



OS GOVERNOS LOCAIS E A SEGURANÇA CIDADÃ

Hugo Acero Velásquez¹

1. INTRODUÇÃO

Quando se analisa o tema da segurança cidadã no âmbito da América Latina, comprova-se que a grande maioria dos países possui uma organização estatal que atende mais à segurança nacional (à segurança do Estado) que à segurança cidadã. Assim, a despeito do fato de que a Guerra Fria² tenha tido fim há mais de 10 anos, a segurança ainda é enfrentada em termos de inimigos internos e externos que atentam contra a estabilidade dos Estados, sendo que persistem as estruturas e os conceitos que sustentam essa doutrina, os quais são realimentados pela visão de segurança que se centrou no terrorismo após os atentados de 11 de setembro de 2001.

O mais grave a respeito do que se disse anteriormente é o fato de que as autoridades ainda pretendem responder aos problemas atuais que afetam a convivência e a segurança cidadã, partindo dos princípios e pressupostos dessa doutrina, mediante uma centralização excessiva nas mãos do executivo nacional, desconhecendo que as manifestações de insegurança possuem características locais. Dessa forma, conservam-se nas instituições (como a polícia) estruturas isoladas da comunidade, sendo que esses problemas são enfrentados com óticas eminentemente policiais, sem reconhecer a característica multicausal dos mesmos e a necessidade de dar respostas integrais, nas quais se deve contar com a participação ativa das autoridades locais, com quem, indiscutivelmente, as autoridades nacionais deveriam compartilhar responsabilidades.

Em paralelo ao exposto, cabe ressaltar como as autoridades locais da maioria dos países da América Latina não se sentem responsáveis por esses temas, nem assumem suas responsabilidades, apesar do fato de que as comunidades, cada vez mais, demandam ações nessas matérias por parte destas autoridades³.

Se se observa a organização vigente em matéria de segurança na grande maioria dos países latino-americanos, em poucos desses as autoridades locais (prefeitos, governadores, membros do legislativo local) possuem responsabilidades constitucional e/ou legalmente estabelecidas em matéria de segurança cidadã. Na grande maioria dos países, a responsabilidade pela segurança cidadã recai sobre o executivo

¹ Consultor Internacional do PNUD para temas de convivência e segurança cidadã e Assessor Coordenador do Programa "Departamentos e Municipios Seguros" liderado pela Polícia Nacional da Colômbia.

² A partir de 1945 é construída uma noção de segurança completamente alheia à vida dos seres humanos e das necessidades dos cidadãos comuns. A característica estreita do conceito acaba por "deixar de lado as preocupações legítimas das pessoas comuns que procuravam ter segurança em sua vida cotidiana" (Organização das Nações Unidas, 1994), dando prioridade às preocupações e intenções que cada Estado-Nação tinha segundo o bloco a que pertencia.

³ A esse respeito, é importante analisar, por exemplo, as reações dos cidadãos de Buenos Aires diante do incêndio que teve lugar em uma das discotecas da cidade, o qual resultou na perda de uma grande quantidade de vidas humanas.



nacional, como é o caso de El Salvador, Equador, Venezuela, Chile, entre outros. Em países como Brasil, Argentina e México, a existência de territórios autônomos (estados, por exemplo) permitiu que esse tema seja lidado em nível local, chegando tais territórios a possuírem inclusive corporações policiais próprias, com a dificuldade manifesta de que não existe (ou existe em pequeno grau) uma coordenação entre as autoridades locais, as autoridades policiais e as corporações armadas nacionais. Nesses últimos países, é comum o resultado de que a administração das problemáticas de segurança se encontre fracionada em matéria de delitos, por exemplo. Ao passo que as autoridades nacionais lidam com delitos transnacionais como o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, o contrabando, o comércio ilegal de armas e o tráfico de pessoas, entre outros, os governos locais cuidam dos delitos contra a vida, a integridade e a propriedade dos cidadãos, como são os atos de violência e delinquência cotidianos.

