

Territórios, Cidades e Convivência: Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos

Eduardo Pazinato

Professor e Coordenador do Nusec-FADISMA
Diretor de Projetos Estratégicos do Instituto Fidedigna
Consultor Internacional (UNODC)
Mestre em Direito (UFSC)
Doutorando em Políticas Públicas (UFRGS)

1. **SEGURANÇA:** direito garantidor de outros direitos, daí porque “não haverá direito à segurança sem a segurança de outros direitos”.
2. **DESENVOLVIMENTO:** segurança constitui obstáculo ao desenvolvimento humano no Brasil.
3. **INOVAÇÃO:** investir na gestão da informação e do conhecimento, potencializando o planejamento e a atuação integrada e integral em prol do controle, da redução e, no limite, da prevenção vitimização letal e dos crimes violentos.

4. **PLANO DIRETOR:** “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (ABNT, 1991).

5. **CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE BOGOTÁ/CO: 29/01/2017: Código de Polícia e Convivência de Bogotá** (Lei n.º 1801, de 2016) busca prevenir conflitos em diversos cenários: espaços públicos, conjuntos residenciais, estabelecimentos comerciais, meios de transporte, etc.

5. CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE BOGOTÁ/CO:

29/01/2017: Exemplos:

-Art. 30: Proibição do uso de fogo em parques públicos;

-Art. 33: Comportamentos que afetam a tranquilidade e relações respeitadas: som alto (“perturbação do sossego”), etc.;

-Art. 111: Gestão de resíduos e lixo no espaço da cidade;

-Art. 128: Registro no “censo de cães potencialmente perigosos” com realização de apólice de seguro para o caso de cometimento de potenciais violências;

5. CÓDIGO DE CONVIVÊNCIA DE BOGOTÁ/CO:

29/01/2017: Exemplos:

-Art. 146: Convivência nos transportes particulares e públicos: impedir o ingresso e a saída prioritária de mulheres grávidas, crianças e idosos, obstaculizar a circulação de pessoas, etc.;

-Art. 144: Obstruir a circulação de ciclistas nas ciclofaixas e ciclovias, etc.

Mais em:

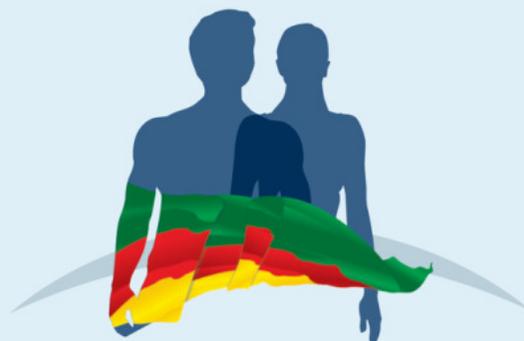
<https://www.civico.com/bogota/noticias/normas-preventivas-para-mejorar-la-convivencia>

POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURANÇA CIDADÃ:

- I. Políticas públicas de segurança com foco na prevenção social das violências e crimes;**
- II. Políticas públicas de segurança com foco na prevenção situacional das violências e crimes e na regulação e fiscalização administrativa do espaço urbano;**
- III. Políticas públicas com foco na garantia e na promoção dos direitos humanos;**

POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURANÇA CIDADÃ:

- IV. Políticas de segurança pública com foco na indução da repressão qualificada das violências e da criminalidade;**
- V. Políticas de gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil.**



DOSSIÊ DO 1º CENSO SOBRE AÇÕES MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL

Índice de Municipalização da Segurança Pública.



REALIZAÇÃO:



APOIO TÉCNICO:



APOIO INSTITUCIONAL:

Secretaria da
Segurança Pública

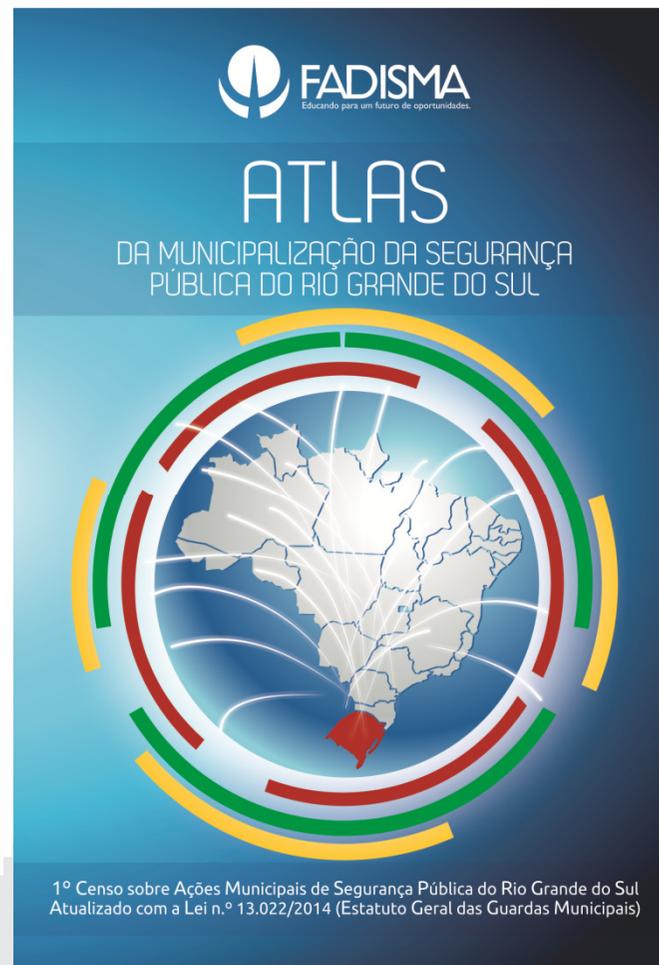


Livros

2013



2015



DOSSIÊ DO 1º CENSO SOBRE AÇÕES MUNICIPAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL
Índice de Municipalização da Segurança Pública.

REALIZAÇÃO:



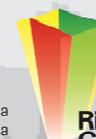
APOIO TÉCNICO:



APOIO INSTITUCIONAL:



Secretaria da
Segurança Pública



Rio Grande do Sul
Governo do Estado



QUAIS SÃO AS DIMENSÕES E AS VARIÁVEIS DO IMUSP?



DOSSIÊ DO 1º CENSO SOBRE
AÇÕES MUNICIPAIS DE
SEGURANÇA PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO SUL
Índice de Municipalização da Segurança Pública.



COMO PODEM SER CLASSIFICADOS OS MUNICÍPIOS PELO IMUSP?



