas de vizinhos, organização de

workshops para jovens em situação de risco e pressão sobre a prefeitura para a melhoria da iluminação nas localidades.

No entender de Lunecke (2005), o sucesso de tais iniciativas está diretamente relacionado à capacidade desses comitês em promover acordos entre as prefeituras e as organizações policiais, guardando ainda relação direta com as características da participação da sociedade civil em cada localidade.

No ano de 2000, o governo federal chileno lançou a iniciativa “Segurança Municipal: Compromisso 100”, a qual pode ser entendida como um programa destinado à criação de conselhos municipais de segurança pública naquelas administrações locais que contam com a presença simultânea dos carabineiros (espécie de polícia militar) e da polícia investigativa.

A criação desses conselhos ocorreu através de lei municipal, a qual continha uma cláusula de que as políticas financiadas pelo governo federal deveriam, necessariamente, ser decididas e acompanhadas pela população residente no local em que estas forem implementadas.

Desde o ano de 2000, alguns municípios já se engajaram nesta iniciativa, sendo aquele que recebeu o maior repasse de recursos o de Santiago. No entanto, alguns anos depois de sua implementação, a avaliação realizada por Frühling (2003) sobre esta experiência na capital do Chile aponta para o fato de que: a) nos dois anos em que a experiência encontrava-se em funcionamento as taxas de crimes não foram reduzidas; e b) as iniciativas de accountability pensadas para as ações dos carabineiros ainda não saíram do papel apesar das reuniões desta instância contarem cada vez com um número maior de cidadãos.

3.2.6 – Direção Metropolitana de Segurança Cidadã – Equador

De acordo com Acero (2005), o programa equatoriano “Direção Metropolitana de Segurança Cidadã” é o que pode ser classificado como um exemplo da participação da administração local na gestão da segurança pública. Tal experiência foi instalada na virada do ano de 2000 na cidade de Quito, capital do país.

Este é um programa que procura estruturar espaços de participação e gestão dos problemas relacionados à segurança pública pela via do desenvolvimento de ações integradas de prevenção e resgate de jovens infratores.

Neste sentido, o espaço físico do projeto pode ser entendido como um local de organização social de adolescentes e jovens que satisfazem um conjunto de necessidades afetivas e de segurança. Dentro dessa perspectiva, a proposta do centro é ajudar os adolescentes em situação de risco a construir uma identidade social que não seja associada aos grupos criminosos. Ou seja, o objetivo maior desta proposta é disseminar a idéia de segurança cidadã especialmente entres os mais vulneráveis à violência e à sedução que as gangues de criminosos colocam.

Apesar deste programa de prevenção social parecer bastante interessante, ainda não existem análises que apresentem a sua eficácia e muito menos o seu escopo em termos de número de jovens atendidos anualmente.

3.2.7 - Programa de Prevenção Social da Violência e Delinquência – El Salvador

Em El Salvador o problema da criminalidade e da violência apresenta características bastantes distintas do verificado nas demais regiões da América Latina. Como bem destaca Chinchilla (2003) isso se refere especialmente ao fato de que, culturalmente, as armas de fogo desempenham um importante papel neste país.

Nestes termos, a inserção do município na promoção da segurança cidadã se concentrou, sobretudo, na realização de campanhas que conscientizaram os cidadãos sobre os efeitos deletérios do porte de arma para toda a sociedade, na aprovação de leis que proibissem o porte de arma (especialmente nas cidades com maior número de mortes por arma de fogo) e na destruição das armas arrecadadas em todas essas companhias.

Nesta experiência, a instância municipal foi capaz de articular organizações não governamentais e governamentais diretamente responsáveis por esta questão no processo de convencimento à mudança de hábitos por parte do cidadão el salvadorenho.