Diante do exposto e em face dos problemas crescentes de violência e delinquência que afetam a convivência e a segurança cidadã, especialmente nas grandes cidades, os modelos centralizados no executivo nacional e adequados à gestão da segurança nacional hoje não se mostram funcionais. Prova disso é a crescente violência registrada nos países da região a partir do final da década de 1970, como evidencia a Tabela nº 1.*

Tabela nº 1⁴

Taxa de homicídios nos países da América Latina por períodos

Pais	Fines del 70 principios del 80	Fines del 80 principios del 90	Ultima cifra disponible alrededor de 1995	Cifra disponible para el año 2002
El Salvador	***	138,2	117,0	41
Colombia	20,5	89,5	65,0	40
Honduras	***	***	40,0	41
Brasil	11,5	19,7	30,1	20
México	18,2	17,8	19,5	18
Venezuela	11,7	15,2	22,0	33
Perú	2,4	11,5	10,3	5
Panamá	2,1	10,9	***	11
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15
Argentina	3,9	4,8	***	5
Costa Rica	5,7	4,1	***	6
Uruguay	2,6	4,4	***	4
Paraguay	5,1	4,0	***	4
Chile	2,6	3,0	1,8	3

Em função do aumento da violência e da insegurança, esse tema começa a se manifestar como uma das principais preocupações dos cidadãos, substituindo temas

* Nota de tradução: as tabelas, gráficos e quadros que figuram neste texto foram retirados *ipsis litteris* do documento original em espanhol.

⁴ CARRION, Fenando. La seguridad ciudadana en América Latina y en el Ecuador. In: *Informe Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia*. FLACSO. AGORA Mar. 2003 p. 26. Atualizado de 2000 a 2002 com Ayres (1998) e OPS (1998), Perú Instituto INEI (1998), Paz Ciudadana (1998), BID (1998), BID (2003) PNUD para El Salvador, 2004.



como a pobreza e o desemprego que, antes, ocupavam os primeiros lugares na lista dessas preocupações. Hoje, um de cada dois e, inclusive, um de cada três cidadãos, na América Latina, foi vítima de algum delito, segundo as últimas pesquisas disponíveis (ver Tabela nº 2).



Tabela n° 2⁵

Vitimização em diferentes países da região

Encuesta sólo en ciudades	% de hoga
Guatemala	54
El Salvador	46
Venezuela	46
México	43
Ecuador	41
Argentina	38
Perú	38
Brasil	38
Costa Rica	38
Honduras	38
Nicaragua	37
Colombia	36
Bolivia	34
Paraguay	33
Chile	31
Panamá	26
Uruguay	25

Esse fenômeno de insegurança, que possui suas manifestações mais claras nas cidades, substituiu em importância outros problemas que, há muito tempo, também afetam os aglomerados urbanos, tais como: a contaminação ambiental, os problemas no manejo dos resíduos, as dificuldades de mobilidade, o desemprego, as conseqüências próprias da superpopulação e os processos de deslocamentos internos e de migração. Diante disso, é pertinente observar o gráfico a seguir que demonstra o comportamento das taxas de homicídios em algumas cidades da América Latina:

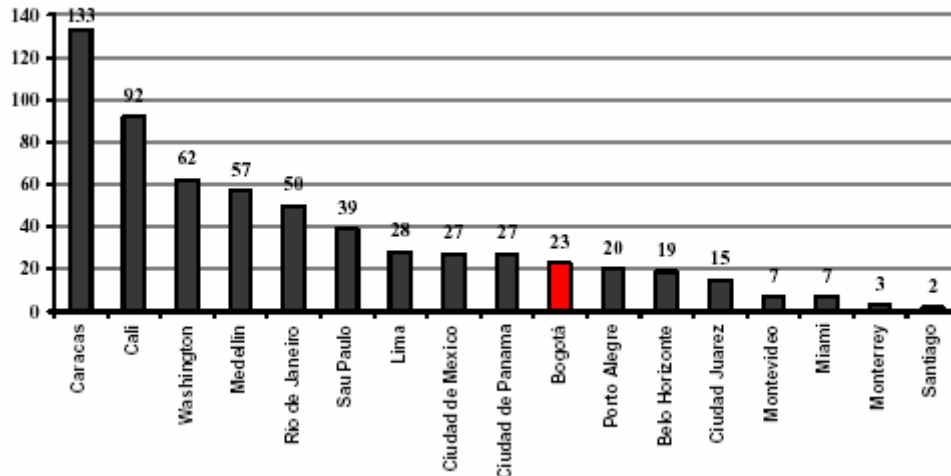
⁵ **Fonte:** Mauricio Rubio 2002. Latinobarómetro tomado de Gaviria y Pagés (1999).