Elevado processo de municipalização

IMUSP
3,5 a 10

Total de 26
municípios

**26 municípios
nesta faixa**

Intermediário processo de municipalização

IMUSP
2 a 3

Total de 20
municípios

**20 municípios
nesta faixa**

Inicial processo de municipalização

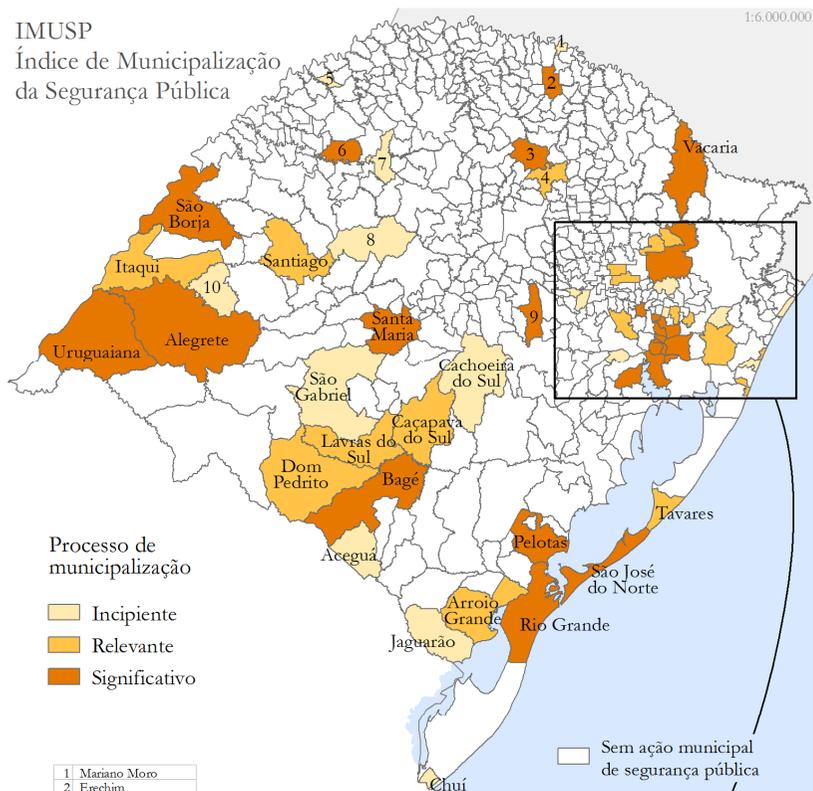
IMUSP
0,5 a 1,5

Total de 16
municípios

**16 municípios
nesta faixa**

435 municípios tem IMUSP = 0, ou seja, não possuem ação municipal de segurança pública.

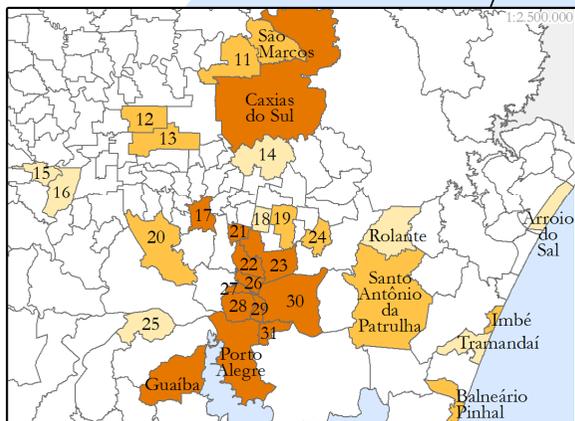
IMUSP
Índice de Municipalização
da Segurança Pública



Processo de municipalização

- Incipiente
- Relevante
- Significativo

- | | |
|----|----------------------|
| 1 | Mariano Moro |
| 2 | Erechim |
| 3 | Passo Fundo |
| 4 | Marau |
| 5 | Tucunduva |
| 6 | Santo Ângelo |
| 7 | Ijuí |
| 8 | Tupanciretã |
| 9 | Santa Cruz do Sul |
| 10 | Manoel Viana |
| 11 | Flores da Cunha |
| 12 | Garibaldi |
| 13 | Carlos Barbosa |
| 14 | Nova Petrópolis |
| 15 | Lajeado |
| 16 | Estrela |
| 17 | São Sebastião do Caí |
| 18 | Dois Irmãos |
| 19 | Sapiranga |
| 20 | Montenegro |
| 21 | Estância Velha |
| 22 | São Leopoldo |
| 23 | Novo Hamburgo |
| 24 | Parobé |
| 25 | Charqueadas |
| 26 | Sapucaia do Sul |
| 27 | Esteio |
| 28 | Canoas |
| 29 | Cachoeirinha |
| 30 | Gravataí |
| 31 | Alvorada |



Nota: Os municípios de Viamão, Taquara e Cruz Alta optaram por não participar da pesquisa, apesar de manterem ações municipais de segurança pública. Dados coletados em 2012.



Lista dos municípios com alguma ação municipal de segurança pública (total de 62):

Aceguá, Alegrete, Alvorada, Arroio do Sal, Arroio Grande, Bagé, Caçapava, Cachoeira do Sul, Cachoeirinha, Canoas, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Charqueadas, Chuí, Dois Irmãos, Dom Pedrito, Erechim, Estância Velha, Esteio, Estrela, Flores da Cunha, Garibaldi, Gravataí, Guaíba, Ijuí, Imbé, Itaqui, Jaguarão, Lajeado, Lavras do Sul, Manoel Viana, Marau, Mariano Moro, Montenegro, Nova Petrópolis, Novo Hamburgo, Parobé, Passo Fundo, Pelotas, Pinhal, Porto Alegre, Rio Grande, Rolante, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santiago, Santo Ângelo, Santo Antônio da patrulha, São Borja, São Gabriel, São José do Norte, São Leopoldo, São Marcos, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Tavares, Tramandaí, Tucunduva, Tupanciretã, Uruguaiana, Vacaria.



RELAÇÃO ENTRE IMUSP E VARIAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS



Recorte temporal da comparação

2008 (início efetivo PRONASCI)

X

2011 (estatísticas consolidadas pela SSP-RS)*



Percebemos que os municípios com maior IMUSP tiveram também as maiores quedas percentuais nos crimes relativos ao patrimônio: roubo, roubo de veículos, furto e furto de veículos; justamente os delitos com maior impacto na sensação de segurança.

•Foram comparados os valores absolutos das estatísticas criminais. Esta opção metodológica apresenta-se como mais fidedigna para verificar a variação, considerando o ínfimo crescimento populacional do RS (cf. CENSO IBGE 2010) e a distorção causada pelo cálculo com nº da frota para crimes como roubo/furto de veículos.



RESULTADOS - IMUSP



Elevado processo
de
municipalização

IMUSP
3,5 a 10

Total de 26
municípios

VAR. FURTOS (2008 -
2011):
-23,2%

VAR. ROUBOS (2008 -
2011):
-30,1%

VAR. FURTOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **-20,9%**

VAR. ROUBOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **-21,7%**

Intermediário
processo de
municipalização

IMUSP
2 a 3

Total de 20
municípios

VAR. FURTOS (2008 -
2011):
-20,6%

VAR. ROUBOS (2008 -
2011):
-17,9%

VAR. FURTOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **+31,7%**

VAR. ROUBOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **-28,4%**

Inicial processo de
municipalização

IMUSP
0,5 a 1,5

Total de 16
municípios

VAR. FURTOS (2008 -
2011):
-16,7%

VAR. ROUBOS (2008 -
2011):
-6,9%

VAR. FURTOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **+25,8%**

VAR. ROUBOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **-2%**

Todos municípios
do Rio Grande do
Sul

Todos municípios

Total de 497
municípios

VAR. FURTOS (2008 -
2011): **-21,7%**

VAR. ROUBOS (2008 -
2011): **-27,9%**

VAR. FURTOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **-12,4%**

VAR. ROUBOS DE
VEÍCULOS (2008 -
2011): **-21%**

PRIORIDADES

1. Estruturação de **Órgão Gestor Municipal** (Secretaria Municipal Exclusiva ou Conjunta com outra Política Setorial, como Mobilidade Urbana ou Proteção Social);
2. Criação e/ou Fortalecimento de **Instância Integrada de Governança** (Gabinete Municipal de Gestão Integrada – GGI-M);
3. Instituição de **Observatório Municipal da Segurança Cidadã** (parceria com instituição de ensino superior e/ou instituto de pesquisa);

PRIORIDADES

1. 4.Criação e/ou Fortalecimento da **Guarda Municipal**;
2. 5.Instituição de **Políticas Públicas de Segurança** com foco na **Prevenção** Social (Primária, Secundária e Terciária) e Situacional das Violências e Crimes), priorizando fatores de riscos (armas e drogas) e o fomento de métodos alternativos de resolução de conflitos, a exemplo da mediação e da justiça restaurativa, dirigidas, especialmente, à inclusão material e simbólica das juventudes e ao empoderamento feminino;

Prioridades

6. Monitoramento e Avaliação de Plano Municipal Integrado de Segurança Cidadã:

6.1 Plano Territorial Integrado de Controle, Prevenção e Redução da Vitimização Letal (homicídios e latrocínios);

6.2 Plano Territorial Integrado de Controle, Prevenção e Redução dos Crimes Violentos (roubos a pedestres e roubos de veículos);

6.3 Plano Territorial Integrado de Controle, Prevenção e Redução das Violências contra as Mulheres (Lesões Corporais, Ameaças, Feminicídios e Estupros).

