



Análises e propostas

Políticas municipais
de segurança cidadã:
problemas e soluções

Paulo de Mesquita Neto

Nº 33 | dezembro de 2006

Paulo de Mesquita Neto, Ph.D. em Ciência Política pela Universidade de Columbia, é coordenador da área de Direitos Humanos do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Artigo escrito para a Fundação Friedrich Ebert, a convite do Instituto Sou da Paz.

O conteúdo apresentado em “Análises e Propostas” representa o ponto de vista dos autores e não necessariamente reflete a opinião da Fundação Friedrich Ebert.
Esta publicação substitui a série anterior “Policy Paper” e também está disponível na internet: www.fes.org.br.

Índice

Agradecimentos	4
Apresentação	5
1. Segurança Cidadã e Políticas Municipais	6
1.1. Por que políticas municipais de segurança cidadã?	
2. Políticas Municipais de Segurança Cidadã?	8
2.1. O que são?	
2.1.1. Políticas e programas	
2.1.2. Políticas municipais, estaduais e federais	
2.1.3. Políticas municipais de segurança cidadã	
2.2. Desenvolvimento	12
2.2.1. Diagnóstico do problema	
2.2.2. Formulação da política	
2.2.3. Implementação da política	
2.2.4. Monitoramento e avaliação da implementação e dos resultados	
2.3. Competências e habilidades	17
2.3.1. Informação	
2.3.2. Interdisciplinariedade	
2.3.3. Intersetorialidade	
2.3.4. Participação	
3. Problemas no desenvolvimento de políticas de segurança cidadã	19
3.1. Democracia	
3.2. Gestão	
3.2.1. Indicadores de desempenho	
4. Tipos de Política de Segurança Cidadã	22
4.1. Política de empoderamento do município	
4.2. Política de redução do crime e da violência e promoção da segurança do cidadão	
4.3. Política de democratização das políticas de segurança pública	
5. Conclusão	23
Bibliografia	24
Perfil	27
Edições anteriores	28

Agradecimentos

Cassio França e Carolina Ricardo, pelas contribuições na concepção do texto. Cassio, Carolina, Mariana Montoro e Cristina Neme, pela leitura e comentários.

Clóvis Bueno de Azevedo, pelas notas sobre o Seminário Políticas Municipais de Segurança Cidadã, organizado pela Fundação Friedrich Ebert e Instituto Sou da Paz, nos dias 5 e 6 de setembro de 2005, em São Paulo, e aos participantes do seminário.

Cristina Neme, Bruna Charifker, Gabriela Toledo Silva e Paula Karina Rodriguez Ballesteros, pela oportunidade de acompanhar na prática uma experiência de fazer um diagnóstico e formular uma política de segurança cidadã para o município de Jundiaí-SP.

Instituto São Paulo Contra a Violência e Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo,

pela oportunidade de conhecer e trabalhar com prefeitos e gestores de políticas municipais de segurança cidadã na Região Metropolitana de São Paulo. Em especial, Elói Pieta (Guarulhos), Silvio Peccioli (Santana do Parnaíba), Benedito Mariano e Ligia Daher (São Paulo e Osasco), Antônio Branco e Marlene Zola (São Bernardo do Campo) e Regina Mikki (Diadema).

Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, pelo apoio ao estudo, pesquisa, e desenvolvimento das políticas municipais de segurança pública cidadã como dimensão importante do processo de construção da democracia, garantia dos direitos humanos e redução da violência no país.

Fundação Friedrich Ebert e Instituto Sou da Paz, pelo convite para escrever o artigo e a oportunidade de aprofundar a pesquisa sobre o tema.

Apresentação

A violência e a criminalidade nas cidades têm sido apontadas como um dos principais problemas existentes no país. De maneira progressiva, a população como um todo, mas em especial as residentes em áreas periféricas, tem tido restrições para exercer o seu direito de ir e vir. Como forma de reverter esse cenário, formuladores de políticas públicas têm se dedicado com mais frequência a buscar soluções passíveis de serem implantadas.

Como reflexo do crescente descontentamento social frente à violência e à insegurança pública, estes temas foram elevados como prioridades nas agendas governamentais de governos dos três entes da Federação. Neste movimento, o aspecto inovador tem sido o desejo de os governos locais se tornarem protagonistas de uma história, que até então tinha como atores principais os governos estaduais e federal.

Conseqüência direta desses dois fenômenos – aumento do interesse em formular novas políticas públicas para o setor e elevação do tema na agenda de governo local – especialistas e gestores conceberam uma série de diretrizes de políticas públicas de segurança cidadã, que tem como foco a prevenção da violência e a promoção de convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos.

Entretanto, se por um lado houve avanços significativos na concepção de políticas públicas de segurança cidadã, por outro, percebe-se que a sua implementação em nível local ainda carece de uma ampliação significativa no número de municípios brasileiros envolvidos com o tema. Apesar de alguns governos locais terem alcançado resultados exemplares na implantação dessas políticas, outros

sequer se sentem responsáveis por adotar políticas nessa área.

Com o objetivo de localizar os entraves que os governos locais enfrentam na implantação de políticas públicas de segurança, a Fundação Friedrich Ebert e o Instituto Sou da Paz organizaram, nos últimos dois anos, uma série de encontros com gestores, acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil. Esses encontros tiveram como característica reunir não apenas especialistas em segurança pública, mas também gestores de outras áreas de interesse público, que puderam contribuir por meio de sua experiência em gerenciar processos similares de implantação de políticas públicas.

A sistematização dessas reflexões serviu como parte dos insumos exemplarmente utilizados pelo pesquisador Paulo de Mesquita Neto na elaboração desse texto, que por meio dessa publicação temos a satisfação de apresentar aos gestores públicos e representantes de organizações da sociedade civil.

Esperamos que a leitura desse *Análises e Propostas* contribua com os processos de implantação de políticas em nível local e que as soluções apresentadas sirvam de exemplos para que mais gestoras e gestores possam escrever suas próprias histórias de promoção de convivência segura e pacífica em suas cidades.

Cassio França

Fundação Friedrich Ebert

Carolina Ricardo

Instituto Sou da Paz

Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções

1. Segurança Cidadã e Políticas Municipais

A segurança cidadã e as políticas municipais de segurança cidadã adquirem importância crescente na América Latina desde os processos de transição do autoritarismo para a democracia. No Brasil, mais claramente a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e das eleições municipais, no ano 2000, o tema da segurança pública e as políticas municipais de segurança pública ganharam força na agenda política. Na região e no país, organizações internacionais – agências da Organização das Nações Unidas, agências de cooperação internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras – impulsionaram a promoção de políticas municipais de segurança cidadã ou segurança pública, particularmente enfatizando a importância da inserção dos municípios ou do poder local na promoção de políticas de prevenção do crime e da violência.²

Na América Latina, mais do que no Brasil, ganhou força o conceito de “segurança cidadã” (Escobar et al 2005, Dammert e Bailey 2005; Dammert e Paulsen 2005, e Palmieri 2003). A opção pela expressão “segurança cidadã” deve-se ao fato de que, durante o período de regimes autoritários, os assuntos de segurança pública foram confundidos com e tratados como assuntos de “segurança interna” e de “segurança nacional” – nos dois casos, com uma implicação clara de associar estes assuntos apenas ou prioritariamente às forças policiais e, mais ainda, às forças armadas. Nesta perspectiva, ficaram

em segundo plano, do ponto de vista do desenvolvimento de políticas de segurança pública, não apenas todas as outras organizações do sistema de justiça criminal, mas principalmente as organizações da sociedade civil.

A expressão “segurança cidadã” ganhou força, portanto, para marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia nos países da região. O que diferencia os dois tipos de política não é apenas o fato de que os governantes responsáveis por políticas democráticas são escolhidos através de processos eleitorais, mas também que as políticas democráticas são caracterizadas pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos.

É como se a expressão “cidadã” viesse qualificar ou adjetivar a expressão “segurança pública”, marcando a sua natureza democrática. Utilizar a expressão “segurança cidadã”, ao invés de “segurança pública cidadã”, além de facilitar o discurso, tem a implicação clara de reafirmar a importância do respeito às regras da democracia e do estado de direito, assim como das organizações do sistema de justiça criminal e da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas de segurança pública em regimes democráticos.

A transformação conceitual, entretanto, mais do que refletir uma transformação na natureza das políticas de segurança pública desenvolvidas na região, serviu de base para a discussão e formulação de estratégias para adequação de políticas de segurança pública às exigências da democracia. Anos após os processos de transição para democracia na região, está claro que não há uma relação direta ou simples entre as mudanças no regime político e as mudanças nas políticas de segurança pública. Apesar dos avanços na construção de um regime democrático, o crime,

² O Programa Cidades Mais Seguras, do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (Habitat), integra diversas agências da ONU e agências internacionais apoiando políticas municipais ou locais de segurança, incluindo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Escritório das Nações Unidas Contra as Drogas e o Crime, Organização Mundial da Saúde, Fórum Europeu para Segurança Urbana, Centro Internacional para Prevenção do Crime e o Conselho Nacional de Prevenção do Crime dos Estados Unidos. O Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento também promovem políticas municipais de segurança pública, como as demais agências, enfatizando a importância de programas e ações de natureza preventiva.

violência e a injustiça continuam a ser problemas crônicos na região (Méndez, O'Donnell e Pinheiro 2000).