Gráfico nº 2

Taxas de homicídios em diferentes cidades da América Latina

2004



Nessa ordem de idéias, o presente texto possui por objetivo destacar a importância e a pertinência do papel que desempenham as autoridades locais na gestão da convivência e da segurança cidadã. Parte-se do pressuposto, segundo o qual é chegado o momento de reconhecer que muitos delitos possuem particularidades locais e que sua solução deve ser abordada por parte dos governos municipais. Deve-se reconhecer inclusive que os delitos considerados transnacionais, como o narcotráfico, o comércio ilegal de armas, o tráfico de pessoas, o furto de automóveis, entre outros, acabam afetando os cidadãos em sua vida cotidiana (como é o caso da venda e consumo de drogas, do comércio ilegal e do uso de armas de fogo por parte dos particulares, da difusão da cultura mafiosa que se expressa nos estereótipos e no uso indiscriminado da violência para resolver qualquer conflito).

Para tanto, este texto encontra-se dividido em quatro partes. Na primeira, apresentam-se as noções de convivência e segurança cidadã que foram desenvolvidas a partir dos conceitos de desenvolvimento humano sustentável e de segurança defendidos pela ONU, desde o princípio da década de 1990, os quais indiscutivelmente devem constituir a sustentação filosófica dos processos que são desenvolvidos na administração dessas problemáticas. A segunda parte apresenta os aspectos mais importantes dos processos desenvolvidos nas cidades de Bogotá, Medellín, Quito e na República de El Salvador⁶. A terceira parte discute os avanços que estão sendo produzidos na Colômbia em matéria de segurança cidadã, a partir do Programa *Departamento y Municipios Seguros*, que possui como fundamento replicar a experiência bem-sucedida de Bogotá em todos os departamentos e municípios do país. Parte-se do pressuposto, segundo o qual as problemáticas de convivência e segurança cidadã são, em sua maioria, de caráter local e devem ser tratadas pelas autoridades locais. Quanto à quarta e última parte, serão apresentadas algumas

⁶ As experiências de segurança aqui documentadas foram executadas com a participação de diversos profissionais e instituições, em particular no marco do Programa de Governabilidade do PNUD - Colômbia, do qual também faz parte o Dr. Héctor Riveros Serrato.



conclusões que buscam deixar aberta a discussão sobre a gestão adequada das problemáticas de segurança cidadã.

2. O DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL E A NOÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA

Em 1994, a Organização das Nações Unidas (ONU) defendeu pela primeira vez o conceito de segurança humana, o qual se encontra inserido no paradigma do "desenvolvimento humano sustentável" esboçado pela mesma organização no princípio da década de 1990. As mudanças que começam a se apresentar no mundo na década de 1980 e o fim da Guerra Fria permitiram que os cidadãos do mundo questionassem a si mesmos acerca do que, até então, entendiam por desenvolvimento. A partir desse momento, o conceito de **desenvolvimento humano** começou a ser entendido como "o processo de expansão das capacidades das pessoas as quais vêm ampliadas suas opções e oportunidades", o que explicitou que "as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação".

Por outro lado, começou-se a compreender a noção de **segurança humana** como a busca pela segurança fundada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social. Dessa forma, na atualidade, a segurança é vista pelo PNUD como um assunto relacionado diretamente com o respeito à vida e à dignidade, que inclui a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política, dimensões essas relacionadas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O conceito de segurança humana tem como enfoque as pessoas, o que resulta, por sua vez, em um novo significado para o conceito de segurança. Até relativamente pouco tempo, o conceito predominante ao se tratar de segurança era o de segurança nacional, entendida como a defesa da nação e de seus valores fundamentais em face dos inimigos externos e internos que ameaçam seriamente a integridade do Estado. Sob a doutrina da segurança nacional, o sujeito ameaçado não era o cidadão, que relegava diariamente a um segundo plano seu direito de se desenvolver livre de ameaças à sua vida ou aos seus bens. Dar novo conceito à segurança pressupõe considerar que o centro da mesma é o cidadão, a pessoa considerada como indivíduo e ser social⁷.

Assim, a **segurança cidadã** é uma parte vital da segurança humana⁸. Se a segurança humana é um componente necessário e inerente ao desenvolvimento humano, a

⁷ SALINAS, Hoecker, 2002.

⁸ O Informe sobre Desenvolvimento Humano de 1994 dispõe que: "Ao falar de segurança cidadã ou segurança pública, fazemos referência a uma dimensão mais ampla que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que hoje implica em uma forma igualitária (não hierárquica) de socialização, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de **tratamento civilizado** representa o fundamento para que cada pessoa possa desenvolver sua subjetividade em interação com os demais. Dessa forma, frente aos fatos que afetam a segurança dos cidadãos encontra-se em jogo não apenas a vida da pessoa individual, mas igualmente a vida da sociedade".



segurança cidadã é, por sua vez, um elemento intrínseco e essencial àquela e, portanto, ao desenvolvimento.