Atribuições e Identidades Socioprofissionais
em Construção

+

Legitimidade Sociopolítica
em Disputa

=

Guarda Municipal do Século XXI



-1988 a 2000: *“GM ainda cuidando, majoritariamente, de coisas...”;*

-2001 a 2007: *“GM cuidando de coisas e pessoas (em disputa)...”;*

-2007 a 2012: *“GM cuidando de pessoas, preponderantemente, a partir de interpretação sistemática da Constituição Federal (segurança como um direito social)”;*

-2013, 2014, 2015, 2016...: Fim do PRONASCI – “Gap” das Políticas Municipais de Segurança – Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014): *“GM cuidando de pessoas, preponderantemente, a partir do advento do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014), que regulamenta o art. 144, §8º/CF...”*.

1. O Lugar das Guardas Municipais

1.1 Viragem paradigmática de um foco meramente de vigilância ou zeladoria patrimonial para uma posição (pró)ativa como a principal agência municipal de segurança pública;

1.2O cerne epistêmico dessa passagem de uma Guarda Municipal eminentemente patrimonial para uma Guarda Comunitária, talhada para intervenções dialógicas de maior proximidade e interação com a população, na defesa da vida, é o signo da prevenção;

1. O Lugar das Guardas Municipais

1.3A constituição de um marco regulatório (Estatuto Geral/Lei n.º 13.022/2014) para disciplinar a ação das Guardas Municipais no país, ao agregar às suas funções a de “proteção municipal preventiva”, chancelou-a como instituição fundamental na prevenção das violências e da criminalidade e na consolidação de um modelo de segurança cidadã;

1.4Para tanto, é necessária uma maior e melhor aproximação da instituição com a comunidade, assim como por uma integração mais direta com os demais órgãos de segurança (e justiça), em consonância com a advocada e demandada gestão integrada da segurança.

1. O Lugar das Guardas Municipais

1.5 Portanto, há especificidades e diferenças do *lócus* de atuação das Guardas Municipais em relação às polícias. Afastar-se dos riscos de mimetismos das Guardas Municipais, da “militarização” e da adesão a um modelo de policiamento reativo, adstrito, unicamente, à criminalização e à repressão, afigura-se fundamental!;

1.6 As Guardas Municipais devem, finalmente, compor uma estratégia integrada de policiamento comunitário, interativo ou de proximidade, priorizando a indução da gestão integrada de um “sistema frouxamente articulado”, a prevenção das violências, a promoção de direitos e, no limite, o controle da criminalidade.

ATRIBUIÇÕES E IDENTIDADES SOCIOPROFISSIONAIS (RENOVADAS)

Como já preceituava o mencionado §8º do art. 144 da Constituição Federal, a Lei n.º 13.022/2014, em seu art.

4º, define como competência geral das Guardas Municipais ***a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município, de uso comum, especial ou dominial...***

ATRIBUIÇÕES E IDENTIDADES SOCIOPROFISSIONAIS (RENOVADAS)

As novidades relativamente à sumarização das identidades e atribuições das Guardas Municipais surgem ao se analisar o rol das competências específicas discriminadas no art. 5º do Estatuto Geral de Guardas Municipais, a saber:

ATRIBUIÇÕES E IDENTIDADES SOCIOPROFISSIONAIS (RENOVADAS)

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;**
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;**
- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;**
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

ATRIBUIÇÕES E IDENTIDADES SOCIOPROFISSIONAIS (RENOVADAS)

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

ATRIBUIÇÕES E IDENTIDADES SOCIOPROFISSIONAIS (RENOVADAS)

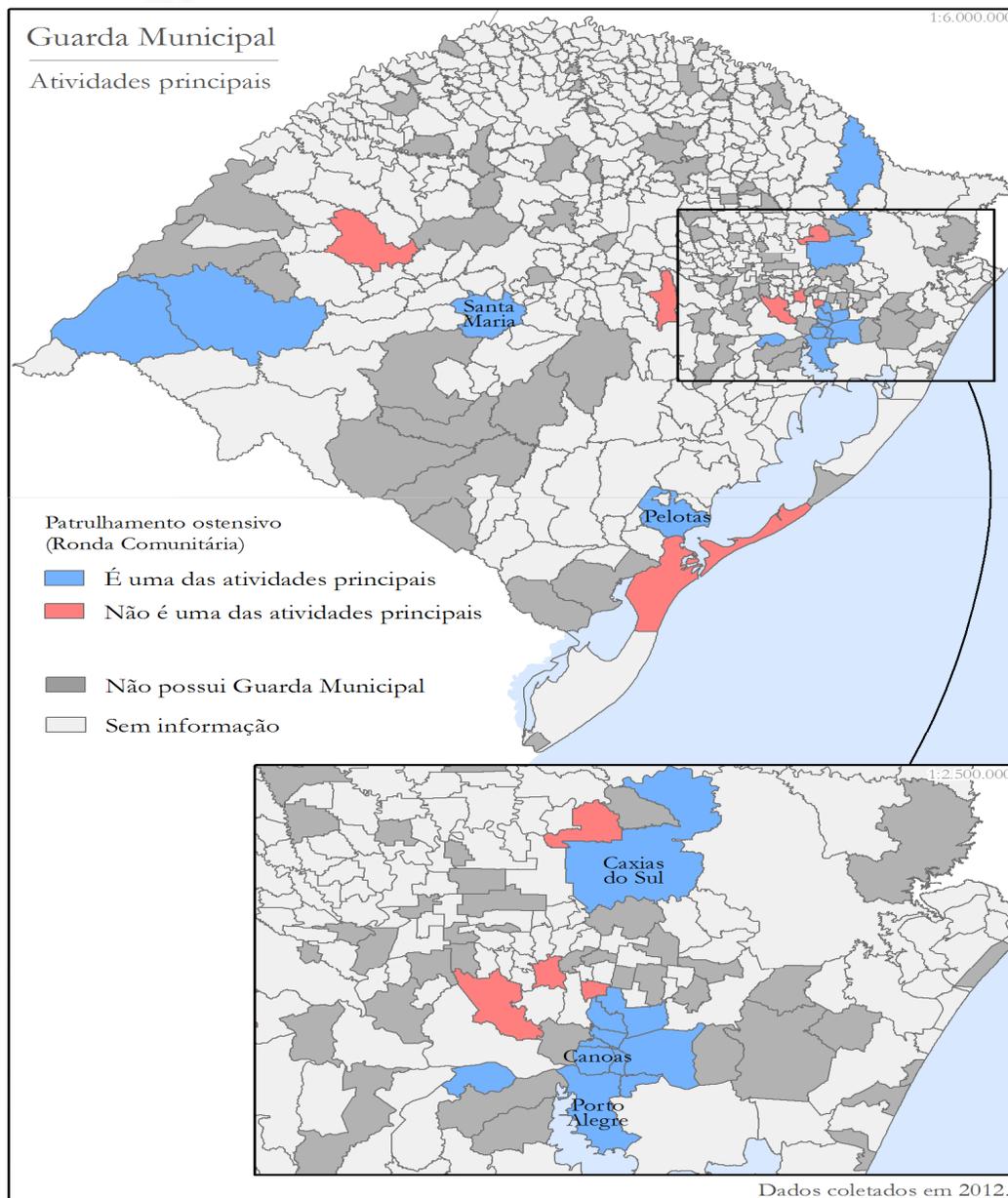
XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