Assim, apesar de o programa não ter resultado em uma massiva mobilização dos cidadãos pelo fim do posse de arma e apesar de este ser o único exemplo no país de intervenções da administração municipal nos problemas relacionados à segurança pública, os seus modestos resultados estatísticos apontam para a importância da coordenação dos atores envolvidos nesta temática no âmbito local (Chinchilla, 2003).

3.2.8 – Fórum de cidadania e segurança pública em Honduras

Em Honduras, os problemas relativos à criminalidade e violência não são apenas restritos à vitimização por indivíduos comuns, sendo especialmente relacionados à vitimização perpetrada por membros das organizações policiais.

Diante deste cenário, a administração da capital organizou, no ano de 1997, o Fórum de cidadania e segurança pública, o qual tinha por objetivo debater as questões relativas à segurança cidadã em geral e à reforma policial em especial, convocando várias províncias a apresentarem o que estava sendo desenvolvido em sua localidade.

Os fóruns são compostos por mais de 25 organizações de diferentes naturezas, englobando desde instituições governamentais do nível federal (Secretaria de Direitos Humanos) até sindicatos de trabalhadores e organizações campesinas.

A partir desta primeira organização, diversas administrações municipais instituíram os seus Fóruns Domésticos de Segurança, os quais são compostos por 11 membros da comunidade local (5 representantes das instituições de segurança pública, 5 membros da sociedade civil e 1 representante do governo municipal, sendo este moderador do debate).

De acordo com Chinchilla (2003) as maiores ações já realizadas pelos fóruns domésticos dizem respeito ao acompanhamento da ação policial, com foco na letalidade de sua ação (e a denúncia de seus desvios para os órgãos competentes) e à elaboração e implementação de iniciativas que visem o tratamento da questão do menor infrator.

3.2.9 Conselhos Locais de Segurança – Peru

Estabelecidos no ano de 2003 a partir de uma linha de financiamento do governo federal estes Conselhos têm por objetivo a realização das seguintes atividades: a) elaborar planos municipais de segurança pública; b) auxiliar a implementação do plano nacional de segurança pública; c) elaborar estudos e análises que procurem avaliar a efetividade das deliberações do conselho na “vida como ela é”; d) promover a participação cidadã nas temáticas relacionadas a segurança pública; e e) viabilizar a coordenação entre as diversas organizações responsáveis pelo seu provimento.

De acordo com Villarán e Prado (2005), até o ano de 2004 existiam no Peru 890 conselhos locais de segurança pública. Apenas para se ter uma idéia da magnitude do fenômeno, considerando que este país possui 1589 municípios, é possível afirmar que mais da metade deles (56%) possui um conselho local que tem como objetivo pensar, implementar e avaliar, de maneira coletiva, projetos de segurança cidadã.

As primeiras avaliações desta experiência apontam para o fato de que a presença de uma instituição como os conselhos locais de segurança, aptos a coordenar os esforços de prevenção e enfrentamento da violência tem dois efeitos benéficos primordiais: a) obrigar diferentes instituições responsáveis pelo provimento da segurança pública a não apenas assumir as suas responsabilidades como ainda prestar contas de suas ações aos governos municipais e aos próprios cidadãos; b) fomentar a participação dos cidadãos, fazendo com que esses exerçam os seus deveres da cidadania no âmbito dos direitos civis.

3.2.10 Conselhos Locais de Segurança – Uruguai

No Uruguai, o processo de assunção de competências na seara da segurança pública pela administração municipal foi efetivado no ano de 2000 a partir do estabelecimento de 18 Conselhos Locais de Segurança, um em cada uma das zonas que caracterizam a divisão administrativa do país.

No entender de Dammert e Diaz (2005), esses espaços podem ser definidos como organismos de participação social para a definição de prioridades de ação para o sistema de justiça criminal e para a deliberação sobre a alocação de recursos orçamentários nas diversas políticas de prevenção realizadas em cada uma dessas zonas.

A proposta dos Conselhos Locais de Segurança Uruguaios é, portanto, viabilizar a realização de um planejamento estratégico participativo para a seara da segurança pública e ainda viabilizar uma política de acordos entre organizações responsáveis pelo seu provimento e a sociedade civil.