Entendida como um bem público, a segurança cidadã refere-se a uma ordem cidadã democrática que elimina as ameaças de violência na população e permite a convivência segura e pacífica. Esse enfoque possui uma série de implicações substanciais. Ao centrar-se na noção de ameaça e, de maneira implícita nas noções de vulnerabilidade e desproteção, a definição distancia-se de determinadas concepções que definem a segurança cidadã puramente em função da criminalidade e do delito e apresenta explicitamente a dualidade objetiva/subjativa do conceito de segurança cidadã, que, como foi dito, converte-se em um direito exigível perante o Estado.

Diante do exposto e reconhecendo que a razão de ser fundamental das instituições de segurança e convivência dos Estados são os cidadãos, um dos objetivos fundamentais das autoridades locais é a garantia do cumprimento desse direito. Para tanto, é necessário que as autoridades locais tenham competência e responsabilidades sobre a matéria, que devem ser compartilhadas com as instituições responsáveis por esse tema em âmbito nacional.

3. AS AUTORIDADES LOCAIS DEVEM GERIR A SEGURANÇA DOS CIDADÃOS

As autoridades locais são aquelas que, em qualquer Estado, estão mais próximas da vida cotidiana dos cidadãos, ao passo que as autoridades nacionais são aquelas encarregadas de fixar as linhas gerais de ação, a serem desenvolvidas em todo o território. Partindo desse pressuposto e seguindo os fundamentos conceituais anteriormente anunciados acerca da importância dos cidadãos no que se refere à segurança cidadã, são as autoridades locais, representando o Estado, que, em um primeiro momento, devem possuir a prerrogativa de dar resposta às problemáticas que afetam a convivência e a segurança dos cidadãos.

Esse fundamento justifica-se no fato de que as problemáticas de segurança cidadã, além de serem multicausais, possuem diferentes formas de manifestação de acordo com os locais em que se apresentam, pois as características culturais, sócio-demográficas, as condições econômicas e até as condições geográficas são variáveis intervenientes nessas manifestações. Por outro lado, uma vez que as autoridades locais possuem jurisdição sobre determinados territórios, gozam da possibilidade de intervir mais rapidamente sobre os problemas de segurança com mais elementos para a formação de um juízo, obviamente seguindo as linhas gerais de ação que, indiscutivelmente, provêm do nível nacional.

Em que pese a transcendência dos fundamentos anteriores e a sua pertinência quanto à administração das problemáticas de segurança cidadã, são muito poucas as administrações locais que, na América Latina, lideraram processos na matéria com bons resultados. Igualmente, são poucos os Estados nos quais o marco normativo permite que as autoridades locais sejam as responsáveis pelo tema da segurança cidadã.

Ainda que exista uma quantidade considerável de experiências bem-sucedidas na região, na administração de certos aspectos de segurança cidadã, as quais, em



algumas ocasiões, foram documentadas de forma excelente, são muito poucos os processos integrais na matéria que foram produzidos em âmbito local. Constituem bons exemplos do que significa que a segurança cidadã deva ser assumida pelas autoridades locais os processos desenvolvidos na cidade de Bogotá, no transcurso de nove anos consecutivos, durante três administrações distritais, bem como os avanços da cidade de Quito nos últimos quatro anos, as ações desenvolvidas pela atual administração da cidade de Medellín, as tentativas que atualmente realiza a República de El Salvador, juntamente com uma assessoria especial por parte do PNUD, para começar a lidar com as problemáticas de segurança cidadã a partir do âmbito local, bem como o exercício que vem realizando a polícia nacional da Colômbia, juntamente com os Ministérios do Interior e da Justiça e de Defesa, mediante o *Programa Departamento e Municípios Seguros*.

Em seguida, são apresentados, de maneira breve e sucinta, as características mais importantes desses processos e os ensinamentos por eles deixados. Isso se justifica não apenas no intuito de demonstrar a pertinência do pressuposto inicial, mas também na tentativa de documentar esses processos com o fim de converter os mesmos em experiências replicáveis.

3.1 Colômbia: entre a gestão da ordem pública e a segurança cidadã

Na Colômbia, a gestão histórica dos problemas de violência e delinqüência foi tradicionalmente policial e militar. Os diversos governos delegaram essa função às Forças Armadas, sem que existissem políticas integrais de segurança do Estado e de segurança cidadã, lideradas pelo executivo. Durante muitos anos, prevaleceu uma visão particular que privilegiou o uso legítimo das armas, a resolução violenta dos conflitos e as respostas coercitivas frente a esses problemas e, em alguns casos, frente aos conflitos sociais, deixando de lado as ações preventivas e integrais.