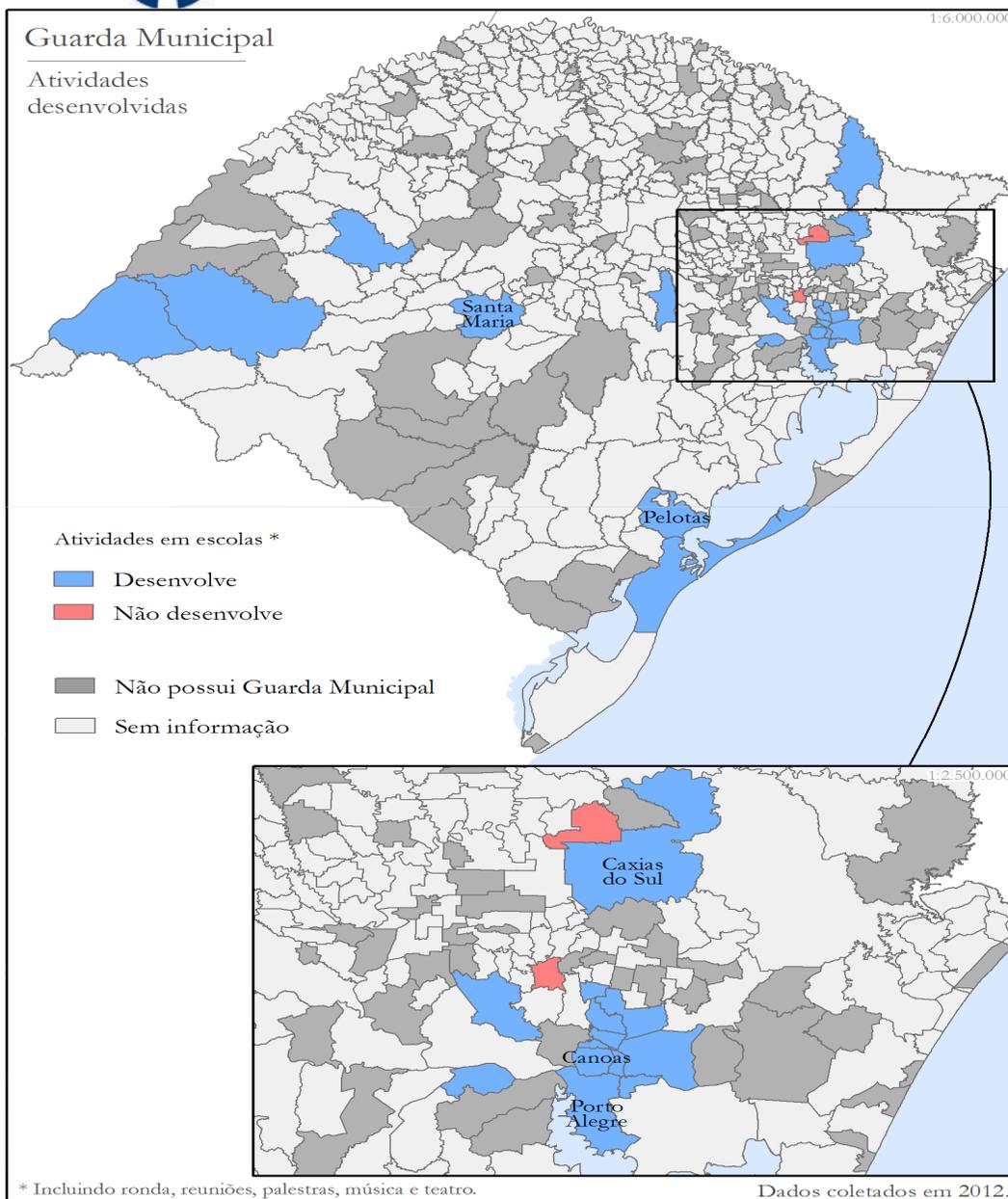
XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

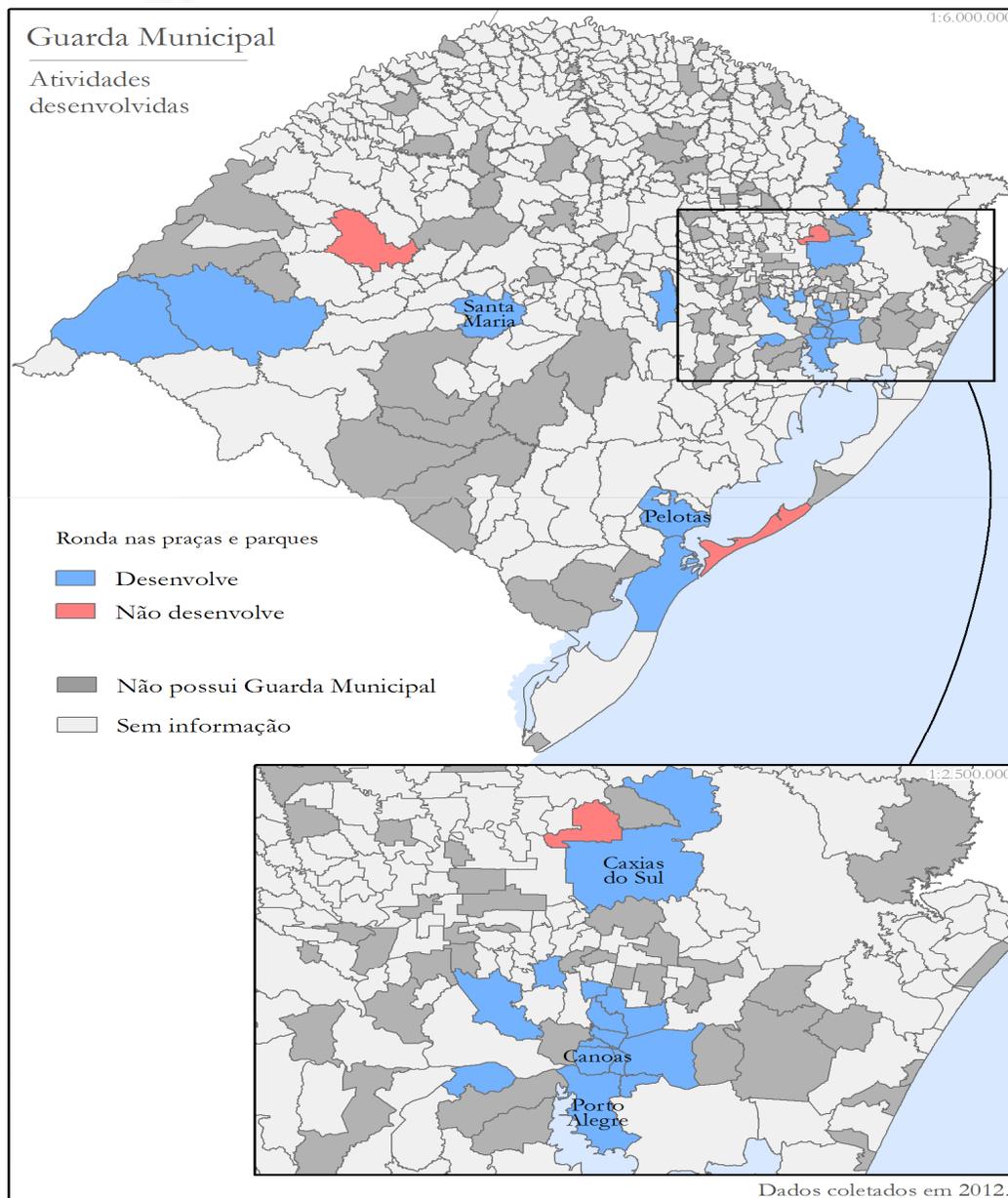
XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.



