



ARTIGO

Democracia, estado de direito e governança da segurança cidadã (e justiça) na América Latina e no Caribe

Democracia, estado de derecho y gobernanza de la seguridad (y justicia) ciudadana en América Latina y el Caribe

Democracy, rule of law and citizen security (and justice) governance in Latin America and the Caribbean

Eduardo Pazinato¹

orcid.org/0009-0001-8914-6449
edupazinato@gmail.com

José Vicente Tavares dos Santos²

orcid.org/0000-0001-8410-5085
josevtares@gmail.com

Recebido: 27 dez. 2022

Aprovado: 9 out. 2023

Publicado: 07 fev. 2024.

Resumo: Este artigo analisa a centralidade das políticas públicas de segurança e justiça na América Latina e no Caribe com base em diversas técnicas de pesquisa teórica (análise documental e bibliográfica) e de campo (visitas “in loco” e observações participantes), empreendidas entre 2015 e 2021. Parte-se do pressuposto de que as violências e inseguranças são abordadas como um flagrante obstáculo ao desenvolvimento humano e à consolidação do estado de direito na região. Identifica-se, no cotejo da literatura especializada e no estudo comparado dessas políticas públicas, a relevância do papel desempenhado pela liderança política do estado e pelo engajamento cívico de diversos atores sociais em torno de uma governança territorial integrada e integral das políticas de segurança pública cidadã. Inobstante a uma cultura política punitiva e a um histórico de governos autoritários na região, vislumbram-se, afinal, princípios e conceitos-chave para uma governança de novo tipo da segurança cidadã (e justiça) no Brasil e na região voltada a salvar e a preservar vidas.

Palavras-chave: Democracia. Segurança cidadã e justiça. Governança.

Resumen: Este artículo analiza la centralidad de las políticas públicas de seguridad y justicia en América Latina y el Caribe a partir de diversas técnicas de investigación teórica (análisis documental y bibliográfico) y trabajo de campo (visitas “in loco” y observaciones participantes), realizadas entre 2015 y 2021. Se parte del supuesto de que la violencia y las inseguridades son abordadas como un obstáculo flagrante para el desarrollo humano y la consolidación del estado de derecho en la región. Se identifica, basado en la literatura especializada y estudio comparado de estas políticas públicas, la relevancia del papel que juega el liderazgo político del estado y el compromiso cívico de varios actores sociales en torno a una gobernanza territorial integrada e integral de políticas de seguridad pública Ciudadana dedicados a salvar y preservar vidas.

Palabras clave: Democracia. Seguridad ciudadana y justicia. Gobernanza.

Abstract: This article analyzes the centrality of public security and justice policies in Latin America and the Caribbean based on various theoretical research techniques (documental and bibliographical analysis) and fieldwork (“in loco” visits and participant observations), undertaken between 2015 and 2021. It starts from the assumption that violence and insecurities are approached as a flagrant obstacle to human development and the consolidation of the rule of law in the region. It is identified, in the comparison of the specialized literature and in the comparative study of these public policies, the relevance of the role played by the political leadership of the State and the civic engagement of several social actors around an integrated and integral territorial governance of citizen public security policies. Despite a punitive political culture and a history of authoritarian governments in the region, there are, after all, key principles and concepts



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

¹ Universidade do Chile, Santiago, Chile.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil.

for a new type of governance of citizen security (and justice) in Brazil and in the region aimed at saving and preserve lives.

Keywords: Democracy. Citizen Security and Justice. Governance.

Introdução

As violências e a (in)segurança constituem uma das principais preocupações da cidadania latino-americana e caribenha.³ O impacto sociocultural e econômico da prática reiterada de crimes violentos, especialmente homicídios, assaltos, sequestros, roubos e violências domésticas ou intrafamiliares, ao lado da percepção social de medo nas cidades conformam a relevância teórica e prática que o tema vem conquistando nas últimas décadas na afirmação do campo das políticas públicas de segurança e justiça na região (Adorno 1998; Tavares dos Santos, Teixeira e Russo 2011).

Pode-se afirmar que a (re)produção de violências e crimes, com suas peculiaridades nacionais e especificidades subnacionais, encerram flagrantemente obstáculo ao desenvolvimento humano e à consolidação do estado de direito. Não por acaso, ao longo das últimas décadas, vários países da região desenvolveram políticas nacionais, regionais e/ou locais voltadas para o controle, a prevenção e a redução da criminalidade violenta, especialmente aquela relacionada à vitimização letal e às violências domésticas ou intrafamiliares.

Nesse contexto, parte-se do pressuposto de que a violência é um fenômeno social complexo, multifacetado e multifatorial, que requer uma abordagem multidimensional, multissetorial e multiagencial, exigindo o comprometimento de diversos atores de estado e da comunidade e intervenções policiais, judiciais e preventivas, em diversos níveis federativos (nacional, regionais e locais), com o engajamento de diversos atores (*stakeholders*) – estado, sociedade civil e

iniciativa privada.