1.1. Por que políticas municipais de segurança cidadã?

A responsabilidade do poder local por políticas de segurança pública é a regra nos Estados Unidos e Inglaterra, onde a grande maioria das polícias são municipais ou locais. O interesse dos países latino-americanos em políticas municipais de segurança pública advém, entretanto, não apenas da observação das experiências americanas e inglesas, mas também da observação do processo de descentralização das políticas de segurança pública em países europeus, que têm polícias nacionais, nos quais a responsabilidade pela segurança pública é principalmente do estado nacional: França (Neme 2005), Itália, Espanha, Portugal. Canadá e Alemanha, países com estado federal e descentralizado, foram outros dois países cujas políticas na área de segurança pública foram objeto de atenção pelos países latino-americanos.

A descentralização das políticas de segurança pública na Europa Continental se desenvolveu paralelamente à transformação das políticas municipais nos Estados Unidos e Inglaterra. Os dois processos foram impulsionados por mudanças na sociedade e no estado contemporâneo e nas formas de criminalidade e violência que passaram a afetar as sociedades mais desenvolvidas (Dias Neto 2005).³

No Brasil, um estado federal, em que as organizações policiais e do sistema de justiça criminal são federais e estaduais, dois fatores em particular contribuíram para promover a descentralização das políticas de segurança pública. Primeiro, a constatação de que o problema do crescimento do crime e da violência tem uma dimensão urbana, atinge áreas determinadas e grupos específicos como se fossem epidemias, e, particularmente quando tratados localmente, a partir de uma análise dos

fatores de risco e de proteção presentes nas áreas e grupos de maior incidência, podem ser compreendidos e prevenidos (Pinheiro et al. 1998).

Segundo, a constatação de que, apesar de não possuírem organizações policiais, apenas guardas municipais, os Municípios têm capacidades para desenvolver políticas de segurança pública que os Estados e a União não têm. É o caso particularmente da presença de organizações e serviços municipais nas cidades e bairros e sua proximidade em relação às comunidades e associações locais, que facilita:

- a) o desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local, sensíveis às expectativas da população;
- b) o estabelecimento de parcerias entre agências governamentais e entre estas e organizações da sociedade;
- c) a operação de instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas (Soares 2005).

Essas capacidades, entretanto que, especialmente num estado federal, não substituem, mas podem reforçar, complementar ou suplementar, se utilizadas de forma integrada, as capacidades dos Estados e da União (Azevedo 2005).

Processos de descentralização política e administrativa podem, portanto, desde que naturalmente acompanhados de descentralização de recursos, contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de políticas e programas locais de segurança pública. Estes processos, entretanto, são particularmente difíceis em municípios de menor porte, em que há grande concentração de poder econômico e político em famílias, grupos ou empresas. Nestes casos, a descentralização das políticas públicas pode aumentar o risco de instrumentalização do governo por famílias, grupos e empresas que detêm o poder local. A solução não é necessariamente deixar de descentralizar, mas pode ser investir em mudanças na estrutura do sistema político e na identificação e promoção de

³ Ver as publicações da Série Polícia e Sociedade, que fazem parte de um programa de transferência de tecnologia do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP-CEPID), em conjunto com a Fundação Ford e a Editora da Universidade de São Paulo (Edusp). As publicações são listadas na bibliografia deste estudo.

boas práticas políticas e gerenciais na esfera local, na qualificação e valorização dos servidores públicos municipais (Azevedo 2005).

2. Políticas Municipais de Segurança Cidadã?

2.1. O que são?

2.1.1. Políticas e programas

Políticas são diferentes de programas, ainda que possam ser delineadas em programas de governo. Políticas implicam diretamente autoridades públicas, que assumem responsabilidade pelo seu desenvolvimento. Programas, ainda que desenvolvidos sob responsabilidade de autoridades públicas, podem ser executados por agentes públicos, privados ou comunitários, e por diversas combinações de agentes. Políticas são formadas por conjuntos de programas, que, por sua vez, são desenvolvidas através de uma série de ações.

2.1.2. Políticas municipais, estaduais e federais

Políticas municipais se diferenciam de políticas estaduais e federais na medida em que são desenvolvidas por autoridades municipais. Frequentemente, entretanto, tais políticas incorporam recursos estaduais e federais, ou constituem a implementação, na esfera municipal ou local, de políticas estaduais ou federais.

2.1.3. Políticas municipais de segurança cidadã

Políticas municipais de segurança cidadã são políticas orientadas para a redução de crimes e violências e para a promoção da segurança do cidadão. Pensadas desta forma, podem ser desenvolvidas não apenas de forma reativa, após a emergência ou crescimento de problemas de crime, violência e insegurança, mas ainda de forma pró-ativa, a fim de evitar a emergência ou crescimento destes problemas. Promover a segurança do cidadão implica

não apenas reduzir o medo e a sensação de insegurança, que advém da expectativa de vitimização, mas principalmente desenvolver ações para evitar ou minimizar as chances de emergência e crescimento do crime e da violência associados a esta expectativa.

2.1.3.1. Estratégias

2.1.3.1.1. Estratégias preventivas e repressivas

Políticas de segurança cidadã adotam estratégias preventivas ou repressivas para lidar com os problemas de crime, violência e insegurança. Estratégias repressivas são aquelas baseadas na punição ou na ameaça de punição como forma de impedir ou dissuadir a prática de crimes e violências por indivíduos, grupos e organizações. Estratégias de prevenção são aquelas baseadas em ações orientadas para a redução da incidência e da reincidência de crimes e violências e para a minimização de danos. São centradas não na punição ou ameaça de punição de indivíduos, grupos e organizações que praticam crimes e violência, mas na redução dos fatores que aumentam o risco (fatores de risco) e no aumento dos fatores que diminuem o risco (de proteção) de crimes e violências (World Health Organization 2002; Mesquita Neto et al. 2004).

Políticas de segurança cidadã podem adotar estratégias essencialmente preventivas ou repressivas, ou combinar de diferentes maneiras as duas estratégias, dependendo do tipo de problema e dos instrumentos disponíveis para resolução do problema. No caso dos municípios brasileiros, que não possuem organizações policiais, apenas guardas municipais, os governos municipais têm capacidades mais compatíveis com o desenvolvimento de políticas baseadas em estratégias de prevenção. Se necessitarem ou quiserem desenvolver políticas centradas em estratégias repressivas, dependem necessariamente de uma integração.

Prevenção

O desenvolvimento de políticas e programas de

prevenção do crime e da violência é dificultado pela predominância de uma concepção de prevenção na área da segurança pública segundo a qual a prevenção seria composta por ações de natureza exclusivamente econômica, social e cultural, de responsabilidade principalmente de organizações estatais atuando nestas áreas e de organizações sociais. Prevenção não seria, portanto, uma responsabilidade de organizações estatais atuando nas áreas da segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária, às quais caberia principalmente a aplicação da lei, mais especificamente a identificação, detenção, persecução, julgamento e punição dos responsáveis pela prática de crimes.

Neste sentido, a prevenção inclui principalmente ou exclusivamente ações que são mais conhecidas como ações de “prevenção primária”, como, por exemplo, ações de redução da desigualdade econômica, de promoção da educação e saúde, do esporte lazer e cultura, de prevenção e tratamento do abuso de álcool e drogas, de melhoria da infraestrutura urbana e habitacional e de valorização do espaço público.

Esta concepção está apoiada na idéia de que as ações de prevenção se caracterizariam principalmente pela natureza da ação, mais especificamente, pela anterioridade ao crime e à violência e pela ausência de punição ou ameaça de punição, e não tanto pelo resultado ou consequência da ação.

Uma concepção alternativa se apóia na idéia de que as ações de prevenção se caracterizam principalmente pelo resultado ou consequência da ação, mais especificamente pela redução da incidência, dos danos e da reincidência do crime e da violência na sociedade e pelo aumento da segurança dos cidadãos.

Neste sentido, inclui também ações de organizações estatais atuando nas áreas da segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária. Por exemplo, contratos locais de segurança (Neme 2005), programas de mediação e resolução pacífica de conflitos, atendimento, orientação e proteção a vítimas de crimes e violências, aplicação de medidas sócio-educativas a adolescentes em conflito com a lei, qualificação profissional do preso, reinserção na família e na comunidade do adolescente que

cumpriu medida sócio-educativa e do egresso do sistema prisional. Ações estas que acontecem posteriormente ao crime ou violência, mais conhecidas, adotando-se na área da segurança pública conceitos desenvolvidos na área da saúde, saúde, como ações de prevenção secundária (imediatas ou de curto prazo) ou terciárias (de médio e longo prazo).

Esta concepção alternativa permite a melhor compreensão do fato de que estratégias preventivas não são incompatíveis ou antagônicas em relação a estratégias repressivas, nem são de responsabilidade exclusiva de organizações estatais atuando na área econômica, social e cultural e organizações sociais. São também responsabilidade de organizações estatais atuando nas áreas da segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária.

Uma concepção da prevenção centrada nos resultados e não na natureza das ações desenvolvidas permite a melhor integração de programas e ações em diversas esferas e áreas do governo e da sociedade, direcionando-os ao objetivo comum de reduzir o crime e a violência e aumentar a segurança dos cidadãos. Permite o desenvolvimento de políticas de prevenção que integram programas e ações de diversos tipos, em diversas áreas, ampliando assim o alcance e o impacto destes programas e ações.

Além disso, esta concepção chama a atenção para a necessidade de monitorar e avaliar o impacto de diversos tipos de políticas, programas e ações. Somente a partir deste monitoramento e avaliação é possível identificar, em todas as áreas, aquelas políticas que efetivamente contribuem para a redução do crime e da violência e aumento da segurança dos cidadãos – e que, portanto, podem ser chamadas de ações de prevenção. Ações de natureza econômica, social e cultural não são necessariamente preventivas, podem, ao contrário, contribuir para aumentar o crime, a violência e a insegurança. Por outro lado, ações policiais, criminais e penitenciárias podem ter natureza não apenas punitiva mas também preventiva.