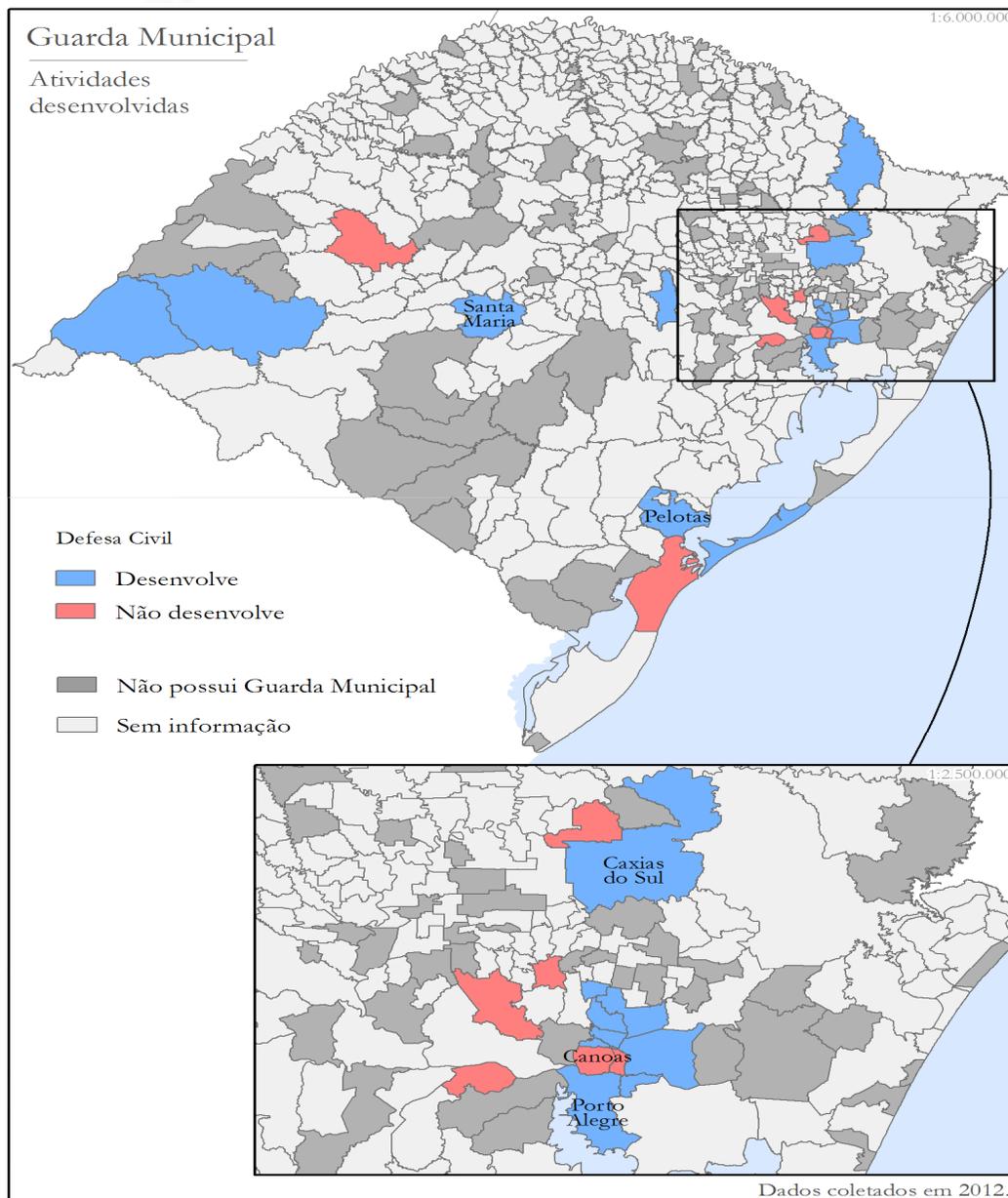
Em 2012, no RS, o ***patrulhamento preventivo*** através de **Rondas Comunitárias**, com destaque para as Rondas Escolas, já se afirmava como uma **prerrogativa das Guardas Municipais no Estado**, de modo preponderante...



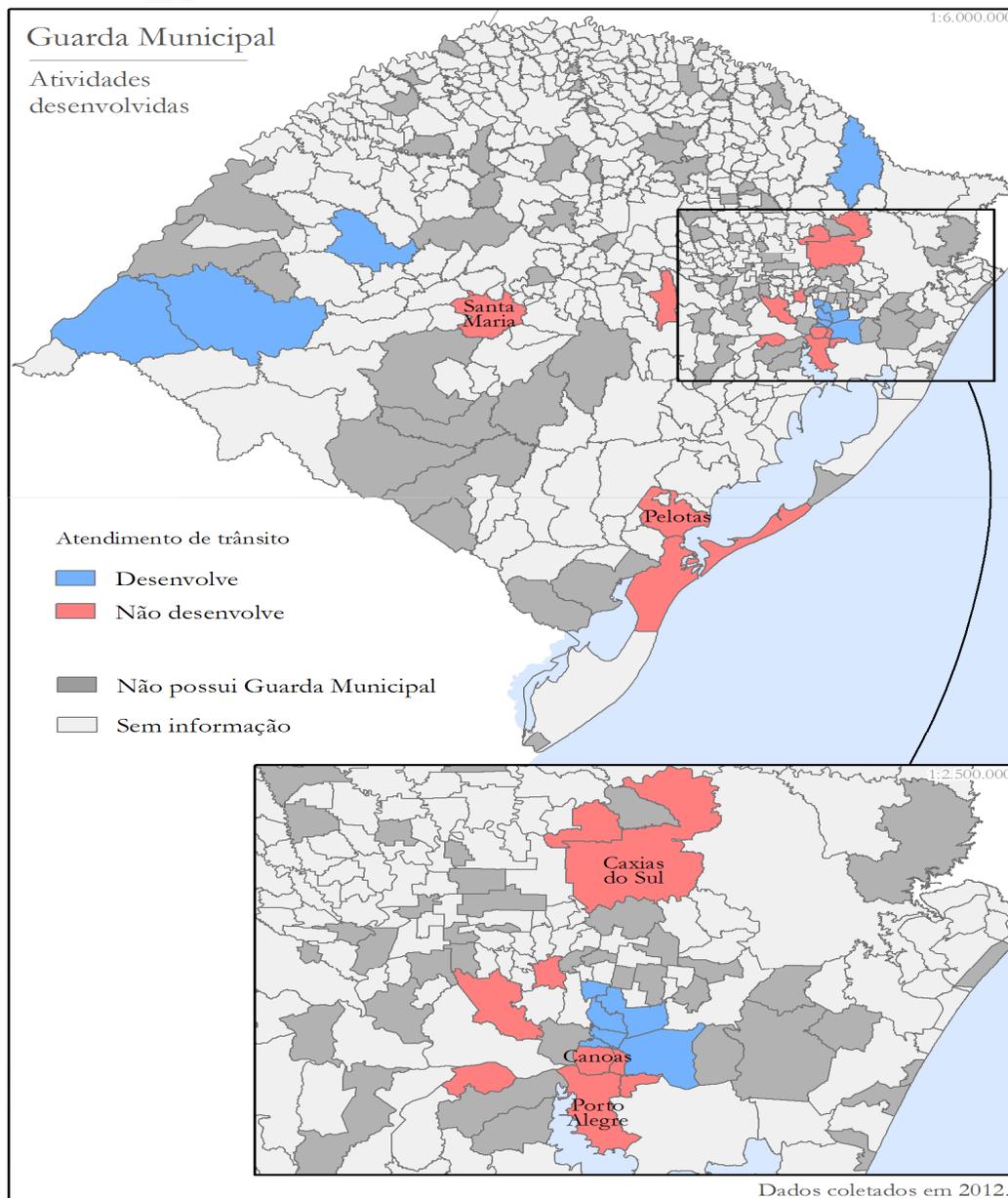
As Rondas Escolares apresentam-se como uma estratégia de policiamento de proximidade utilizada pelas corporações no Estado. **Todavia, há um grande campo para a criação e o fortalecimento de políticas municipais prevenção as violências nas escolas, a exemplo do Registro *Online* de Situações de Violências nas Escolas (ROVE's), CIPAVE's, intervenções artístico-culturais, etc.**