Foi empregada, para tanto, neste estudo, a metodologia do estudo de caso (Becker 1994; Yin 2005) acompanhada do emprego de diversas outras técnicas de pesquisa, a exemplo da análise documental e bibliográfica e da análise de dados secundários, a exemplo do cotejo de estatísticas criminais e pesquisas de vitimização conduzidas na região no período compreendido entre 2007 e 2017, final do primeiro ano de gestão de Fajardo e do segundo de Jairo Jorge, Alcaide de Medellín, na Colômbia, e Prefeito de Canoas, no Brasil, sem prejuízo de observações participantes e diálogos mantidos com autoridades da área do Brasil e da Colômbia (Tavares dos Santos 1999; Soares 2000, 2007; Barreira 2004; Dias Neto 2005; Sento-sé 2005; Kahn e Zanetic 2006;⁴ Misse 2006; Gaviria 2008; Mesquita Neto 2011; Tavares dos Santos, Teixeira e Russo 2011; Barreira e Batista 2011; Beato Filho 2012; Cañas 2013; Frühling 2011, 2012).

Ainda que o estudo comparado não se pretenda exaustivo em face da complexidade multifacetada dessas experiências e dos próprios limites empíricos e metodológicos deste trabalho,⁵ a delimitação do escopo da pesquisa junto a essas localidades se deve, além da vivência teórico-prática dos autores, às possibilidades interpretativas dessas experiências concretas de governança integrada e participativa da segurança pública cidadã e às regularidades e pontos comuns de interação quanto à importância da liderança político-institucional do(a) mandatário(a) municipal e do desenho institucional da governança dessas políticas públicas de segurança em concreto.

Com efeito, na primeira parte do artigo, serão discutidos os antecedentes históricos e o contexto político do funcionamento das instituições de segurança e justiça na América Latina e no Caribe. Em seguida, são compartilhados alguns dos pressupostos para a construção de uma

³ Essa problemática tornou-se mais sensível a partir de 2011, quando passa a ser o maior problema da região, com quase 43% das pessoas entrevistadas vivendo com medo da criminalidade. Latinobarômetro. 2017. *Corporación. Informe*. Acessado em 19 de out. 2023. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

⁴ Kahn, Túlio e André Zanetic. 2005. O papel dos municípios na segurança pública. In *Relatório Final. Concursos nacionais de pesquisas aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública*. Ministério da Justiça. Governo Federal. Senasp: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Acessado em 19 de out. 2023. <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2236/1/o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica.pdf>.

⁵ Para mais informações sobre este estudo consulte: Pazinato (2021).

governança adequada nesses termos – da formulação, passando pela implementação, chegando até o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de segurança e justiça. Finalmente, serão sinalizados os conceitos e princípios-chave que estão na base de iniciativas promissoras, congregando políticas de segurança pública (repressão) com políticas públicas de segurança (prevenção), com base em evidência.

Modernização-constitucionalização das instituições de segurança e justiça na região

O (re)estabelecimento do estado de direito na América Latina e no Caribe, após um longo processo de disputa entre os movimentos sociais e a cidadania organizada e os governos de exceção, característicos da segunda metade do século passado, culminou na promulgação de novas constituições e leis nacionais, marcando, por consequência, uma mudança de enfoque da segurança (e da justiça) na democracia.

Diferentemente do estado ditatorial de outra, no estado de direito, os procedimentos de produção (atividade legiferante), de aplicação (atividade judicante) e de concretização (atividade executiva) do Direito, através de serviços e políticas públicas, deixam de estar à disposição, ou a serviço, de um *soberano*. Isso porque a legitimidade do poder político passa a ancorar-se na sua vinculação a um direito legitimamente concebido.

O nexos entre direito e democracia, legalidade e legitimidade, segurança e justiça, que assegura a racionalidade, a previsibilidade e a estabilidade da interface entre o estado e a sociedade civil, entre polícia, justiça criminal e sociedade, entre a repressão e a prevenção etc., materializa-se pela divisão (e harmonia) dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

É evidente, portanto, que, em países da América Latina e do Caribe, tributários de uma longa

tradição positivista, do ponto-de-vista da sua cultura jurídica, e liberal, da sua cultura política, a universalidade dos direitos civis e políticos, inobstante assegurada constitucional e legalmente, no campo formal, não se materializou, pelo menos não na plenitude anunciada pelos seus instrumentos jurídico-legais. As possibilidades reais de exercício de tais direitos sempre estiveram limitadas, na região, pelas profundas desigualdades de acesso aos bens econômicos, sociais, entre outros.

Dessa forma, a provisão de segurança (e justiça) deve ser compreendida como um desdobramento vinculado ao seu entendimento constitucional como um direito social de dupla força: como direito a políticas públicas (dimensão substantiva-material) e como direito ao respeito das "regras do jogo" (dimensão processual-formal) – "de maximização das garantias do acusado e minimização da discricionariedade punitiva" (Baratta 1999, 110).

Carlos Basombrio Iglesias, ao analisar o desenvolvimento das políticas de segurança cidadã e a reforma da polícia do Peru, sustenta que:

[...] os processos de reforma policial têm ocorrido em quatro tipos de circunstâncias: fim do conflito armado interno, negociações e acordos de paz, fim de períodos autoritários e restabelecimento da democracia [...] ou, nos casos em que as polícias alcançaram um nível total de crise de prestígio. (Iglesias 2011, 19, tradução livre).⁶

Daí porque, segundo Saavedra (2011), as polícias, juntamente com as forças armadas, são, ou têm o potencial de transformar-se, em ator político com incidência direta na agenda pública de segurança e justiça.