2.1.3.1.2. Estratégias estatais e sociais

Políticas de segurança cidadã adotam estratégias

estatais ou sociais para lidar com os problemas de crime, violência e insegurança. Estratégias estatais são baseadas em ações dirigidas ou geridas diretamente pelo estado, em particular nas áreas da segurança pública, justiça criminal e administração penitenciária, mas também em outras áreas de atuação do estado: saúde, educação, trabalho, assistência e promoção social, cultura, habitação e infra-estrutura urbana etc.

Estratégias sociais são baseadas em ações dirigidas ou geridas diretamente pela sociedade, através de organizações sociais, privadas e comunitárias. Ações sociais podem, mas não são necessariamente, integradas a ações estatais na constituição de políticas de segurança cidadã.

2.1.3.1.3. Tipologia de estratégias em políticas de segurança cidadã

Diferenciando e combinando estratégias preventivas e repressivas e estratégias estatais e sociais, é possível identificar variações na natureza das estratégias adotadas em políticas de segurança cidadã, municipais, estaduais ou federais, que podem ser visualizadas na tipologia abaixo.

Quadro 1. Tipologia de estratégias em políticas de segurança cidadã

	Estatais	Sociais
Prevenção	Estatais preventivas	Sociais preventivas
Repressão	Estatais repressivas	Sociais repressivas

De acordo com a tipologia apresentada acima, as estratégias podem ser preventivas ou repressivas, estatais e sociais. Naturalmente, os quatro tipos de estratégias não são antagônicas ou mutuamente exclusivas. Políticas de segurança cidadã podem combinar diferentes estratégias, com maior ou menor ênfase em estratégias de natureza preventiva e social. No Brasil, as políticas municipais de segurança cidadã tendem a combinar estratégias estatais e sociais de natureza preventiva.

Freqüentemente, entretanto, incorporam estratégias sociais de natureza repressiva. Somente quando há integração e colaboração entre Município, Estado e União, políticas municipais incorporam estratégias estatais repressivas.

Estratégias estatais-preventivas são características de programas governamentais cujos objetivos e resultados são a redução do crime e da violência, do dano causado pelo crime e pela violência e da reincidência na agressão e vitimização. Programas governamentais na área da saúde e educação, por exemplo, adquirem natureza preventiva quando incorporam entre seus objetivos e resultados a redução do crime e da violência.

Estratégias estatais-repressivas são características de programas governamentais cujos objetivos e resultados são a identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências. Programas de patrulhamento, ronda e vigilância desenvolvidos por guardas municipais, por exemplo, adquirem natureza repressiva quando limitam seus objetivos e resultados a identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências.

Estratégias sociais-preventivas, como as estatais-preventivas, são características de programas cujos objetivos e resultados são a redução do crime e da violência, do dano causado pelo crime e pela violência e da reincidência na agressão e vitimização. Mas, ao contrário das últimas, são desenvolvidas por organizações sociais. Programas desenvolvidos por organizações sociais visando à educação e profissionalização de crianças, adolescentes e jovens, por exemplo, não são necessariamente

preventivos. Adquirem natureza preventiva quando incorporam entre seus objetivos e resultados a redução do crime e da violência.

Estratégias sociais-repressivas, como as estatais-repressivas, são características de programas cujos objetivos e resultados são a identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências. Mas são desenvolvidas por organizações sociais, organizações não governamentais, associações de moradores, etc. Programas de vigilância comunitária e serviços de segurança privada, por exemplo, adquirem natureza repressiva quando limitam seus objetivos e resultados a identificação e prisão ou apreensão dos responsáveis pela prática de crimes, infrações e violências.

No caso brasileiro, em que os municípios têm no máximo guardas municipais, mas não polícias e sistemas de justiça próprios, as estratégias mais viáveis são de natureza preventiva, estatal ou social, que articulam parcerias e colaborações entre as organizações do governo municipal, da sociedade civil e do setor privado.

Particularmente no caso em que as políticas municipais incorporam estratégias punitivas, são importantes as parcerias e colaborações com organizações estaduais e federais. Mesmo no contexto de estratégias preventivas, entretanto, parcerias e colaborações entre as diferentes esferas de governo são fundamentais para resolver problemas locais que dependem dessas articulações e potencializar programas estaduais e federais implementados no nível local.

2.1.3.2. Focalização

Na área da segurança cidadã, como na área econômica ou social, há um debate entre as vantagens e desvantagens de políticas universais ou focalizadas. Para os defensores de políticas universais, políticas focalizadas têm alcance limitado, e, frequentemente, resultam não na redução do crime e da violência, mas na sua migração para outras áreas geográficas, no seu deslocamento para outros grupos sociais, ou ainda na mudança na natureza de crime ou violência.

Defensores da focalização argumentam, por sua

vez, que, crimes e violências são problemas distribuídos de forma bastante diferenciada geográfica e socialmente. Nas grandes cidades e regiões metropolitanas, por exemplo, crimes violentos fatais incidem particularmente em áreas caracterizadas por alta concentração habitacional e domiciliar, por poucos direitos econômicos, sociais e culturais, e atinge particularmente a população jovem (Peres 2004; Cárdua 2004; Cardia, Adorno e Poletto 2003; Minayo e Souza 2003; Cardia e Schiffer 2002; Assis 1999; Akerman e Bousquat 1999; Pinheiro et al 1998; Cárdua s/d). Diante da escassez de recursos, a focalização em áreas, grupos ou problemas específicos é a melhor opção, com maiores chances de produzir os resultados esperados. Argumentam ainda que os problemas da migração e do deslocamento podem ser minimizados, e que mudanças na natureza do crime ou da violência não são necessariamente negativas. Crimes e violências graves podem vir a ser substituídos por crimes e violências de menor gravidade, com evidentes benefícios para a sociedade.

Políticas de segurança cidadã podem focalizar áreas geográficas, visando assim reduzir crimes e violências e promover a segurança do cidadão em áreas específicas: ruas, quarteirões, bairros, distritos com altos índices de crime ou violência. Alternativamente, podem focalizar grupos sociais, de vítimas e agressores, visando reduzir crimes e violências sofridos ou praticados por membros de grupos mais expostos ao crime e à violência: famílias desestruturadas, crianças e adolescentes fora da escola, jovens sem trabalho, adolescentes e jovens com pares envolvidos em atividades criminosas, pessoas dependentes de álcool e drogas, moradores de áreas com alta densidade populacional e habitacional e sem acesso a direitos fundamentais e serviços essenciais.

Além disso, políticas de segurança cidadã podem focalizar problemas, tipos específicos de crimes e violências: crimes ou violências que causam morte, contra a pessoa, contra o patrimônio, a ordem pública etc. Podem, naturalmente, combinar diferentes focos, sendo direcionadas para problemas específicos, em áreas geográficas e para grupos específicos. Focalizar em problemas tem a vantagem

de facilitar a identificação e a integração de agentes e a formação de parcerias para desenvolvimento da política e resolução dos problemas.

2.2. Desenvolvimento

Processos de desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã não são orientados por um modelo único, mas seguem metodologias semelhantes, com uma série de etapas comuns. É possível pensar em processos estruturados em cinco etapas: diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento, avaliação, cada uma delas com uma série de passos (Dammert e Díaz 2005, Dammert e Lunecke 2005, Paulsen 2005 e World Bank 2003).

Estas cinco etapas, entretanto, não são desenvolvidas em uma seqüência linear, uma depois da outra, nem de forma rígida. São etapas interdependentes, desenvolvidas com flexibilidade. Por exemplo: o diagnóstico precede a formulação da política, mas, no processo de formulação e mesmo implementação da política, diante de problemas inesperados, pode haver necessidade de aprofundar ou detalhar o diagnóstico inicial.

Por outro lado, já no processo de formulação da política, é importante ter em vista às necessidades dos processos de implementação, monitoramento e avaliação.

O processo de desenvolvimento da política é flexível, se adaptando assim às características dos municípios, problemas, áreas e grupos. O desenvolvimento de política de segurança cidadã naturalmente se dá de forma diferente em municípios de um milhão, 500 mil ou 100 mil pessoas, dependendo do tipo de problema existente e das áreas e grupos afetados. Além disso, no processo de desenvolvimento da política, surgem obstáculos e resistências que têm que ser superados, e oportunidades que podem ser aproveitadas. Sem flexibilidade e adaptação, sucessos são raros.

2.2.1. Diagnóstico do problema

O diagnóstico do problema é um processo que envolve seis passos principais:

1. Identificar os principais problemas de crime, violência e segurança no município.
2. Identificar as áreas afetadas destes problemas e as suas características físicas, econômicas, sociais, culturais e político-administrativas.
3. Identificar as causas, fatores de risco e de proteção que contribuem para aumentar ou diminuir a magnitude dos problemas.
4. Identificar as conseqüências econômicas, sociais, culturais e políticas destes problemas.
5. Identificar as organizações, grupos, programas e ações relacionados com estes problemas, na condição de causadores do problema, afetados pelos problemas e solucionadores destes problemas.
6. Identificar um problema ou conjunto de problemas prioritários, que podem ser objeto da política municipal de segurança cidadã.

Diagnósticos do problema: desafios e dicas

- O diagnóstico é um processo contínuo

O diagnóstico do problema é uma etapa anterior à formulação da política, mas não se encerra com o início do processo de formulação da política. O diagnóstico é atualizado e modificado, na medida da necessidade, durante os processos de formulação e implementação da política.

- O diagnóstico depende de informação qualificada

Dados e informações qualificados, confiáveis e válidos, devem orientar processos de diagnóstico do problema e formulação de políticas. Dados válidos são aqueles que efetivamente dizem respeito ao objeto do diagnóstico e da política. Dados confiáveis são aqueles que são produzidos a partir de metodologias e técnicas reconhecidas e

adequadas. A parceria com universidades, centros de estudos e organizações da sociedade civil contribui para qualificar dados e informações.