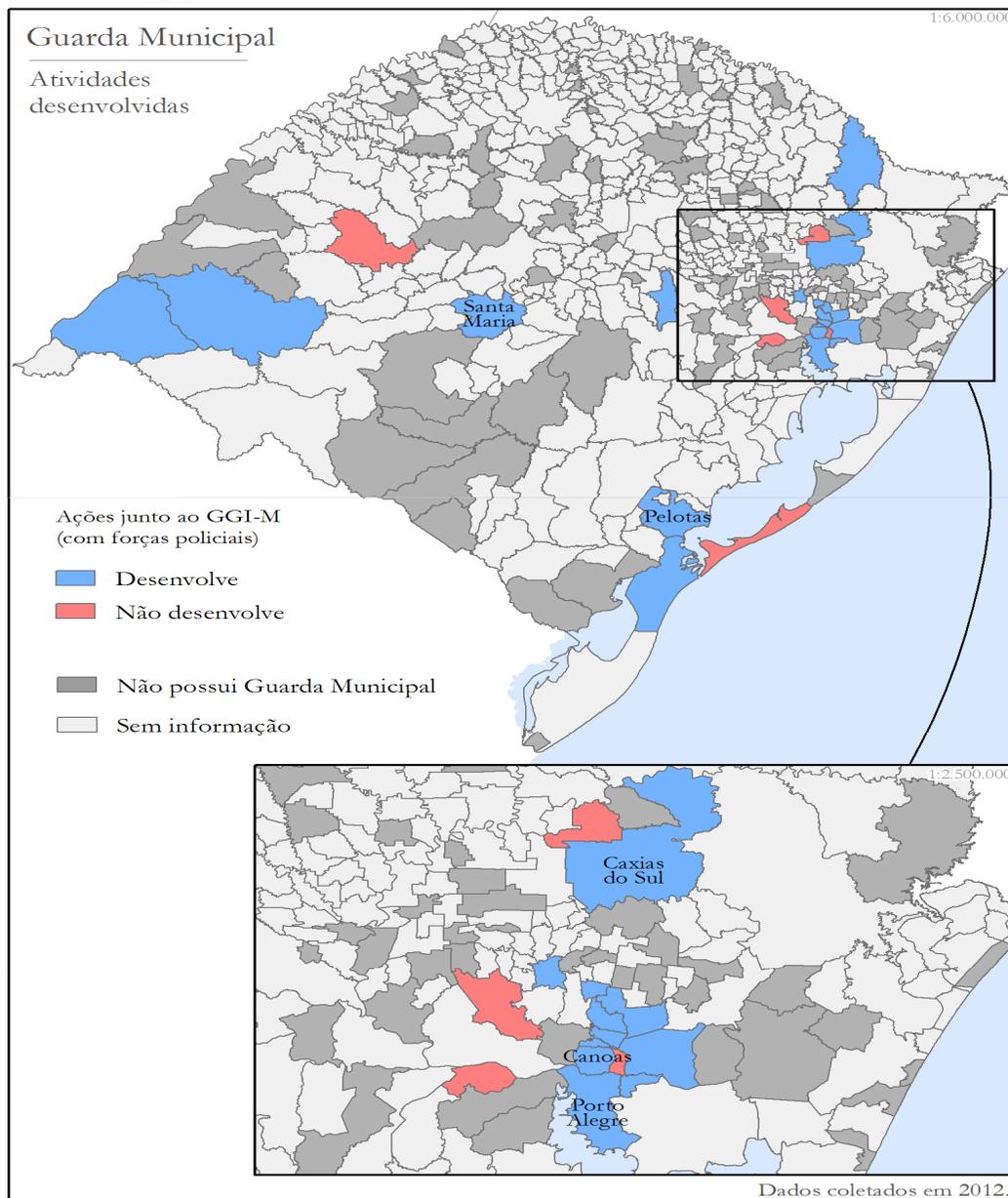
As Rondas em Parques e Praças também fazem parte da rotina da maioria das Guardas Municipais. **No entanto, ainda há vasto campo para a especialização desse tipo de patrulhamento, a exemplo da instituição de Grupamentos Ambientais...**



Inúmeras Guardas Municipais cumulam as atividades da Defesa Civil no seu fazer cotidiano, sendo esta uma tendência verificada no Estado e no país...



Algumas Guardas Municipais cumulam as funções de *patrulhamento preventivo, vigilância patrimonial e ordenamento do trânsito*. Todavia, esta última apresenta desafios renovados para a gestão da corporação que precisam ser analisados pelas Administrações Públicas, sob pena de as atribuições, identidades e imagens das Guardas Municipais restarem colonizadas pela fiscalização de trânsito (com suas regras e métricas próprias).