Dessa forma, tem-se observado, há décadas, o emprego de políticas de segurança pública de "mano duro", de viés repressivo, em detrimento de políticas públicas de segurança cidadã, de viés preventivo, notadamente durante os processos eleitorais. Essa dinâmica pendular produz

⁶ Do original: [...] los procesos de reforma policial se han dado en cuatro tipos de circunstancias: fin de conflicto armado interno, negociaciones y acuerdos de paz, fin de periodos autoritarios y restablecimiento de la democracia [...] o, en casos en los que las policias han llegado a un nivel de crisis de prestígio totales.

[...] uma oscilação desde políticas que procuram reduzir o crime através de ofertas de maior endurecimento contra o crime particularmente em períodos eleitorais, para políticas que protegem os direitos das vítimas de violência e abuso policial em tempos pós-eleitorais. (Saavedra 2011, 11, tradução livre).⁷

Essa narrativa falaciosa, que antagoniza repressão e prevenção, acirra-se ainda mais na região, na medida em que o estado latino-americano se manteve, historicamente, ausente para larga parte da sua população e dos seus territórios, como os periféricos. A par de uma concepção equivocada da política de drogas (*guerra às drogas*),⁸ do machismo e do racismo estrutural, essa visão estreita e limitada da segurança ensejou o crescimento e o fortalecimento do mercado ilegal de drogas e armas e do crime organizado, com rebatimentos também no sistema político.

Nesse processo chama também atenção a forma como o mercado impacta a lógica de funcionamento e a governança da segurança (e da justiça). A privatização dos serviços de segurança, a vinculação dos mercados de bens ilegais com o sistema político, bem como a importação de modelos de segurança exógenos tidos como referências internacionais, sem a devida adaptação, ou respeito às peculiaridades regionais e locais, constituem desafios maiúsculos e inconclusos na região (Saavedra 2011).

Em outros termos, onde a opinião pública demanda por soluções de "mano dura", a tendência é que os atores políticos defendam esse tipo de medida (Saavedra 2011).

Da governabilidade democrática à governança da segurança cidadã (e justiça)

A debilidade estatal dos países da América Latina e Caribe reflete-se na baixa capacidade institucional para o desenvolvimento de políticas de segurança cidadã (e justiça) integradas e integrais com maior efetividade e eficácia no controle, na prevenção e na redução das violências e crimes. Em outras palavras, um estado vulnerável, como a maioria dos da região, perde sua governabilidade democrática, na medida em que possui reduzidos níveis de confiança da cidadania nas polícias, constituindo-se em um terreno fértil para a difusão do medo que descesiona as relações comunitárias e fomenta uma ambiência de insegurança e violência.

De acordo com Bruno Revesz,⁹ a governabilidade se refere ao relacionamento vertical do estado e das instituições públicas com a cidadania no processo de tomada de decisão, enquanto a governança estaria articulada em torno do relacionamento horizontal entre a pluralidade de atores públicos e privados imbricados.

O desenvolvimento dessas políticas públicas implica estabilidade institucional, capacidade estatal e engajamento cívico (Putnam 2008), o que passa por uma governança territorial integrada, coordenada, transversal, focalizada e coproduzida pelo estado e pela sociedade civil. O estigma, a exclusão social e a ausência do estado potencializam os mercados ilegais de drogas, armas etc. (Abizanda et al. 2012;¹⁰ Misse 2006). Um mercado deletério em que as organizações criminosas empregam a violência como um meio para estabelecer o controle territorial

⁷ Do original: [...] una oscilación desde políticas que buscan reducir la delincuencia mediante ofertas de mayor dureza frente al crimen particularmente en períodos electorales, hasta políticas que protegen los derechos de las víctimas de la violencia y abuso policial en época post-electoral.

⁸ A expressão "guerra às drogas" se notabiliza na década de 1970, quando o então presidente estadunidense, Richard Nixon, declarou que o uso de drogas ilegais deveria ser considerado o inimigo público número um da democracia nas Américas e no mundo. A repressão ao cultivo, uso e comercialização de drogas ilícitas demonstrou-se rotundo equívoco. Isso porque o proibicionismo não só não alcançou o seu objetivo, como também aprofundou as violências interpessoais e institucionais com milhares de vidas ceifadas ano a ano no Brasil e na ALC, muito especialmente. Para mais informações acerca da história do proibicionismo de drogas consulte: Carneiro (2018).

⁹ Revesz, 2006. Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. *I Encuentro macro regional sobre nueva ruralidad y competitividad territorial*. Acessado em 19 de out. 2023. http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/gen_00889.pdf.

¹⁰ Abizanda, Beatriz, Joan Serra Hoffman, Lina Marmolejo, e Suzane Duryea 2012. Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence. *Inter - American Development Bank. Discussion paper n° IDB - DP - 232*. <https://publications.iadb.org/en/citizen-security-conceptual-framework-and-empirical-evidence>. Acessado em 19 de out. 2023.

dessas mercadorias ilegais, aumentando sua capitalização e hegemonia local, respaldadas pela corrupção e pela imunização do sistema penal, fatores que claramente abalam a legitimidade estatal (Unodc 2010;¹¹ Zaffaroni e Pierangeli 2002; Zaffaroni e Batista 2011).