- O diagnóstico depende de informação compreensível.

Dados e informações qualificadas são necessários, mas não suficientes. A análise e compreensão de dados e informações é que possibilita a sua adequada utilização no diagnóstico de problemas e na formulação de políticas de segurança cidadã. A parceria com universidades e centros de estudos e pesquisas especializados contribui para a análise e compreensão de dados e informações.

- O diagnóstico depende de informação compartilhada.

Dados e informações qualificadas e compreensíveis são necessários, mas não suficientes. O compartilhamento de dados e informações, por exemplo, através da construção de bancos integrados de dados e informações, é que permite o diagnóstico de problemas e a formulação de políticas capazes de integrar ações de organizações governamentais, das diversas áreas da administração pública, e da sociedade.

- O diagnóstico focaliza fatores de risco

A caracterização de “grupo de risco” ou “área de risco” pode ter um efeito negativo, ao estigmatizar determinados grupos e áreas. Focalizar os fatores de risco, e sua incidência maior ou menor em grupos e áreas, é uma forma de minimizar a chance de estigmatizar grupos e áreas e, conseqüentemente, aumentar em vez de diminuir o risco de violência contra estes grupos e nestas áreas.

- O diagnóstico mapeia formas de organização, mobilização e participação da sociedade e analisa o tipo de relação entre estado e sociedade.

É importante conhecer as diferentes formas de organização, mobilização e participação da

sociedade e identificar qual o papel do estado, se indutor ou limitador e controlador da participação da sociedade.

- O diagnóstico se baseia em dados quantitativos e qualitativos.

No diagnóstico, dados quantitativos são complementados com dados qualitativos. Dados quantitativos incluem principalmente estatísticas produzidas por organizações governamentais ou não governamentais, a partir de registros e levantamentos de dados sobre o problema e seu contexto histórico e social. Dados qualitativos incluem percepções e expectativas, do governo e da sociedade, de grupos específicos, levantadas a partir de entrevistas, grupos focais, relatórios, documentos, imprensa, estudos etc.

2.2.2. Formulação da política

A formulação da política de segurança cidadã é um processo que envolve sete passos principais:

1. Selecionar o problema ou conjunto de problemas que são objeto da política municipal de segurança cidadã.
2. Selecionar os objetivos da política municipal de segurança cidadã para solucionar estes problemas, em particular objetivos associados à redução da magnitude do problema, das conseqüências do problema, ou de ambos.
3. Identificar as possíveis estratégias e parcerias para solucionar estes problemas.
4. Selecionar a estratégia ou conjunto de estratégias e os parceiros para melhor solucionar estes problemas.
5. Identificar e selecionar os programas e ações para implementação da estratégia selecionada.
6. Identificar os responsáveis pela implementação da estratégia e dos programas e ações selecionadas.

7. Identificar os recursos necessários para implementação da estratégia e dos programas e ações selecionadas.

Formulação da políticas: desafios e dicas

- A formulação tem como referência princípios e diretrizes de segurança cidadã.

Princípios e diretrizes de segurança cidadã norteiam a formulação e implantação de políticas de segurança cidadã. Princípios são preceitos mais gerais que definem valores básicos, democráticos, sobre os quais deve estar ancorada toda e qualquer política de segurança cidadã: transparência, participação social, responsabilização legal, respeito aos direitos humanos. Diretrizes são linhas básicas de ação derivadas dos princípios, que orientam toda e qualquer política de segurança pública.

- A formulação começa no gabinete do prefeito.

A liderança política do prefeito é crucial na formulação e implementação de políticas municipais de segurança cidadã, condição indispensável para assegurar a interdisciplinaridade, intersetorialidade e sustentabilidade das políticas. Da participação do prefeito, desde o início do processo de formulação da política, ou até mesmo do processo de diagnóstico do problema, depende o sucesso das políticas.

- A formulação inclui a formação de consensos.

Na área da segurança pública, há posições divergentes e conflitantes sobre crime, violência e insegurança. A exposição e discussão de divergências e conflitos é o primeiro passo para formação de consensos mínimos necessários à implementação, sustentabilidade e sucesso de políticas de segurança cidadã. Consensos não são fixos, mas podem mudar, aumentar ou diminuir no processo de desenvolvimento da política.

- A formulação depende de demandas qualificadas.

A qualificação das demandas apresentadas por organizações governamentais e sociais depende em parte do grau de experiência e conhecimento do problema, sendo muitas vezes necessário qualificar a demanda a fim de adequá-las às necessidades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas de segurança cidadã. Demandas pouco claras e precisas, assim como demandas conflitantes ou contraditórias, precisam ser qualificadas no processo de definição dos objetivos, estratégias, programas e ações das políticas de segurança.

- A formulação inclui a definição do nome da política.

A compreensão, reconhecimento e adesão dos gestores e operadores públicos e da população é facilitado pela adoção de nomes que apresentem de forma simples, direta, clara e precisa os princípios, diretrizes e objetivos da política. Em Santo André, município da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, um programa inicialmente nomeado “Programa Integrado de Inclusão Social” acabou sendo renomeado “Santo André mais Igual”.

2.2.3. Implementação da política

A implementação da política de segurança cidadã é um processo que envolve cinco passos principais.

1. Constituir a unidade de gestão da política de segurança cidadã.
2. Desenvolver planos de ação para implementar a política e a estratégia ou estratégias selecionadas, com objetivos de curto, médio e longo prazo, definidos de forma clara e precisa, e um cronograma para implementação da política e de seus programas e ações.
3. Organizar e mobilizar recursos e parceiros para implementar a política e a estratégia ou estratégias selecionadas.

4. Implementar os programas e ações previstas no cronograma.
5. Reformular os programas e ações em função de necessidades detectadas no processo de monitoramento e avaliação da política.

Implementação: desafios e dicas

- A implementação depende dos gestores e profissionais do setor público.

Os gestores públicos têm um papel fundamental na preparação, organização e mobilização de profissionais do setor público e de grupos e organizações da sociedade para implementação de políticas de segurança cidadã. A liderança política do prefeito é fundamental, mas não garante a mobilização do governo e da sociedade se não houver gestores motivados e capazes de viabilizá-la.

- A implementação depende de lideranças comunitárias, grupos e movimentos sociais.

Lideranças comunitárias, grupos e movimentos sociais possuem a capacidade de organizar e mobilizar atores locais e garantir a participação da comunidade. Possuem ainda a capacidade de mobilizar e articular a participação de agentes públicos, além de sustentá-la e dar continuidade a programas e ações durante processos de mudança de governo. A participação destas lideranças, grupos e movimentos é uma prioridade no desenvolvimento de políticas de segurança cidadã. O sucesso, entretanto, depende da não instrumentalização destas iniciativas para fins político-partidários, mas para a resolução de problemas considerados prioritários pela comunidade. Conselhos, fóruns, conferências e audiências públicas, efetivamente orientadas para o desenvolvimento de políticas, e não de acomodação ou cooptação de grupos com finalidades político-partidárias, são formas de identificar prioridades, motivar, organizar e mobilizar

lideranças, grupos e movimentos da sociedade.

- A implementação depende da organização, mobilização e participação de grupos específicos.

Políticas de segurança cidadã são desenvolvidas em função de problemas específicos e implementadas em áreas específicas. A participação da sociedade no desenvolvimento de políticas de segurança cidadã pode se beneficiar da organização e mobilização da sociedade em geral, mas depende fundamentalmente da organização e mobilização dos grupos relacionados a estes problemas e áreas específicas.

- A implementação depende da capacitação dos gestores e profissionais do setor público e lideranças comunitárias.

Sendo uma área de inovação, em que os municípios têm pouca experiência e conhecimento acumulado, políticas de segurança cidadã dependem de capacitação de gestores, profissionais e lideranças para não apenas diagnosticar problemas e formular políticas, mas principalmente para implementar os programas e ações que as constituem. Esta capacitação deve ser orientada pela natureza do problema e pelos objetivos e estratégias das políticas, bem como adequada às necessidades locais.

- A implementação depende de ações de curto, médio e longo prazo.

Articular programas e ações de curto, médio e longo prazo contribui para a sustentabilidade e sucesso de políticas municipais de segurança cidadã. Programas e ações com resultados em curto prazo são importantes para mobilizar o governo e a sociedade na sua implementação, e criar condições favoráveis para a implementação de programas e ações cujos resultados aparecem apenas em médio e longo prazo.

- A implementação depende da comunicação social.

O tratamento dos meios de comunicação social influencia as atitudes e ações dos profissionais do setor público e da população em relação às políticas de segurança cidadã. Jornais e revistas locais, rádios e televisões comunitárias são aliados no processo de mobilização do governo e da sociedade na implementação destas políticas. Os meios de comunicação locais transmitem mensagens e atingem públicos que não são os mesmos da mídia nacional e internacional.

- A implementação, nos municípios que têm guardas municipais, depende da colaboração entre as polícias estaduais e a guarda municipal.

No Brasil, há conflitos freqüentes entre polícias estaduais e guardas municipais, não apenas quanto ao papel constitucional das guardas, mas principalmente quanto as suas ações na área da segurança pública. A definição de responsabilidades e a colaboração entre a guarda municipal e as polícias estaduais, em programas e ações necessários à resolução de problemas da comunidade, deve ser considerada na formulação e implementação de políticas de segurança cidadã.