Os resultados iniciais desta política municipal apontam para o fato de que os conselhos se tornaram verdadeiros espaços de referência para a população residente em cada uma das zonas do país. Neste sentido, verifica-se ainda que desde o início do projeto, dada a aproximação entre a polícia e a sociedade por ele proporcionada, os níveis de confiança nessas organizações tem aumentado substancialmente.

4 Considerações finais

A constante pressão popular por melhores níveis de segurança pública (entendidos enquanto tal não apenas a redução da vitimização por crime como ainda a possibilidade de confiança nas organizações policiais) aliada à falência do modelo tradicional de provisão da segurança pública fez com que os governos locais latino-americanos passassem a desenvolver iniciativas para a melhoria do quadro de violência e criminalidade que caracteriza a região como uma das mais violentas do planeta.

De acordo com as experiências sumarizadas na seção anterior, é possível afirmar que os municípios latino-americanos têm se valido, em ampla medida, da implementação de Conselhos Comunitários de Segurança como forma de melhorar a gestão da segurança pública no nível local. Neste sentido, vale lembrar a importância do investimento político do governo nacional dos países latino-americanos para disseminação desta experiência. Isso porque, como foi observado, a maioria dessas experiências apenas pôde florescer a partir da abertura de uma linha de crédito no governo federal especificamente destinada aos municípios com o objetivo de viabilizar a estruturação mínima desses arranjos.

De acordo com Dammert (2007) a disseminação de estruturas análogas aos conselhos de segurança mostra-se interessante uma vez que estas têm a capacidade de reunir em um mesmo espaço os organismos municipais interessados na promoção da segurança pública, os indivíduos preocupados em exercer os direitos da sua cidadania e, por fim, as instituições responsáveis pelo provimento da segurança pública.

O fato de este artigo ter ficado basicamente restrito à descrição das principais ações implementadas pelos governos locais deve-se, em especial, à ausência de produção acadêmica e mesmo governamental sobre o assunto. Assim, no entender de Frühling (2003), o grande obstáculo à análise do sucesso/fracasso dessas iniciativas diz respeito à ausência de informações sobre cada uma dessas instâncias e ainda à pouca produção acadêmica que tenha como objeto empírico, exatamente, essas experiências.

Esta ausência de conhecimento sistematizado sobre o papel do município na segurança pública na América Latina tem como efeito deletério impedir a replicação de experiências de sucesso de um país em outras localidades, considerando as adaptações ao contexto de cada realidade (Acero, 2005).

Assim, este artigo procurou preencher a lacuna da ausência de conhecimento sistematizado sobre o problema, apesar de contudo, não se centrar na avaliação propriamente dita de cada uma dessas políticas.

Portanto, a partir da descrição da experiência de diversos países latino-americanos na questão da intervenção da administração municipal com o objetivo de promover a segurança cidadã, foi possível constatar que a maioria dos municípios que se dedica a este problema procura fazê-lo a partir da criação de espaços para o desenvolvimento das políticas de prevenção à violência e à criminalidade de maneira participativa e paritária.

Com isso, o governo municipal não apenas exerce o seu dever de criar instituições outras (que não a polícia e o judiciário) para a garantia do direito à vida e à propriedade, mas ainda, institucionaliza mecanismos que levem os cidadãos a exercerem os seus deveres no âmbito da cidadania civil, participando ativamente dos processos de tomada de decisão na seara da segurança pública.

Referências bibliográficas

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CHINCHILLA, Laura. “Experiences with citizen participation in crime prevention in Central America”. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph; GOLDING, Heather. Crime and Violence in Latin America: Citizen Security in Regional Perspective. John Hopkins University Press, 2003.

DAMMERT, Lucía; DÍAZ, Javiera. “Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad”. In: DAMMERT, Lucía; PAULSEN, Gustavo (eds). Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.