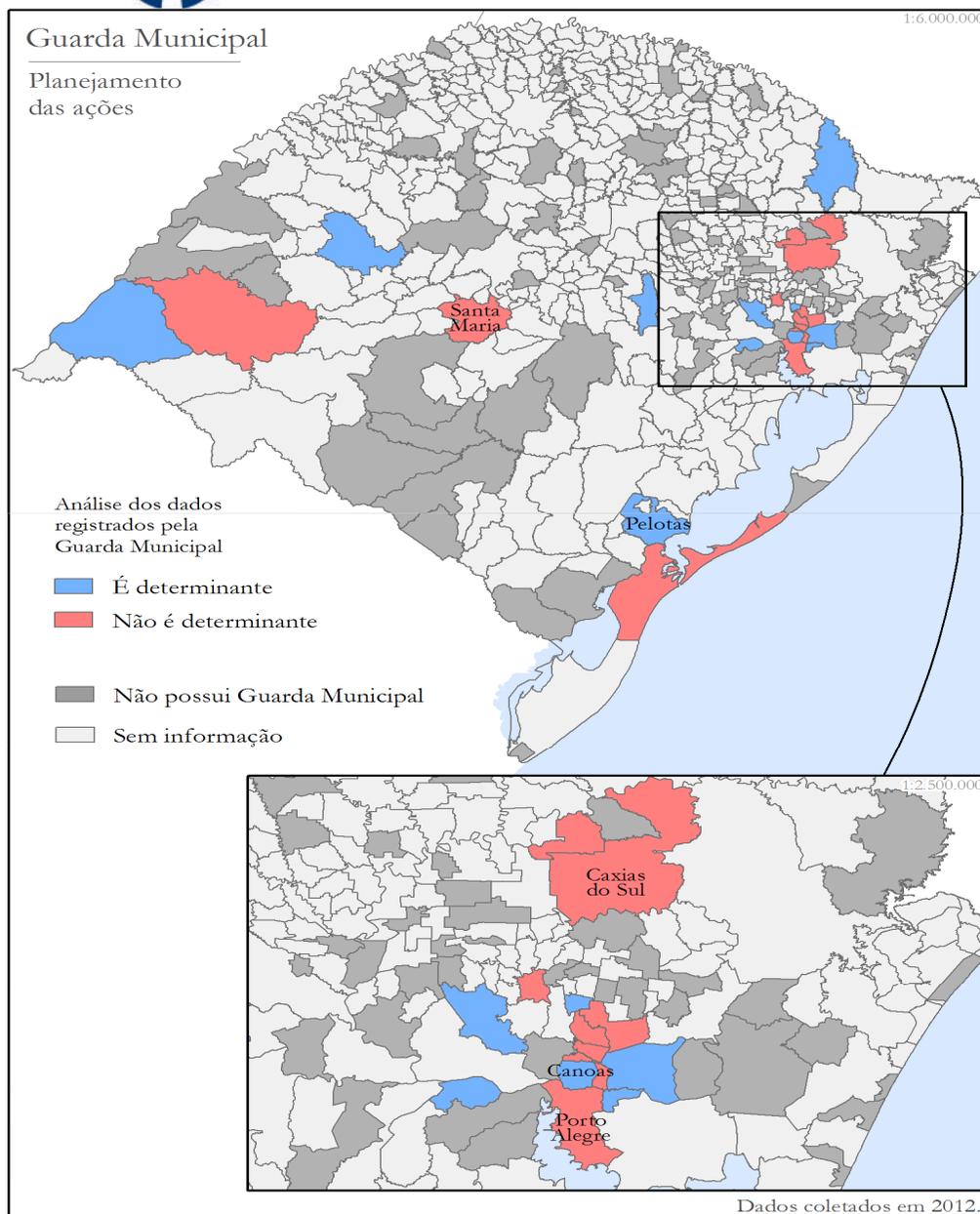


O apoio às ações e operações integradas levadas a efeito no âmbito dos GGI-M's afigura-se fundamental para potencializar a integração sistêmica das Guardas Municipais com as demais agências de segurança pública e justiça criminal que atuam na cidade, sendo este um dos principais legados do PRONASCI na cultura organizacional da corporação no Estado e no país...

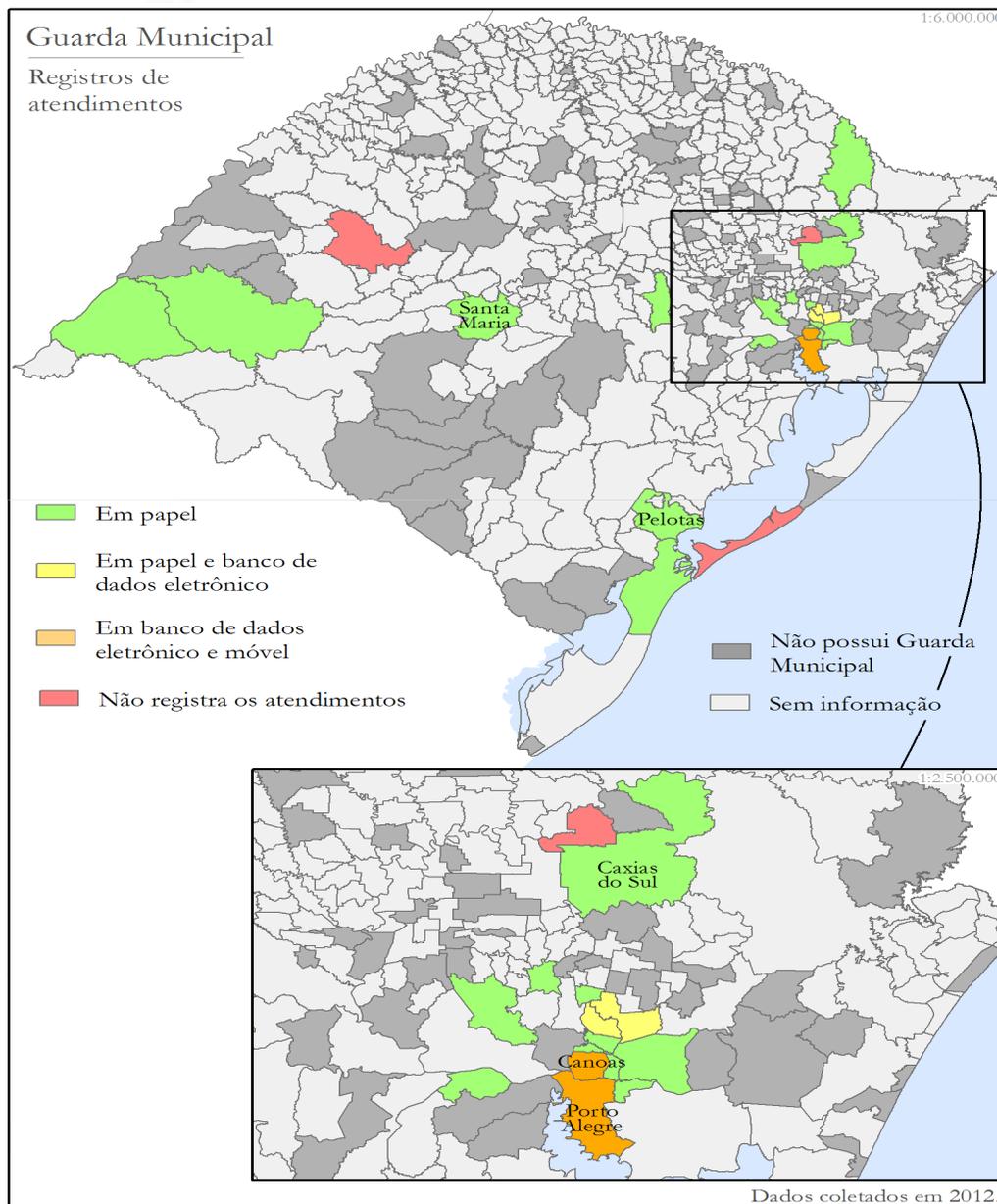
2. As Guardas Municipais e a Gestão da Informação

2.1 Por essa razão, as Guardas Municipais precisam urgentemente investir no aprimoramento da sua capacidade institucional de gestão, que passa por veículos, armamentos, fardamentos, mas, sobretudo, por dados, informações e conhecimento;

2.2 É vital registrar, sistematizar e analisar os atendimentos prestados pelas Guardas Municipais a fim de que seja possível superar a “gestão por espasmos”, ou a colonização do seu *saber-fazer-poder* pela localização dos próprios públicos ou de indicadores criminais genéricos;



Inobstante, ainda existe uma grande **carência no campo da gestão da informação**, visto que os dados e informações produzidos pelas guardas Municipais ainda são residualmente considerados no seu planejamento tático-operacional (maior ênfase próprios públicos municipais e dinâmica criminal).



Um dos maiores desafios para a consolidação das Guardas Municipais no Estado (e no Brasil), sem dúvida, relaciona-se com a gestão da informação.

Os registros de atendimentos das Guardas Municipais gaúchas, com exceções, são ainda majoritariamente feitos em papel (ou “Livro-Caixa”).