2.2.4. Monitoramento e avaliação da implementação e dos resultados

O monitoramento e a avaliação da implementação e dos resultados da política de segurança cidadã é um processo que envolve cinco passos principais:

1. Construir indicadores para medir progresso e avaliar impacto da política, dos programas e das ações de segurança cidadã.
2. Desenvolver um método para coletar e analisar dados e informações necessários ao monitoramento e avaliação.
3. Executar as atividades de monitoramento e avaliação
4. Produzir relatórios periódicos sobre o progresso e o impacto da política,

programas e ações de segurança cidadã.

5. Reformular a política em função das necessidades detectadas no processo de monitoramento e avaliação.

Monitoramento e avaliação: desafios e dicas

- Monitoramento e avaliação democráticos

Processos de monitoramento e avaliação são fundados em critérios técnicos e científicos, mas também em critérios políticos. Políticas de segurança cidadã, por definição, têm caráter democrático e são fortalecidas pela adoção de critérios e processos democráticos de monitoramento e avaliação. Monitoramento e avaliação são processos democráticos quando incluem e contam com a participação não apenas de especialistas e agentes públicos, mas também dos representantes da sociedade e particularmente dos grupos afetados pela política sejam aqueles sobre quem recaem os custos e ou que recebem os benefícios.

- Monitorar e avaliar a implementação.

Implementação diz respeito à efetiva realização dos programas e ações definidos na formulação da política. Antes de monitorar e avaliar resultados é necessário monitorar e avaliar a implementação da política. Sem monitorar e avaliar a implementação é impossível saber se e em que medida os resultados, positivos ou negativos, estão relacionados à implementação, adequada ou inadequada, da política ou a outros fatores.

- Monitoramento e avaliação de resultados

Resultados dizem respeito às conseqüências e impactos produzidos pela implementação da política. As conseqüências podem ser intencionais ou não intencionais. Os impactos podem ser positivos e negativos. Focalizar apenas as conseqüências esperadas e impactos positivos, e desconsiderar ou minimizar a importância de conseqüências não esperadas e resultados negativos, é um erro comum que diminui a

qualidade, se não desqualifica processos de monitoramento e avaliação.

- Monitoramento e avaliação focalizam a redução de mortes violentas e homicídios e outros objetivos.

Os números e taxas de mortes violentas e homicídios são indicadores fundamentais de resultado e impacto, devido a sua confiabilidade, validade e comparabilidade, superior a de outros indicadores normalmente disponíveis. Mas estes indicadores nem sempre são os mais relevantes para monitorar e avaliar políticas de segurança cidadã. Outros tipos de crimes e violências, que não resultam em morte, ou mesmo atitudes, a magnitude de fatores de risco e de proteção, inclusive normas e valores dominantes no governo e na sociedade, são indicadores adicionais e até mais adequados, dependendo dos objetivos da política.

- Monitoramento e avaliação dependem do detalhamento dos programas e ações, definição de responsabilidades e desagregação ou especificação do orçamento.

O detalhamento dos programas e ações, definição de responsabilidades e desagregação ou especificação do orçamento aumenta a transparência das políticas, orienta a coleta e análise de dados e informações, e facilita o monitoramento e avaliação das políticas públicas. Na área da segurança pública, onde dados e informações são frequentemente tratados como reservados ou sigilosos, é fundamental diferenciar reservas e sigilos justificáveis e não justificáveis, no processo de definição de responsabilidades e desagregação ou especificação do orçamento.

- Monitoramento e avaliação levam em consideração a eficácia, eficiência e equidade das políticas.

Eficácia diz respeito à realização dos objetivos da política e obtenção dos resultados esperados.

Eficiência diz respeito à relação custo-benefício no desenvolvimento da política. Equidade diz respeito à distribuição dos custos e benefícios no desenvolvimento da política.

2.3. Competências e habilidades

O desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã requer disponibilidade e mobilização, por parte do município, de recursos técnicos, administrativos, políticos, econômicos e sociais. Além dos recursos, exige profissionais preparados, com competência e habilidade para empregá-los. Parte fundamental do processo de desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã diz respeito, portanto, ao treinamento de profissionais para aquisição das competências e habilidades necessárias para coordenar e realizar o diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política.

2.3.1. Informação

Dados e informações sobre os problemas existentes, os fatores de risco e de proteção, e o progresso e o impacto de políticas, programas e ações, são subsídios essenciais para o desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã.

Felizmente, organizações governamentais (municipais, estaduais e federais) e não governamentais, cada vez mais, produzem e, desde a transição para a democracia, disponibilizam dados e informações de vários tipos, que subsidiam políticas municipais de segurança cidadã.

Na maioria das vezes, o problema maior não é a inexistência ou acesso a dados e informações, mas a qualidade dos dados e informações e a sua dispersão. Bastante associada à questão da qualidade é a questão da capacidade dos gestores de políticas municipais de segurança cidadã para coletar, sistematizar e analisar dados e informações, avaliar sua qualidade e utilizá-los para diagnosticar problemas, formular, implementar, monitorar e avaliar políticas (Lima 2005). Ainda que não tenham

a qualidade desejada pelos gestores de políticas, os dados e informações disponíveis ainda podem ser úteis na medida em que os gestores sejam capazes de conhecer e levar em consideração as limitações destes dados e informações no desenvolvimento de políticas. Particularmente quando isso não acontece, é importante que os gestores sejam capazes de reconhecer suas próprias limitações para analisar os dados, a fim de solicitar apoio de terceiros ou, pelo menos, adotar maior prudência no desenvolvimento de políticas.

2.3.2. Interdisciplinariedade

Crime, violência e insegurança são problemas complexos e multifacetados, com causas de natureza biológica, psicológica, econômica, social, cultural e política. Não se trata simplesmente de um problema de impunidade, que pode ser solucionado através de mecanismos de controle social e de políticas de segurança pública, criminais e penitenciárias mais eficazes.

Altos índices de homicídio em uma cidade ou bairro não resultam simplesmente ou necessariamente da impunidade dos responsáveis pelos crimes. Além da ineficácia de políticas de segurança pública, criminal e penitenciária, a superposição de desvantagens ou carências de natureza individual, familiar, educacional, econômica, social ou cultural contribui de maneira decisiva para aumentar os índices de agressão e vitimização por homicídio (Cardia 2004 e Cardia s/d).

Pesquisadores mobilizam saberes de diversas disciplinas para conhecer os fatores de risco e os fatores de proteção que contribuem positiva ou negativamente para o crescimento do crime, da violência e da insegurança na sociedade. Mobilizam estes saberes também para identificar programas e ações capazes de reduzir os fatores de risco e aumentar os fatores de proteção para diferentes tipos de crime, violência ou insegurança, e para diferentes áreas geográficas e grupos sociais.

Políticas de segurança cidadã compreensivas, desenvolvidas a partir dos saberes de diversas disciplinas, direcionadas para esse conjunto de fatores de risco e de proteção são mais difíceis de

desenvolver. Mas, por outro lado, têm maior alcance e chances de sucesso.

2.3.3. Intersetorialidade

O desenvolvimento de políticas de segurança cidadã compreensivas e interdisciplinares implica a integração e colaboração de profissionais não apenas de diversas disciplinas, mas também de diversas organizações governamentais e não governamentais. Profissionais da saúde trabalham em agências de saúde, públicas e privadas. Profissionais da educação, em agências de educação, também públicas e privadas. Policiais, promotores, defensores e juizes, em agências do sistema de segurança pública e justiça criminal. Pesquisadores de diversas disciplinas trabalham em universidades e centros de pesquisa. Lideranças civis trabalham em organizações privadas, sociais e comunitárias.

Secretarias, coordenadorias, comitês, grupos gestores e grupos de trabalho são tipos de organizações que vêm sendo criadas por municípios para desenvolver políticas municipais de segurança cidadã intersetoriais e interdisciplinares. Na medida em que dependem de competências e habilidades disponíveis no governo estadual e federal e na sociedade civil, a participação de profissionais destas áreas fortalece e contribui para o desenvolvimento destas políticas.

2.3.4. Participação

Fator crucial para o desenvolvimento de políticas de segurança cidadã é sua sustentabilidade no tempo, o que depende fundamentalmente do grau de participação e de apoio político por parte dos responsáveis pela sua implementação, bem como dos seus beneficiários.

Em municípios em que a sociedade civil é mais organizada e mobilizada, a participação social no desenvolvimento de políticas de segurança cidadã é facilitada e muitas vezes reivindicada por grupos e setores representativos. Uma das principais motivações dos governos municipais para investir em segurança cidadã é justamente a existência de

uma demanda social por políticas que reforcem, complementem ou suplementem as políticas de segurança pública desenvolvidas pelo Estado e pela União.

Outra possibilidade, entretanto, é a antecipação, por parte de lideranças municipais, de demandas ainda ocultas ou latentes na área da segurança cidadã. Quando estudos e pesquisas indicam a perspectiva de aumento do crime e da violência, lideranças municipais, com uma visão de longo prazo, podem organizar e mobilizar o governo e a sociedade para lidar com o problema antes que ele se manifeste ou se agrave.

Políticas municipais de segurança cidadã podem nascer por iniciativa governamental, não governamental ou conjunta, mas sua sustentabilidade depende fundamentalmente de arranjos institucionais que garantam a colaboração e prestação de contas mútua dos diversos parceiros envolvidos no seu desenvolvimento.

Conselhos, fóruns, conferências, audiências públicas são espaços que vêm sendo criados por municípios para organizar e mobilizar agentes públicos, lideranças e membros da sociedade para participar do desenvolvimento de políticas de segurança cidadã. Quanto maior a representatividade nesses espaços, maior a chance de formação de consensos capazes de sustentar parcerias entre amplos setores do governo e da sociedade.