Ao mesmo tempo, os baixos níveis de confiança na polícia e no Judiciário afetam a percepção de insegurança e coesão social. A reduzida capacidade institucional de atender às demandas da população também concorre para enfraquecer a confiança da cidadania no estado e para dificultar a modernização-constitucionalização das instituições do campo. É por essa razão que o ideal de redução dos riscos de vitimização real precisa caminhar lado a lado com o resgate da confiança da cidadania nas instituições estatais, entre as quais as polícias (Corbacho, Philipp e Ruiz-Veja 2015).

O reconhecimento da complexidade da dinâmica das violências e crimes, entendida a partir destas duas metades, a dos riscos reais de vitimização e a da *representação social* de insegurança (Porto 2009; 2021), ambas fortemente marcadas pela confiança depositada pela população no estado, impõe uma mudança de perspectiva em relação à forma como a segurança cidadã tem sido tratada e abordada na região. Em geral, associada à aplicação da lei ou à dimensão do controle e da repressão da criminalidade pelas polícias e agências de justiça criminal, olvidando-se as demais políticas públicas derivadas de um conceito ampliado de segurança dos direitos (Pazinato 2012), que abarca a prevenção das violências, a fiscalização e a regulação do espaço urbano, a promoção dos direitos, entre outras, sem o que a segurança como um direito social, um bem público, não se materializa.

Superar os problemas de coordenação federa-

tiva entre os governos central e local¹² amplia as possibilidades de sucesso das políticas públicas formuladas e implantadas no contexto da segurança pública cidadã.¹³ Daí porque as políticas públicas de prevenção das violências desde o poder local afiguram-se tão relevantes, apesar dos seus fluxos e refluxos, a exemplo das de Bogotá e Medellín, na Colômbia; Diadema e Canoas, no Brasil; Peñalolen e Puente Alto, no Chile; Quito, no Equador, entre outros (Baratta 1999 e 2002; Kahn e Zanetic 2005; Sento-sé 2005; Dias Neto 2005; Dammert 2007; Plant e Scott 2008; Abizanda, Serra Hoffman, Marmolejo; Duryea 2012; Pazinato 2012; Pazinato e Kerber 2013a; Pazinato e Kerber 2013b; Pazinato e Kerber 2015).

O poder local, entretanto, não pode prescindir de uma articulação federativa com o governo nacional e subnacional. Por exemplo, no Brasil, o estado republicano é composto de forma trina, sendo integrado pela união, por 27 estados, incluindo o distrito federal, e territórios, e por 5.570 municípios. Cada ente federado tem autonomia política e administrativa. No entanto, constitucionalmente, a gestão das polícias, exceção feita às guardas municipais, cabe aos estados e à união. Já, no caso da Colômbia, a título de ilustração, está-se diante de um estado nacional formado por uma república unitária composta por 32 departamentos, semelhantes aos estados no comparativo com a organização federativa brasileira, e 1.102 municípios. Na Colômbia, desde a constituição de 1991, o presidente, os governadores e os alcaldes têm responsabilidades conjuntas na área da segurança e da convivência cidadã, com interface direta com a polícia nacional.

Outro fator que abala a qualidade das políticas públicas desse setor na região é a falta de uma cultura de gestão da informação, enfraquecendo ainda mais a capacidade estatal para a prestação

¹¹ United Nations Office on Drugs and Crime. United (Unodc). 2010. *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Acessado em 19 de out. 2023. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/tocta-2010.html>

¹² O poder local, entretanto, não pode prescindir de uma articulação federativa com o governo nacional e subnacional, a depender do modelo federativo em questão, com virtuais impactos na maneira como se gestionam e gerenciam as polícias e as demais políticas públicas de segurança nos diferentes países latino-americanos.

¹³ Para tanto, esse arranjo institucional deverá contemplar instâncias de governança integrada, como os Gabinetes de Gestão Integradas Municipais (GGI-M's), e participativa, as Câmaras Temáticas do GGI-M, no caso de Canoas, e as Mesas Barriales, no caso de Medellín, entre outros instrumentos de participação social e comunitária. Para a definição da *policy* é fundamental identificar a autoridade dos agentes implementadores: (I) Liderança e, ainda, as condições estabelecidas para que o poder estatal incida nos comportamentos, nas pessoas e nos territórios destinatários das políticas; (II) Governança.

de melhores serviços públicos de segurança (e justiça). Nesse particular, vários estudos, como aqueles produzidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁴ indicam dois gargalos para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em diagnósticos, com permanente monitoramento e avaliação: falta de dados e informações para subsidiar a realização de estudos prévios à implantação de políticas nessa área (linhas de base), bem como ausência de indicadores de monitoramento e avaliação para subsidiar os tomadores de decisão e gestores públicos, oportunizando a correção de rumos e o desenvolvimento de estudos comparados em âmbito regional, para além da mera mensuração de corpos e crimes.

Por fim, as fragilidades da justiça criminal, traduzidas nas altas taxas de encarceramento da América Latina e Caribe, além de um problema humanitário, obstaculizam a reabilitação (integração social) do apenado. Inúmeras causalidades estão na base desse processo. Todavia, o excesso de prisões preventivas, a pouca utilização das chamadas alternativas penais e a crença, tão comum na região, na *eficácia simbólica* do direito penal (Andrade 2003a, 2003b), preconizando por mais tipos penais e penas mais gravosas (políticas de "mano dura"), são algumas delas.