2. As Guardas Municipais e a Gestão da Informação

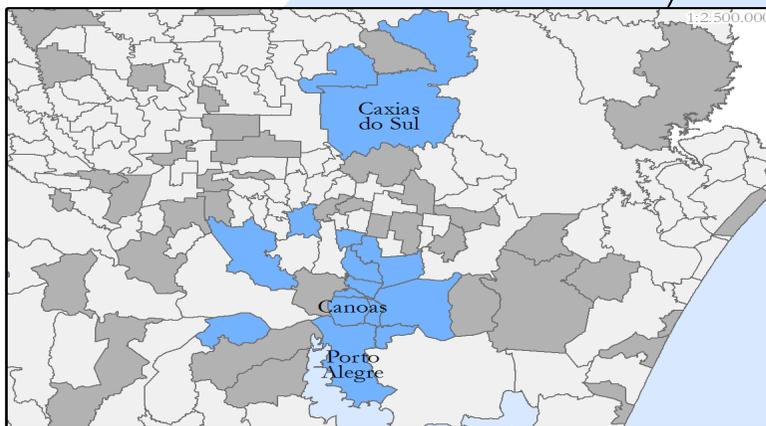
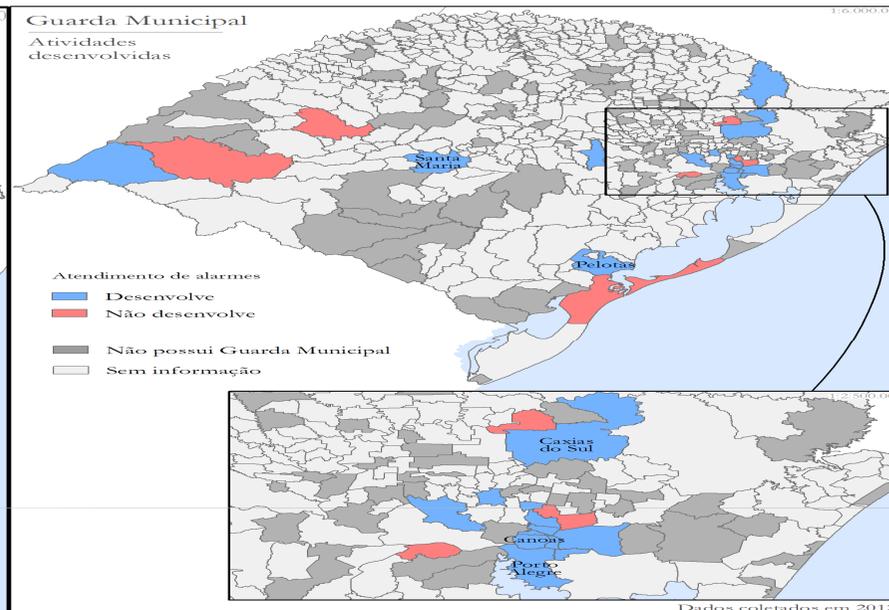
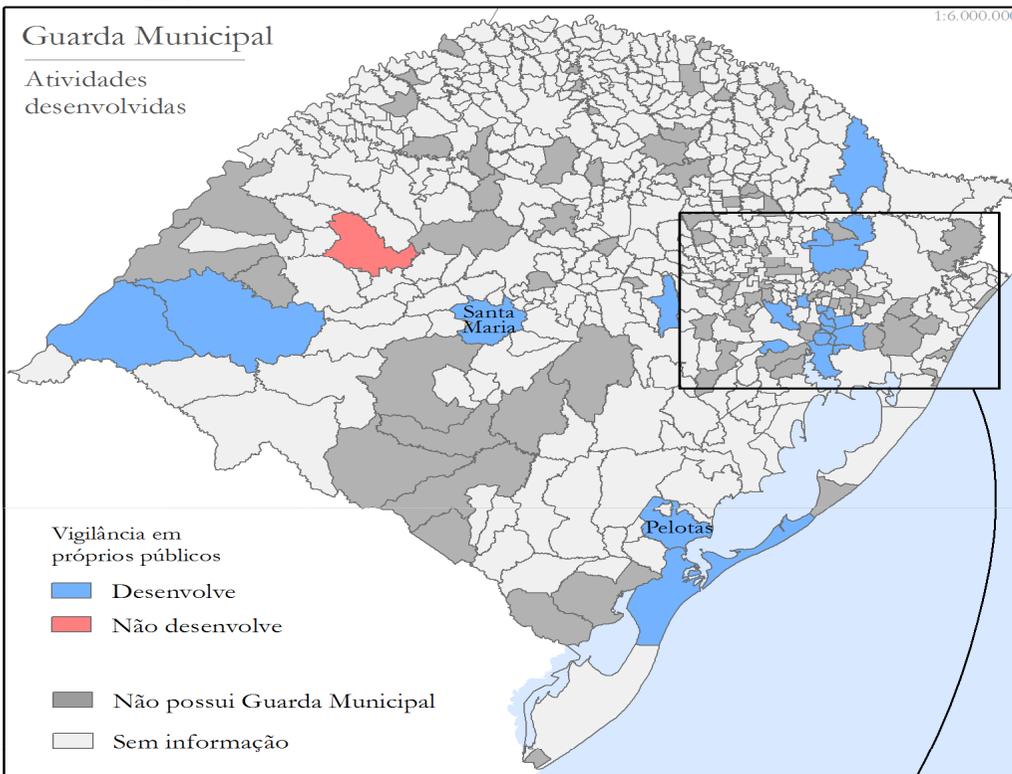
2.3 Isso porque a ausência de parâmetros mais claros de registro, monitoramento e avaliação da atuação das Guardas Municipais, acompanhada da reprodução de práticas profissionais tradicionais advindas das forças policiais, especialmente das Polícias Militares, demanda novos padrões de gestão da informação para e da instituição, não somente limitados aos criminais, como também mais abrangentes, em virtude, justamente, da complexidade do fenômeno social das violências e do lugar privilegiado das Guardas no campo da prevenção das violências, nos marcos de políticas públicas de segurança...

3. As Guardas Municipais e as Tecnologias Aplicadas de Controle Social

3.1A par do incremento das suas atribuições e identidades socioprofissionais, a vigilância do patrimônio público, através do patrulhamento direto ou do uso de recursos tecnológicos, como alarmes, CFTV e GPS, segue uma das prioridades das Guardas Municipais;

3.2Por isso, o uso de recursos tecnológicos afigura-se fundamental para potencializar a transição paradigmática por que passam as Guardas Municipais de uma “Guarda Patrimonial” para uma “Guarda Comunitária”...

“coisa cuida de coisa”/”gente cuida de gente”



Dados coletados em 2012.

No Rio Grande do Sul,
uso corrente de recursos
tecnológicos, como
alarmes e CFTV

4. As Guardas Municipais e o Estudo de Impacto de Segurança Pública (EISP)

4.10 art. 5º, inciso XV da Lei n.º 13.022/2014 prevê entre as atribuições das Guardas Municipais:

“estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte...”

4.2ATENÇÃO, Guardas Municipais e Administradores Públicos Municipais, está pendente de regulamentação do ESTUDO DE IMPACTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (EISP), em nível municipal, que tem o potencial de ampliar o escopo da atuação das Guardas Municipais, assim como as fontes externas de captação de recursos, a título de contrapartida...



OBRIGADO!!!

eduardo.pazinato@fadisma.com.br

eduardo.pazinato@ifidedigna.com.br

facebook/eduardopazinato

linkedin/eduardopazinato

51-992191543