Ainda que o grau de consenso possível seja condicionado pela natureza e intensidade dos conflitos no governo municipal e na sociedade, a formação de consensos depende fundamentalmente da capacidade de articulação das lideranças e gestores municipais. A participação da mídia, nas suas várias formas, é outro fator fundamental para ampliar o apoio e a sustentabilidade de políticas municipais de segurança cidadã (Njaine e Souza 2003, Sartori 2001, Bucci 2000 e 1996).

3. Problemas no desenvolvimento de políticas de segurança cidadã

O desenvolvimento de políticas públicas requer a disponibilidade e a mobilização de recursos técnicos, administrativos, econômicos, sociais e

políticos. A disponibilidade e mobilização destes recursos é o primeiro grande problema com o qual se defrontam os municípios interessados no desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã. Os recursos disponíveis no município (municipais, estaduais ou federais; públicos e privados), não apenas condicionam a decisão de desenvolver ou não políticas municipais de segurança cidadã, mas o próprio desenvolvimento e os resultados destas políticas. Além de estarem disponíveis, os recursos precisam ser mobilizados pelo governo municipal ou pelo poder local.

Nem sempre, entretanto, a decisão de desenvolver políticas municipais de segurança cidadã está ancorada numa avaliação dos recursos disponíveis que podem ser mobilizados pelo governo municipal para este fim. A consequência, nestes casos, é geralmente o desenvolvimento de políticas insustentáveis, limitadas, imperfeitas e até contra-producentes.

Ainda quando o município dispõe dos recursos necessários e é capaz de mobilizá-los para o desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã, entretanto, o governo municipal freqüentemente se depara com dois tipos de problemas principais.

Por um lado, a política municipal freqüentemente é baseada em estratégias orientadas para o estado, governo ou partido no poder, e não para as necessidades ou expectativas da sociedade ou dos cidadãos. Trata-se, neste caso, de um problema de democracia. Déficits em transparência, participação social, responsabilização legal e respeito aos direitos humanos fazem com que governantes e interesses privados sejam mais beneficiados pelas políticas municipais do que os cidadãos e o interesse público.

Por outro lado, a política de segurança cidadã, particularmente por ser uma atividade nova para os municípios, está apoiada em estratégias de gestão desenvolvidas e adequadas para outros tipos de políticas municipais, que não necessariamente são adequadas para a área de segurança cidadã. As estratégias podem ser inflexíveis ou flexíveis demais, por exemplo. Trata-se, então de um problema de gestão.

3.1. Democracia

Em regimes democráticos, a participação da sociedade e dos cidadãos é fundamental para o sucesso de políticas públicas. Essa participação, entretanto, pode se dar de diferentes maneiras e em diferentes graus de intensidade.

Num patamar mínimo, a participação da sociedade se dá através da eleição de representantes, aos quais é delegada a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã.

Mas a sociedade e os cidadãos, através de suas associações e grupos de interesse, podem participar, em maior ou menor grau, em todas as etapas do processo de desenvolvimento da política: diagnóstico, formulação, implementação, e monitoramento e avaliação. Quanto mais a sociedade e os cidadãos participam do desenvolvimento da política, nas suas várias etapas, mais acentuado é o caráter democrático da política. Essa participação pode contribuir para a continuidade das políticas, especialmente porque ajuda a fiscalizar e minimizar os riscos de instrumentalização político-partidária ou por grupos de interesse privado.

A democratização das políticas de segurança cidadã aumenta as chances de sucesso, mas não garante os resultados das políticas. Fundamental é a forma de organização e mobilização da sociedade e dos cidadãos para participar do processo. Dependendo da sua adequação às características do município, à natureza do problema e às necessidades da política, a extensão e o grau de participação social podem contribuir positivamente ou negativamente para o sucesso da política.

3.2. Gestão

A boa gestão é outro aspecto fundamental para o sucesso de políticas municipais de segurança cidadã. A adoção de estratégias limitadas, não compreensivas, não implica necessariamente má gestão, uma vez que pode ser resultado de uma decisão racional referente ao alcance possível da política municipal num determinado tempo e lugar. O mesmo não acontece, entretanto, com estratégias

ineficazes, ineficientes, contraproducentes ou ilegítimas. Estratégias que não produzem resultados, que produzem resultados a custos excessivos, que produzem resultados contrários aos desejados ou que são ilegítimas são sinais mais claros de má gestão.

A dificuldade maior está em como monitorar e avaliar políticas municipais de segurança cidadã. Como fazer para medir progresso e avaliar impacto no desenvolvimento destas políticas?

Uma premissa de processos de monitoramento e avaliação é que não são processos exclusivamente técnicos, mas implicam julgamentos de valor, particularmente nas escolhas de critérios para definir sucesso e indicadores para medir progresso e impacto de políticas, programas e ações. Neste sentido, processos de monitoramento têm uma dimensão técnica, que envolve as questões de definição e medição. Mas têm também outra dimensão política, que envolve, além dos especialistas, as comunidades, organizações e grupos envolvidos e atingidos direta ou indiretamente pelas políticas (Spink 2001).

Não apenas no monitoramento e avaliação, mas em todas as etapas do desenvolvimento de políticas municipais de segurança cidadã é importante garantir a participação da comunidade, a intersetorialidade e a interdisciplinariedade. Neste sentido, é preciso consolidar as instâncias participativas, intersetoriais e interdisciplinares de gestão, sejam elas secretarias, coordenadorias, comitês ou grupos de gestão, conselhos. No entanto, a construção e efetividade desse tipo de instância dependem de uma transformação na forma como os órgãos da administração pública costumam trabalhar, em geral, de forma compartimentalizada, fragmentada e isolada. Essa mudança de cultura é um dos grandes desafios para a gestão de políticas de segurança cidadã.

Processos de monitoramento e avaliação, antes, durante e depois do desenvolvimento da política exigem a construção de indicadores de desempenho, que são medidas que ajudam a "responder a questão sobre quanto, ou se, progresso está sendo feito na direção de um certo objetivo" (Vera Institute of Justice 2003: 2). Neste sentido, a definição de objetivos é claramente um

pressuposto para definição de indicadores. Por outro lado, entretanto, a definição de indicadores depende da disponibilidade de dados e informações que permitam “medir” progressos na direção dos objetivos desejados.

3.2.1. Indicadores de desempenho

A escolha de indicadores de desempenho está diretamente associada à definição dos objetivos, estratégias, programas e ações das políticas municipais de segurança pública. Diferentes tipos de indicadores são empregados e podem ser classificados como indicadores de desempenho diretos ou indiretos, e em indicadores objetivos e subjetivos (Bayley 1994: 96-101).

Indicadores diretos são aqueles que medem o resultado das políticas municipais na sociedade, a redução do crime, da violência, o aumento da segurança. São frequentemente chamados indicadores de resultados ou fins. Indicadores indiretos são aqueles que medem as atividades desenvolvidas na implementação da política, independentemente do efeito destas atividades. São frequentemente chamados indicadores de atividades ou meios.

Indicadores objetivos são aqueles que medem mudanças objetivas na sociedade. Indicadores subjetivos, por sua vez, medem percepções de mudança. É fato bem documentado que mudanças e percepções de mudanças não estão relacionadas de forma simples e linear, havendo situações em que reduções do crime e da violência estão associadas a aumento de insegurança e vice-versa.

Avaliações de resultados e de atividades podem ser feitas com base em indicadores objetivos e subjetivos, podendo haver, portanto, quatro tipos de indicadores: a) indicadores de resultado objetivos, b) indicadores de resultado subjetivos, c) indicadores de atividade objetivos, e d) indicadores de atividade subjetivos. Indicadores podem ser medidos de forma agregada (para a população total) ou desagregada (por tipo de crime ou violência; por área geográfica; por idade, gênero, cor/etnia, etc).

A vantagem de indicadores subjetivos é que normalmente são baseados em pesquisas de opinião

realizadas segundo técnicas bem conhecidas (alta confiabilidade). A desvantagem é que nem sempre podem medir exatamente as atividades desenvolvidas e os resultados da política.

Indicadores objetivos, por outro lado, têm a vantagem de poder medir exatamente as atividades e os resultados da política (validade), mas a desvantagem de serem baseados em dados e informações cuja origem e qualidade são frequentemente objetos de dúvidas.

Em síntese, indicadores objetivos tendem a ter maior validade e menor confiabilidade, enquanto indicadores subjetivos tendem a ter maior confiabilidade e menor validade. A melhor solução, portanto, para medir o progresso e avaliar o impacto de políticas municipais de segurança cidadã é combinar indicadores objetivos e subjetivos. Particularmente no caso de indicadores objetivos, é importante utilizar mais de uma fonte de dados e informações, para aumentar a confiabilidade do indicador.

3.2.1.1. Indicadores de resultado objetivos

São exemplos de indicadores de resultado objetivos:

1. Taxas de crimes ou violências registrados pela polícia
2. Taxas de vitimização.
3. Utilização do espaço público.
4. Atividades econômicas, sociais e culturais.
5. Valor dos imóveis.

3.2.1.2. Indicadores de resultado subjetivos

São exemplos de indicadores de resultado subjetivos:

1. Medo de crimes e violência, sensação de segurança.
2. Opinião da população sobre os resultados da política.
3. Confiança da população nas autoridades e

agentes responsáveis pela política.

4. Reclamações e elogios da população em relação aos resultados das políticas

5. Reclamações e elogios da população em relação às autoridades e agentes responsáveis pela política.

3.2.1.3. Indicadores de atividade objetivos

São exemplos de indicadores de atividade objetivos:

1. Número de pessoas preparadas, organizadas e mobilizadas para desenvolver a política.
2. Qualificação das pessoas preparadas, organizadas e mobilizadas para desenvolver a política.
3. Valores investidos para desenvolver a política.
4. Documentos escritos de apresentação da política.
5. Atos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário para desenvolver a política.