A superveniência do conceito de governança, pensado, a princípio, em termos globais, nacionais e regionais, evoluindo, posteriormente, para uma governança em esfera local, tem relação com um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais se torna fundamental. Trata-se de mobilizar esforços em torno da estruturação de um sistema político-institucional e administrativo de gestão pública compartilhada, com o engajamento de organizações da sociedade civil,

movimentos sociais e entidades privadas, sob a liderança dos órgãos de estado da segurança e da justiça.

Nessa mesma direção, Claudio Beato Filho (2012, 45-46) recupera a contribuição teórico-prática da Escola de Chicago na identificação dos fatores de risco e agenciamentos que estão na base do cometimento de violências e crimes nas cidades, na medida em que

"[...] tem-se buscado compreender a dinâmica contextual das comunidades urbanas para o entendimento da criminalidade e da violência; comunidades e dinâmicas sociais e temporais passam a ser o foco de análise."

A cidade é tomada, portanto, como espaço privilegiado de participação da cidadania no debate público dos problemas de segurança cidadã e convivência urbana e dos caminhos coletivos para a sua superação. Segundo Velasquez (2006, 11):

governabilidade e governança da segurança cidadã referem-se aos mecanismos de negociação e cooperação entre a pluralidade de atores da sociedade civil, do setor econômico e do mercado, bem como do estado, para facilitar e conduzir processos coletivos que determinam como as decisões são tomadas em uma determinada sociedade e como as normas sociais são elaboradas em relação à segurança cidadã (tradução livre).¹⁵

Mais importante do que os muitos sentidos atribuídos aos polissêmicos conceitos de governabilidade democrática e governança em segurança cidadã (e justiça), é compreender as distintas instâncias e os diferentes níveis de institucionalidade estatal, entre a dimensão da segurança e da justiça, entre estado e sociedade civil.¹⁶

¹⁴ (a) Inter-American Development Bank (IDB). 2010. *Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean: Evidence From IDB's Interventions*. Office of Evaluation and Oversight (OVE). Acessado em 19 de out. 2023. <https://publications.iadb.org/en/crime-and-violence-prevention-latin-america-and-caribbean-evidence-idbs-interventions>; (b) Inter-American Development Bank (IDB). 2012. *Action Plan and Operational Guidelines for More Effective Justice Administration Systems*. Document GN-2643. Acessado em 19 de out. 2023; (c) Alvarado, Nathalie, e Gustavo Beliz. 2009. *Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety*. Inter-American Development Bank (IDB). Acessado em 19 de out. 2023. https://issuu.com/idb_publications/docs/en_66498; https://issuu.com/idb_publications/docs/dipapaers_en_76338.

¹⁵ Do original: una gobernabilidad y una gobernanza de la seguridad ciudadana para hacer referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana.

¹⁶ Adaptado de Velasquez (2006).

- Âmbito da gestão em segurança cidadã e da institucionalidade tanto em âmbito central quanto local.
- Âmbito da justiça (penal e civil; central e local; formal e alternativa), de tal forma que se possa assegurar o acesso igualitário à cidadania, sobretudo daquela parcela da sociedade mais desfavorecida.
- Âmbito da comunidade, enfatizando a cooperação dos(as) cidadãos(as) na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas de segurança (e justiça).

Em face dessa complexidade e pluralidade, os seguintes conceitos e princípios-chave podem-se constituir em critérios heurísticos de interpretação e intervenção de uma governança territorial integral e integrada de segurança cidadã (e justiça) adequada, nos inúmeros graus e instâncias de interação entre atores locais, regionais, nacionais e, por vezes, internacionais:

- Coordenação: partindo-se do pressuposto da necessidade do estabelecimento de uma gestão integrada entre diversos atores públicos (estado), sociais (cidadania e sociedade civil) e do mercado (iniciativa privada), é absolutamente fundamental tanto a criação de instâncias de governança e coordenação das políticas de segurança cidadã (e justiça), as quais deverão contemplar, por um lado, a interface entre as diferentes instituições imbricadas (interagencialidade e intersetorialidade), entre o governo central e os governos locais (descentralização político-institucional e administrativa), quanto o fortalecimento de instâncias de participação social e comunitária para recuperar a confiança e a legitimidade do(a) cidadão(ã) no estado (transparência e *accountability*).
- Integralidade: entender a complexidade da dinâmica das violências e crimes, dos múltiplos fatores de risco, agenciamentos e causalidades abarcados, impede ao alargamento teórico-prático da segurança (e da justiça), na medida em que se afigura essencial a conjugação

de esforços no âmbito das chamadas políticas de segurança pública, pelo viés de controle e repressão qualificada da criminalidade, com as políticas públicas de segurança, pelo viés da prevenção primária (políticas públicas de educação, habitação, trabalho e emprego, cultura, saúde e ordenamento urbano), secundária (programas, projetos e ações orientadas a grupos, subgrupos e territórios de maiores riscos de vulnerabilidade e vitimização, especialmente letal) e terciária (focadas nos egressos dos sistemas prisionais adulto e juvenil) e de promoção dos direitos, a par das medidas de fiscalização administrativa e regulação urbana, à luz de uma perspectiva integral.