DAMMERT, Lucía; PAULSEN, Gustavo (eds). Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.

DE LA PAZ, Gabriel. “Citizenship Identity and Social Inequality”. In: Instituto Federal Electoral San Diego: Center for Civic Education, California, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: Planejamento e Políticas Públicas. No 21 – Jun. de 2000.

FRÜHLING, Hugo. “Police Reform and the Process of Democratization”. In: FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph; GOLDING, Heather. Crime and Violence in Latin America: Citizen Security in Regional Perspective. John Hopkins University Press, 2003.

FRÜHLING, Hugo; TULCHIN, Joseph; GOLDING, Heather. Crime and Violence in Latin America: Citizen Security in Regional Perspective. John Hopkins University Press, 2003.

GAVIRIA, A; PAGÉS, Y. "Patterns of crime victimization in Latin America", Working Paper, 408, Washington DC: BID. 1999.

JELIN, Elizabeth. "Citizenship revisited: solidarity, responsibility and rights." In: JELIN, Elizabeth e HERSHBERG, Eric (org). Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America. United States of America: Westview Press, 1996.

LIMA, Roberto Kant de, MISSE, Michel, MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2º semestre de 2000.

LUNECKE, Alejandra. La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura. In: DAMMERT, Lucía; PAULSEN, Gustavo (eds). Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.

MANSO, Bruno; ARAÚJO, Maryluci e GALL, Faria Norman. "Diadema. Do "faroeste" para a vida civilizada na periferia de São Paulo." In: DAMMERT, Lucía; PAULSEN, Gustavo (eds). Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.

MARSHALL, TH. "Citizenship and social class". In: MARSHALL, T. H. Class, Citizenship and Social Development. Nova York: Garden City, 1967.

MESQUITA NETO, Paulo. "Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções". In: Análises e Propostas Nº 33 . São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Dezembro de 2006.

MOISES, José Álvaro. Cidadania, confiança e instituições democráticas. Lua Nova, May/Aug. 2005, no.65, p.71-94.

NUNES, André; SANTOS, James Richard Silva; BARATA, Rita Barradas; VIANNA, Solon Magalhães(coord). Medindo as desigualdades em saúde no Brasil: uma proposta de monitoramento. Brasília; Organização Pan-Americana da Saúde; 2001.

O'DONNELL, Guillermo. "Notas sobre la Democracia en América Latina". Informe La Democracia en América Latina –Anexo 2: El Debate Conceptual sobre la Democracia en América Latina. 2004. Disponível em <http://democracia.undp.org>

RIBEIRO, Ludmila; MORAES, Luciane. "Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso". In: Revista Brasileira de Segurança Pública, no. 3. 2008.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. "Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros". In: Revista Brasileira de Segurança Pública - Edição 01, Abril de 2007.

ROBERTS, Bryan R., "A dimensão social da cidadania". In: Revista brasileira de ciências sociais, n 33, São Paulo, 1997.

ROBERTS, Bryan. "Citizenship, Rights and Social Policy". In: WOOD, Charles e ROBERTS, Brian (org). Rethinking Development in Latin America. United States of America: The Pennsylvania State University Press, 2005.

ROLIM, Marcos. "Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil". In: Revista Brasileira de Segurança Pública - Edição 01, Abril de 2007.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. São Paulo: EDUSP, 1983.

SILVA FILHO, Cel. José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. VELLOSO, João Paulo do Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coord.). Pobreza, Cidadania e Segurança. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000.

SOARES, Luis Eduardo. Meu casaco de general. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luis Eduardo. Novas políticas de segurança pública. Estudos Avançados, São Paulo, v.17, n.47, p.75-96, jan./abr. 2003.

VILLARÁN, Suzana; PRADO, Gabriel. Implementación de proyecto piloto de prevención en seis localidades del Perú. In: DAMMERT, Lucía; PAULSEN, Gustavo (eds). Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, 2005.