3.2.1.4. Indicadores de atividade subjetivos.

São exemplos de indicadores de atividade subjetivos:

1. Conhecimento da política pela população.
2. Conhecimento da política pelos agentes envolvidos no seu desenvolvimento.
3. Opinião da população sobre o desenvolvimento da política.
4. Opinião dos agentes envolvidos sobre o desenvolvimento da política.
5. Confiança dos agentes envolvidos nas autoridades responsáveis pelo desenvolvimento da política.

4. Tipos de Política de Segurança Cidadã

Diante dos problemas apontados, os municípios

têm basicamente a opção de desenvolver três tipos de políticas de segurança cidadã, naturalmente podendo combinar elementos de dois ou três tipos:

a) política de empoderamento do município; b) política de redução do crime e da violência e promoção da segurança do cidadão; e c) política de democratização das políticas de segurança pública.

4.1. Política de empoderamento do município

Políticas deste tipo têm por objetivo principal aumentar o poder dos municípios na área da segurança pública. No Brasil, este tipo de política tem se baseado principalmente na criação, fortalecimento e atribuições de funções de polícia às guardas municipais. É um tipo de política mais tradicional, mais disseminado no país, que ganhou força com a Constituição Federal de 1988 que autorizou os municípios a constituírem guardas municipais. Este tipo de política tem favorecido o conflito e dificultado a cooperação entre Município e Estado na área da segurança pública. Nestes casos, a União adota uma postura de mediação entre Estados e Municípios, apoiando às vezes os Municípios, mas, na maioria das vezes, os Estados.

4.2. Política de redução do crime e da violência e promoção da segurança do cidadão

Políticas deste tipo têm por objetivo principal a redução do crime e da violência e promoção da segurança do cidadão. No Brasil, este tipo de política tem se baseado principalmente na adoção de programas e ações de natureza preventiva. Particularmente prevenção primária, mas também prevenção secundária e terciária, por parte dos municípios. É um tipo de política mais recente, menos disseminado no país, mas que ganha força desde o ano 2000, com apoio da União - através do Programa Nacional de Segurança Pública e do projeto do Sistema Única de Segurança Pública - e de organizações internacionais. Este tipo de política tem favorecido a cooperação entre Município e Estado na área da segurança pública.

4.3. Política de democratização das políticas de segurança pública

Políticas deste tipo têm por objetivo principal a democratização das políticas de segurança pública. No Brasil, este tipo de política tem se baseado principalmente na adoção de programas e ações que incentivam a organização, mobilização e participação de grupos da sociedade civil, do setor privado, das universidades e de comunidades locais nos assuntos de segurança pública. Na prática, este tipo de política tem favorecido a aproximação e a cooperação entre governo municipal e sociedade e contribuído para a ampliação do acesso da população aos benefícios de programas e ações de segurança pública. Em novas democracias e sociedade desiguais como a brasileira, há sempre o risco deste tipo de política vir a reforçar a segurança de grupos mais organizados e mobilizados da sociedade, que já dispõem de maior acesso a serviços de segurança pública e privada, em detrimento de grupos menos organizados e mobilizados, que não têm acesso a esses serviços.

5. Conclusão

No Brasil, assim tem sido e continua a ser hoje, particularmente em momentos de crise da segurança pública, governantes e políticos apresentam soluções para a crise e propostas para reformar a polícia e melhorar a segurança pública que não apenas desconsideram o histórico do país nesta área, mas a natureza democrática ou não destas soluções e propostas.

Importante, talvez, seja lembrar que políticas de segurança pública e, particularmente políticas municipais de segurança cidadã, são democráticas não apenas porque são definidas e dirigidas por governos eleitos democraticamente a cada quatro anos. São democráticas quando são transparentes, subordinadas à lei, respeitadas aos direitos humanos, e direcionadas para atender às expectativas da sociedade.

Importante por fim, lembrar por que as políticas democráticas aumentam as chances de sucesso na redução do crime e da violência e no aumento da segurança da maioria dos cidadãos.

A transparência é fundamental para conhecimento de dados e informações sobre políticas de segurança pública e organizações policiais, dentro e fora do governo, sem o qual é impossível definir objetivos e estratégias de forma minimamente clara e precisa para orientar programas e ação, construir indicadores para monitorar avanços e avaliar sucessos na área da segurança pública.

A subordinação à lei e o respeito aos direitos humanos são fundamentais para controlar o problema da instrumentalização de políticas de segurança e organizações policiais por governos, partidos ou grupos, da corrupção e da violência, nas várias modalidades.

A atenção às expectativas da sociedade é fundamental para a criação de relações de confiança e colaboração entre polícia ou guarda municipal e sociedade, sem o qual políticas de prevenção e controle do crime e da violência têm poucas chances de sucesso.

Bibliografia

1. Políticas Municipais de Segurança Cidadã

Akerman, Marcos e Bousquat, Aylene. 1999. "Mapas de Risco da Violência". *São Paulo em Perspectiva* 13(4) – *A Violência Disseminada*, pp. 75-108.

Assis, Simone Gonçalves. 1999. *Traçando Caminhos em uma sociedade violenta: A vida de jovens infratores e seus irmãos não-infratores*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Azevedo, Clóvis Bueno de. 2005. "Aprimoramento da gestão pública em municípios: algumas reflexões críticas e o caso de Jacareí". *Cadernos Adenauer* 5(1) – *Avanços nas Prefeituras: Novos Caminhos da Democracia*, pp. 59-83.

Bayley, David H. 1994. *Police for the Future* [Polícia para o Futuro]. New York e Oxford: Oxford University Press.

Brasil, Comitê de Articulação Federativa. 2003. *O Papel dos Municípios no Sistema Único de Segurança Pública: Relatório do Grupo de Trabalho sobre Segurança Pública do Comitê de Articulação Federativa*. Relatório apresentado no Seminário Municípios no Sistema único de Segurança Pública (SUSP), em Brasília, DF, 10-12 de novembro de 2003.

Bucci, Eugênio. 2000. *Sobre Ética e Imprensa*. São Paulo: Companhia das Letras.

Bucci, Eugênio. 1996. *Brasil em Tempo de TV*. São Paulo: Boitempo.

Cardia, Nancy. 2004. *Raça, Vitimização e Direitos Humanos*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.

Cardia, Nancy. s/d. "Jovens, violência fatal, superposição de carências e mercado de trabalho". São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.

Cardia, Nancy, Adorno, Sérgio e Poletto, Frederico. 2003. "Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo". *Revista Estudos Avançados* 17(47): pp. 43-73.

Cardia, Nancy e Schiffer, Sueli. 2002. "Violência e Desigualdade Social". *Ciência e Cultura – Violências* 54(1): pp. 25-31.

Dammert, Lucía e Bailey, John (eds.). 2005. *Seguridad y Reforma Policial en las Americas: Experiencias y desafíos*. México, DF: Siglo XXI.

Dammert, Lucía e Paulsen, Gustavo (eds.). 2005. *Ciudad y Seguridad en America Latina*. Santiago: Flacso-Chile.

Dammert, Lucía e Díaz, Javiera. 2005. "Etapas en el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad". Em Dammert e Paulsen 2005.

Dammert, Lucía e Lunecke, Alejandra. 2005. "Técnicas para mejorar el diseño e implementación de políticas a nível local". Em Dammert e Paulsen 2005.

Dias Neto, Theodomiro. 2005. *Segurança Urbana: O modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Escobar, Santiago et al. 2005. *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Nueva Sociedad.

Kahn, Túlio. 2005. "Indicadores em Prevenção Municipal de criminalidade". Em Sento-Sé 2005.

Lima, Renato Sérgio de. 2005. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo e Pinheiro, Paulo Sérgio. 2000. *Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

Mesquita Neto, Paulo de. 2004. "Os Municípios e a Segurança Pública". *Cadernos Adenauer* 5(1) – *Avanços nas Prefeituras: Novos Caminhos da Democracia*, pp. 51-67.

Mesquita Neto, Paulo de e Ricardo, Carolina de Mattos. 2003. "O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a Ampliação do Debate sobre a Violência em São Paulo". *Cadernos Adenauer* 4(3) – *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*: pp. 75-108.

Mesquita Neto, Paulo de et al. 2004. *Relatório sobre a Prevenção do Crime e da Violência e a Promoção da Segurança Pública no Brasil*. Preparado para a Secretaria Nacional de Segurança Pública, como parte integrante do projeto Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública.

Minayo, Maria Cecília de Souza e Souza, Ednilsa Ramos de (eds.). 2003. *Violência sob o Olhar da Saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Neme, Cristina. 2005. "Violência e Segurança: um olhar sobre a França e o Brasil". *Revista de Sociologia e Política* 25, pp. 123-137.

Njaine, Kathie e Souza, Ednilsa Ramos de. 2003. "Informação e Comunicação sobre a Violência: instrumentos para a cidadania". Em Minayo e Souza 2003.

Palmieri, Gustavo. 2003. "Políticas Democráticas para Segurança Cidadã". *Cadernos Adenauer* 4(3) – *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*, pp. 11-27.

Paulsen, Gustavo. 2005. "Claves para el buen gobierno de la seguridad". Em Dammert e Paulsen 2005.

Peres, Maria Fernanda Tourinho. 2004. *Violência por armas de fogo no Brasil – Relatório Nacional*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo.

Pinheiro, Paulo Sérgio et al. 1998. *São Paulo Sem Medo: Um Diagnóstico da Violência Urbana*. Rio de Janeiro: Garamond.

Sartori, Givanni. 2001. *Homo videns: Televisão e pós-pensamento*. Tradução. Antonio Angonese. Bauru, SP: Edusc.