- Transversalidade: pressupõe uma abordagem horizontal própria de uma governança da segurança cidadã (e da justiça) de novo tipo, para a qual possui muita importância as trocas e as interações voltadas ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas dessa área, a partir do engajamento de inúmeros atores (públicos, sociais e privados), agências (segurança e justiça) e setores (segurança com educação, segurança com saúde, segurança com cultura etc.), de modo transversal, com foco na prevenção e na redução dos fatores de risco, agenciamentos e causalidades dos crimes e das violências (política sobre drogas, armas, abandono e evasão escolar, falta de perspectivas de vida e oportunidades profissionais etc.).
- Corresponsabilidade: compreender a segurança como um bem público leva à assunção de uma responsabilidade compartilhada entre distintos atores estatais, sociais e privados que, em regime de estreita colaboração e cooperação, atuam (ou deveriam atuar), com corresponsabilidade, na coprodução da segurança, seja como mecanismo de controle social (afeto mais diretamente às polícias e as demais agências de segurança e justiça), seja como instrumento de garantia de direitos (afeto à

coletividade, inclusive aos segmentos da iniciativa privada).

- Focalização: focalizar as políticas de segurança cidadã (e justiça) junto a determinados segmentos sociais mais vitimizados (em geral, jovens de 12 a 29 anos, pobres e negros), territórios mais vulneráveis e fatores de risco (como mercado de drogas, armas, veículos) constitui parte do desenvolvimento de uma estratégia exitosa nessa área, segundo as evidências científicas.

Isso posto, em uma governabilidade democrática, a governança das políticas públicas de segurança e justiça deverá contemplar a realização de um diagnóstico preciso com o mapeamento das principais causalidades, fatores de risco e agenciamentos das violências e crimes de determinada localidade, incluindo a identificação do capital social e comunitário (Putnan 2008; Santos 1999) para subsidiar o desenvolvimento de um plano territorial integrado com os objetivos estratégicos, prioridades de curto, médio e longo prazos, desdobradas em programas, projetos e ações coordenadas, integrais, transversais e focalizadas, em cogestão entre estado e sociedade, com indicadores para o monitoramento de processo (no curso da execução da política) e de impacto (comparando os resultados auferidos).

Um olhar integrado e integral sobre as políticas de segurança cidadã (e justiça) na região

O comprometimento político-institucional (liderança política), a cultura política (governabilidade democrática) e o desenho organizacional (governança integrada baseada em evidência) encerram alguns dos aspectos que incidem no êxito da governança das políticas públicas em geral e das de segurança cidadã (e justiça), em particular (Lüchmann 2002; Pazinato 2012).

Nesse contexto, as alterações por que passaram os países da América Latina e do Caribe, dos regimes de exceção aos democráticos, fortaleceram, gradativamente, uma nova governança da segurança cidadã (e justiça) entre o governo central e os governos locais, entre as instâncias

de estado e da sociedade civil, valorizando a transparência e o controle público dessas iniciativas, em que pesem as disputas políticas e os movimentos pendulares – pró-ordem (*mano dura*) versus pró-direitos.

Esse processo vem ocorrendo ao mesmo tempo em que a pressão da cidadania por mais segurança depara-se com as fragilidades da capacidade estatal em fazer frente a essas demandas. Não é por acaso, portanto, que, além das decorrências do alargamento teórico-conceitual da segurança como um direito social, uma abordagem de novo tipo dessas políticas públicas incorpora o imperativo de uma governança territorial integrada e integral, na medida em que não haverá direito à segurança sem a segurança dos outros direitos fundamentais e sociais (Pazinato 2012).

Vale dizer que, entre as iniciativas mais promissoras nessa área na região, sobressaem-se aquelas que buscam ampliar o diálogo interinstitucional (entre instituições de segurança e justiça de diferentes entes políticos estatais e sociais), intersetorial (entre diferentes políticas sociais setoriais com as de segurança) e interagencial (entre as polícias e demais agências imbricadas) mediante a utilização de mecanismos de participação direta dos(as) cidadãos(ãs) no planejamento, na implementação e na avaliação das políticas públicas de segurança, horizontalizando, por essa via, o relacionamento entre o estado e a população através do aperfeiçoamento das instâncias decisórias, nacionais e subnacionais, e do controle público das agências de segurança (transparência e *accountability*).

As experiências, tanto dos governos centrais quanto locais, da Colômbia (Bogotá e Medellín) e do Chile (Peñalolen e Puente Alto), a título de exemplo, conformam dois exemplos de estratégias integradas de segurança cidadã lastreadas em metas claras e em mecanismos de acompanhamento e monitoramento de resultados, com o engajamento da cidadania, em torno de uma governança territorial integrada e integral de segurança cidadã baseada em evidência com impacto na preservação de vidas e no aumento

da percepção social de segurança.

Combinar políticas de segurança pública – a exemplo do desbaratamento de grupos de extermínio atrelados ao crime organizado transnacional, ao tráfico de drogas, às milícias etc. – com políticas públicas de segurança, como as de inclusão social e produtiva das juventudes periféricas, as de proteção e empoderamento das mulheres vítimas de violência, as de redução do abandono/evasão escolar, entre outros, focalizadas nos territórios com maior concentração de vulnerabilidades sociais e exposição a violências, é preciso.

A tensão entre essas duas perspectivas, erroneamente assumidas como dicotômicas, conforma um dos paradoxos latino-americanos (e caribenhos), na medida em que determinados discursos punitivos, tão comuns por estas plagas, reduzem os problemas de insegurança, violência e crime ao código binário crime-pena (Tavares dos Santos e Barreira 2014; Tavares dos Santos e Madeira 2014; Tavares dos Santos et al. 2019).