Sento-Sé, João Trajano (org.). 2005. *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Soares, Luiz Eduardo Soares. 2005. "Segurança Municipal no Brasil – Sugestões para uma Agenda Mínima". Em Sento-Sé 2005.

Souza Ramos, Ednilsa et al. 2003. "Análise Temporal da Mortalidade por Causas Externas no Brasil: décadas de 80 e 90". Em Minayo e Souza 2003.

Spink, Peter. 2001. *Avaliação Democrática: Propostas e Práticas*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids.

Tiscornia, Sofia. 1998. "Os Novos Modelos de Segurança Pública na América Latina". *Debates* 18, pp. 87-100.

Vera Institute of Justice. 2003. *Measuring Progress towards Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. [Medindo Progresso na direção da Segurança e da Justiça: Um Guia Global para a Construção de Indicadores de Desempenho no Setor da Justiça]. Manuscrito.

World Bank. 2003. *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina*. Washington, DC: The World Bank Department of Finance, Private Sector and Infrastructure – Latin American Region.

World Health Organization. 2002. *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde*. Genebra: World Health Organization.

2. Políticas Municipais de Segurança Cidadã no Brasil

Beato Filho, Cláudio Chaves e Souza, Robson Sávio Reis. 2000. "Controle de Homicídios: A Experiência de Belo Horizonte". *Cadernos Adenauer* 4(3) – *Segurança Cidadã e Polícia na Democracia*: pp. 51-74.

Cano, Ignácio. 2005. "Projetos municipais de prevenção no município de Recife". Em Sento-Sé 2005.

Guindani, Miriam. 2005. "A criação de um novo paradigma em Diadema". Em Sento-Sé 2005.

Guindani, Miriam. 2005. "O caso Santo André". Em Sento-Sé 2005.

Instituto Sou da Paz. 2006. *Diagnóstico da Violência e da Criminalidade em São Bernardo do Campo – Apontamentos para um Plano de Segurança Municipal*. São Paulo: Instituto Sou da Paz.

Manso, Bruno Paes, Faria, Maryluci de Araújo, e Gall, Norman. 2005. "Diadema: do 'faroeste' para a vida civilizada na periferia de São Paulo". Em Dammert e Paulsen 2005.

Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo. 2006. *Diagnóstico da Violência no Município de Jundiaí*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência.

Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo. 2006. *Plano Municipal de Prevenção da Violência e Promoção da Segurança Pública, Jundiaí-SP – Jundiaí Segura*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência.

Ribeiro, Paulo Jorge. 2005. "Políticas de prevenção da violência em Vitória". Em Sento-Sé 2005.

Sento-Sé, João Trajano e Fernandes, Odair. 2005. "A criação do Conselho Comunitário de Segurança em São Gonçalo". Em Sento-Sé 2005.

Soares, Luiz Eduardo e Guindani, Miriam. 2005. "Porto Alegre: Relato de uma experiência". Em Sento-Sé 2005.

Viva Rio. s/d. *Plano Municipal de Ordem Pública, Resende-RJ*. Rio de Janeiro: Viva Rio.

3. Série Polícia e Sociedade (NRV-USP/Edusp/Fundação Ford)

1 - Bayley, David H. 2001. *Padrões de Policiamento: Uma Análise Comparativa Internacional*. Tradução René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp.

2 - Skolnick, Jerome H. e Bayley, David H. 2001. *Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas*. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp.

3 - Monet, Jean Claude. 2001. *Polícias e Sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp.

4 - Brodeur, Jean-Paul. 2002. *Como Reconhecer um Bom Policiamento: Problemas e Temas*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp.

5 - Greene, Jack R. (ed.). 2002. *Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp.

6 - Skolnick, Jerome H. e Bayley, David H. 2002. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas Através do Mundo*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp.

7 - Tonry, Michael e Morris, Norval (eds.). 2003. *Policiamento Moderno*. Tradução Jacy Cárdua Ghirotti. São Paulo: Edusp.

8 - Bittner, Egon. 2003. *Aspectos do Trabalho Policial*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp.

9 - Goldstein, Herman. 2003. *Policiando uma Sociedade Livre*. Trad. Marcello Rollemberg. Revis. Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Edusp.

10 - Monjardet, Dominique. 2003. *O que Faz a Polícia: Sociologia da Força Pública*. São Paulo: Edusp.

11 - Reiner, Robert. 2004. *A Política da Polícia*. Trad. Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: Edusp.

A FES no Brasil

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a Fundação Friedrich Ebert (FES) é a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividades em mais de 100 países.

A representação da Fundação Friedrich Ebert no Brasil (FES Brasil) está organizada em quatro áreas de atuação: mundo do trabalho, inclusão social, Brasil no mundo globalizado e Estado, Economia e Sociedade. Cada uma dessas áreas desenvolve projetos diferenciados, que se relacionam entre si, mas que possuem uma identidade própria.

A área Mundo do Trabalho é a mais tradicional da Fundação Friedrich Ebert e é desenvolvida em quase todos os países onde a FES está presente. No Brasil, seu enfoque se dá por meio da construção de plataformas de diálogo sobre as reformas sindical e trabalhista e do fomento às redes sindicais em empresas multinacionais. É objetivo dessa área contribuir para a promoção dos direitos fundamentais do trabalho e sensibilizar trabalhadores e trabalhadoras em temas relacionados aos processos de integração regional e aos acordos internacionais.

Em Inclusão Social, a FES Brasil desenvolve projetos com governos, sociedade civil e partido político na busca da promoção da igualdade de gêneros e racial, direitos das juventudes e à comunicação. Nesses temas, a FES busca contribuir para ampliar a capacidade desses setores na elaboração de políticas públicas.

Brasil no Mundo Globalizado responde à necessidade de apoiar a compreensão crítica de organizações da sociedade civil dos processos políticos e econômicos no contexto da globalização. A FES desenvolve projetos em três perspectivas: intercâmbio de experiências entre partidos políticos, sindicatos e governos nacionais do Brasil e da Alemanha; realização do Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil e apoio às instituições governamentais e organizações da sociedade civil no processo de fortalecimento do Mercosul.

A área Estado, Economia e Sociedade visa contribuir para o aperfeiçoamento do Estado, dos projetos de desenvolvimento sustentável para o Brasil, de suas políticas públicas e da relação da sociedade civil com os governos. O foco dos diferentes projetos atende ao desejo de contribuir para a modernização do Estado e para o fortalecimento da participação da sociedade civil na tomada de decisão em políticas públicas.

Em todas as áreas, a FES BRASIL também desenvolve projetos em conjunto com os demais escritórios da FES no Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai). Esses projetos regionais são definidos anualmente durante a reunião de coordenação dos escritórios da FES no Cone Sul.

A FES Brasil também apóia missões de intercâmbio técnico e político no contexto do diálogo entre Brasil e Alemanha, assim como projetos de pesquisa específicos sobre integração regional.

Nossas publicações

Série Análises e Propostas

Nº 32, 2004 – A regulação internacional dos subsídios à exportação: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira

Adriana Dantas

Nº 31, 2004 – Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo eficaz?

Jörg Meyer-Stamer

Nossas publicações Série Policy Paper

Nº 30, 2002 – Desenvolvimento Local e Sustentável

Sérgio Andréa

Nº 29, 2002 - Internet: a quem cabe a gestão da infra-estrutura?

Carlos Alberto Afonso

Nº 28, 2001 - Estratégias de Desenvolvimento

Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica

Jörg Meyer-Stamer

Nº 27, 2001 - Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul.

Mauro de Azevedo Menezes

Nº 26, 2000 - Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?

Carlos A. Afonso

Nº 25, 1999 - Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil - Obstáculos e desafios.

José Francisco Siqueira Neto

Nº 24, 1999 - Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha.

Wolfgang Däubler

Nº 23, 1999 - Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da

política industrial e da terceirização da culpa.

Jörg Meyer-Stamer

Nº 22, 1998 - Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva - Exemplos internacionais de política social e salarial.

Andreas Esche

Nº 21, 1997 - Pobreza no Brasil: quatro questões básicas.

Ricardo Barros, José Márcio Camargo, Rosane Mendonça

Nº 20, 1996 - ISO 9000.

José Augusto Fernandes

Nº 19, 1996 - Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90.

Paulo Fernando Fleury

Nº 18, 1996 - Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política.

Edward J. Amadeo

Nº 17, 1995 - Diretrizes para a Política Social.

Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 16, 1995 - Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 15, 1995 - Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma.

Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 14, 1995 - A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho,

Estratégias e Opções de Política Industrial.

José Roberto Ferro

Nº 13, 1995 - Formação Profissional: Teses a partir das Experiências

Alemã e Japonesa.

Walter Georg

Nº 12, 1994 - Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil:

Temas e Propostas.

Edward J. Amadeo

Nº 11, 1994 - A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico

Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação.

Claudio Frischtak

Nº 10, 1994 - Inserção do Brasil no Comércio Mundial e

Competitividade de suas Exportações: Problemas e Opções.

Jorge Chami Batista

Nº 9, 1994 - Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 8, 1994 - Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma

Agenda para os Anos 90.

André Urani.

Nº 7, 1993 - Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.

José Luis da Costa Fiori

Nº 6, 1993 - Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica.

Claudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores

Nº 5, 1993 - A Reestruturação da Indústria Brasileira. Situação Atual, Opções, Recomendações.

Rogério Valle

Nº 4, 1993 - Educação Brasileira: Consertos e Remendos.

Claudio de Moura Castro

Nº 3, 1993 - Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional.

Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 2, 1993 - Premissas para a Reforma Constitucional. Bernard Appy, Cristian Andrei,

Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 1, 1993 - O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas.

Barbara Fritz