A funcionalização dessas problemáticas aos sentimentos de medo e insegurança absolutiza, descontextualiza e despolitiza o entendimento da segurança como um direito garantidor de outros direitos, ao favorecer a lógica repressiva e reativa dos órgãos de segurança e justiça em detrimento da construção de alternativas mais dialógicas, e não somente criminais ou criminalizantes, valorizando o reconhecimento da diversidade social e da mediação/restauração dos conflitos no local em que emergem e junto com os seus protagonistas.

As percepções sociais sobre alguns fatores micro-sociais (estigma que recai sobre determinada classe social, gênero, raça/etnia, faixa etária etc.) e macrosociais (transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e geográfico-espaciais) podem convergir temerariamente, contudo, para o acirramento da vitimização e, eventualmente, para a letalidade dos conflitos interpessoais e sociais, como se percebe de modo cada vez mais evidente na região. A ausência de uma ambiência democrática pode acarretar o descrédito das instituições de estado, a ocupação

privada (ou privatista) dos espaços públicos e a falta de uma governança adequada entre as reais necessidades humanas e a capacidade estatal para atendê-las.

Além de medidas meramente repressivas/punitivistas (políticas de segurança pública), configuram-se vitais intervenções preventivas (políticas públicas de segurança), incidindo tanto na diminuição quanto no cessamento dos fatores de risco que ativam o cometimento de violências e crimes, propiciando, assim, a médio prazo, uma governança territorial integrada e integral das políticas de segurança pública cidadã que emergem dessa comunhão de esforços ante a pressão social por uma segurança humana construída desde baixo (Cañas 2013).

Conclusão

A complexidade da dinâmica das violências e crimes têm desafiado a combatida capacidade estatal dos países da América Latina e do Caribe. No entanto, ao longo dos últimos anos, diversas iniciativas de governos centrais e, sobretudo, locais vêm provando ser possível, a despeito da necessidade de reversão da baixa credibilidade e confiança da população nas instituições públicas de segurança (e justiça), uma nova governança na área.

Entre as medidas mais promissoras estão a assunção de conceitos e princípios-chave, como coordenação, integralidade, transversalidade, corresponsabilidade e focalização, a partir do desenvolvimento de diagnósticos e planos de segurança cidadã, em especial, pelo poder local, congregando a participação de diferentes atores públicos, privados e sociais, com monitoramento e avaliação, permanentes e continuadas, com base em evidência.

As especificidades dessa área exigem, entretanto, um sistema especializado de governança, com visão estratégica orientada por dados e informações e patrocinada por uma liderança política orientada pela preservação de vidas humanas, que seja capaz de garantir a manutenção de recursos e investimentos, combinando políticas públicas de controle (repressão) da criminalidade

com as de prevenção (dissuasão) das violências ao nível territorial.

O estudo comparado dessas experiências locais (Canoas e Medellín) sinaliza uma mudança gradual e processual da natureza, do alcance e da capilaridade dessas políticas de segurança em face da complementaridade das políticas de repressão qualificada da criminalidade violenta com as políticas públicas de prevenção social e situacional das violências e de promoção dos direitos dos grupos sociais historicamente mais vulnerabilizados e vitimizados.

O universo de abrangência e intervenção dessas políticas de segurança pública cidadã (e justiça), como se sustentou, pode ser sintetizado nestes cinco eixos:

- Políticas públicas de segurança com foco na prevenção social das violências e crimes.
- Políticas públicas de segurança com foco na prevenção situacional das violências e crimes e na regulação do espaço urbano.
- Políticas públicas com foco na garantia e na promoção dos direitos humanos.
- Políticas de segurança pública com foco na repressão qualificada da criminalidade.
- Políticas de gestão de riscos e respostas a desastres humanos e naturais com foco na defesa civil.

A assertividade e a resolutividade dessas políticas, programas, projetos e ações, em diferentes níveis e institucionalidades, com muitos e diversos atores do estado e da sociedade civil, impõem a construção de uma cultura da governabilidade democrática em que a governança da segurança cidadã se baseie na gestão da informação e do conhecimento aplicado, do diagnóstico a ser elaborado para subsidiar o desenvolvimento e o monitoramento e a avaliação de processo e de impacto, com prestação de contas e controle público da população (*accountability*).

Trata-se, finalmente, de uma mudança de paradigma nas áreas da segurança e da justiça,

que demanda uma integração não meramente instrumental ou performática, no âmbito discursivo-narrativo, mas uma integração sistêmica, mais sinérgica, entre todas os atores imbricados, dirigida ao controle, à prevenção e, no limite, à diminuição das violências e crimes, especialmente aqueles contra mulheres, crianças e adolescentes no espaço urbano e no ambiente doméstico ou intrafamiliar.

Somente, assim, a médio e longo prazos, será possível incrementar a capacidade do estado na formulação de respostas efetivas, eficientes e eficazes para a cidadania nessa agenda fundamental para o desenvolvimento e a segurança humana na região.

Referências

Andrade, Vera Regina P. de. 2003a. *Sistema penal máxima x cidadania mínima. Códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Andrade, Vera Regina P. 2003b. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

Barreira, César, org. 2004. *Questão de segurança. Políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Barreira, César, e Élcio Batista, org. 2011. *(In)segurança e sociedade. Treze lições*. Campinas: Pontes Editora.

Baratta, Alessandro. 1999. La política criminal y el derecho penal de la constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* 2: 89-114.

Baratta, Alessandro. 2002. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan.

Beato Filho, Claudio C. 2021. *Crime e cidades*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Becker, Howard S. 1994. *Métodos de pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Editora Hucitec.

Cañas, Pablo Emilio A. 2013. Propuestas de seguridad desde organizaciones de base em contextos violentos em Colak. In *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático*, organizado por Alexandra Abello, e Pablo Emilio A. Cañas, 109-30. Medellín: Universidad de Antioquia.

Carneiro, Henrique. 2018. *Drogas: a história do proibicionismo*. São Paulo: Autonomia Literária.

Corbacho, Ana, Julia Philipp, e Mauricio Ruiz-Vega. 2015. Crime and erosion of trust: evidence for Latin America. *World Development* 70: 400-15. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.04.013>.

Dammert, Lucia. 2007. Seguridad pública en América Latina. ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Nueva Sociedad* 212:67-81.

Dias Neto, Theodomiro. 2005. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT.

Frühling, Hugo. 2011. Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina. In *Seguridad Ciudadana en América Latina miradas críticas a procesos institucionales*, 39-46. Santiago: Universidad de Chile.

Frühling, Hugo. 2012. *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe Como medirla y como mejorarla*. Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gaviria, Margarita Rosa. 2008. Controle social expreso em representações sociais de violência, insegurança e medo. *Revista Sociologias* 10 (20): 72-107. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222008000200005>.

Lüchmann, Lúgia Helena H. 2002. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos* 38 (61): 43-79.

Mesquita Neto, Paulo. 2011. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin.

Misse, Michel. 2006. *Crime e violência no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Pazinato, Eduardo. 2012. *Do direito à segurança à segurança dos direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Pazinato, Eduardo, e Aline Kerber. 2013a. *Muitas cabeças, muitas sentenças: uma análise do Pronasci em Canoas/RS a partir das representações sociais dos moradores e dos gestores do Território de Paz*. Curitiba: Multideia.

Pazinato, Eduardo, e Aline Kerber. 2013b. *Dossiê 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública*. Curitiba: Multideia.

Pazinato, Eduardo, e Aline Kerber. 2015. *Atlas da municipalização da segurança pública*. Curitiba: Multideia.

Pazinato, Eduardo. 2021. *Entre Hermes e Narciso: vidas e mortes das políticas públicas de segurança em Canoas, no Brasil, e em Medellín, na Colômbia*. Tese em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto, Maria Stela G. 2009. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo social* 21 (2): 211-33. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702009000200010>.

Putnam, Robert D. 2008. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. São Paulo: Editora FGV.

Revesz, Bruno. 2019. Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. *Anales del Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en américa latina*: 12-37.

Santos, Boaventura. 1999. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o póscontratualismo. In *A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século 21*, editado por Agnes Heller, 4-53. Rio de Janeiro: Contraponto.

Saadreva, Claudio Fuentes. 2011. Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana. In *Seguridad ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales*, editado por Carlos Fuentes Saavedra, Emilio E. Dellasoppa, Carlos Basombrio Iglesias, e Hugo Frühling, 2-14. Chile: Universidad de Chile. <https://doi.org/10.34720/qbpbk-1g41>.

Sento-Sê, João Trajano, org. 2005. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Soares, Luiz Eduardo. 2020. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras.

Soares, Luiz Eduardo. 2007. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados* 21 (61): 77-97. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300006>.

Tavares dos Santos, José Vicente, org. 1999. *Violências em Tempo de Globalização*. São Paulo: Hucitec.

Tavares dos Santos, José Vicente; Alex Niche Teixeira, e Mauricio Russo, orgs. 2011. *Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais*. Porto Alegre: Sulina.

Tavares dos Santos, José Vicente e César Barreira, orgs. 2014. *Paradoxos da segurança cidadã*. Porto Alegre: Tomo.

Tavares dos Santos, José Vicente e Lígia Madeira, orgs. 2014. *Segurança cidadã*. Porto Alegre: Tomo.

Tavares dos Santos, José Vicente, Nilia Viscardi, Pablo Emilio Cañas, e Maria Glauciria Brasil, orgs. 2019. *Violência, segurança e política: processos e figurações*. Vol. 10. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Yin, Robert. 2005. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Zaffaroni, Eugenio R., e José H. Pierangeli. 2002. *Manual de direito penal brasileiro. Parte geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Zaffaroni, Eugenio R., e Nilo Batista. 2011. *Direito penal brasileiro I*. Revan: Rio de Janeiro.

Eduardo Pazinato

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), em Porto Alegre, RS, Brasil; mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc), em Florianópolis, SC, Brasil. Professor convidado do Centro de Estudos em Segurança Cidadã vinculado ao Instituto de Assuntos Públicos da Universidade do Chile, em Santiago, Chile, e do Curso de Educação Executiva do Insper, São Paulo, SP, Brasil.

José Vicente Tavares dos Santos

Doutor em Sociologia pela Université de Paris-Nanterre, em Paris, França; mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), em São Paulo, SP, Brasil. Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil.

Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação do(s) autor(es) antes da publicação.