Em meio a essa situação, cresceram a violência e a delinqüência. A exemplo, os homicídios comuns passaram, segundo a revista *Criminalidade*, da Polícia Nacional, de 2003, de 8.565 em 1980 para 28.837 em 2002, o que significa um aumento de 236% em apenas 22 anos. O furto de automóveis passou de 3.017 a 30.277 (+ 933%), o seqüestro agravado pela extorsão passou de 72 para 2.986 (+ 4.047%), a extorsão foi de 404 a 2.512 casos registrados (+ 521%) e o assalto a transeuntes passou de 5.493, em 1998, a 33.431, em 2002 (+ 508%) em apenas cinco anos.

Somado ao incremento da delinqüência e da violência, destaca-se o problema carcerário que não foi preocupação de quase nenhum governo. As prisões, com infra-estruturas velhas, inadequadas e em estado de superlotação, o que não lhes permite, com sua razão de ser, transformar-se em locais que reproduzem, com maior intensidade, a criminalidade. A despeito dos esforços para construir uma nova infra-estrutura que vêm sendo levados a cabo desde 1998, essas situações e a violação permanente dos direitos humanos persistem.

Esta falta histórica de gestão estatal da segurança e, de maneira particular, da segurança cidadã, foi refletida na obscuridade com relação ao conceito e à gestão da ordem pública, a qual é equiparada comumente aos problemas do conflito armado e não ao conceito de ordem do público, que pode ser alterada não apenas por ações de grupos armados à margem da lei, mas também por ações do narcotráfico, da delinqüência organizada e comum, bem como por atos de corrupção.



Não se pode esquecer que foi a Constituição de 1991 que ampliou esse conceito e que, além disso, determinou, de forma clara, que o Presidente, os governadores e os prefeitos são responsáveis pela "gestão da ordem pública" em suas respectivas jurisdições, o que inclui, desde já, a segurança dos cidadãos frente a qualquer fato que possa afetar sua vida, integridade, bens e honra, tal como estabelecem os artigos 189, 296, 303, 315 e 330⁹ e as leis que existem para tal fim.

No marco dessa Constituição, apenas em 1991, o país passou a contar, pela primeira vez, com um documento de política de Estado em matéria de segurança, intitulado "Estratégia Nacional contra a Violência", do Presidente Cesar Gaviria, o qual, ainda que privilegiasse a segurança do Estado, avançou na identificação e na formulação de ações para enfrentar fatos diversos que também afetam a segurança e a convivência, como a violação dos direitos humanos e a atenção a grupos vulneráveis, especialmente aos jovens. No ano de 1993, registraram-se avanços em temas de segurança cidadã com o documento "Segurança para as pessoas", o qual não teve a transcendência e a importância do anterior. No entanto, tais políticas, que pretendiam melhorar a segurança do Estado e dos cidadãos, terminaram constituindo tão somente dois documentos a mais, ao passo que a violência e a delinqüência cresciam durante a década de 1990, especialmente nas grandes cidades.

Cabe ressaltar como, a despeito desses antecedentes de políticas de Estado e do reconhecimento do papel e da responsabilidade Constitucional que possuem o

⁹ A Constituição Nacional dispõe:

Artigo 189. Cabe ao Presidente da República como Chefe de Estado, Chefe de Governo e Suprema Autoridade Administrativa: (...)

3. Dirigir a força pública e dispor dela como Comandante Supremo das Forças Armadas da República.
4. Conservar em todo o território a ordem pública e restabelecê-la onde seja violada.
5. Dirigir as operações de guerra quando julgar conveniente.
6. Prover a segurança externa da República, defendendo a independência e a honra da Nação e a inviolabilidade do território; declarar a guerra com permissão do Senado, ou fazê-lo sem tal autorização para repelir uma agressão estrangeira; e acordar e ratificar os tratados de paz, de tudo o que prestará contas imediatas ao Congresso.

Artigo 296. Para a conservação da ordem pública ou para seu restabelecimento onde seja violada, os atos e ordens do Presidente da República aplicar-se-ão de maneira imediata e de preferência sobre os atos dos governadores; os atos e ordens dos governadores aplicar-se-ão de igual maneira e com os mesmos efeitos com relação aos atos dos prefeitos.

Artigo 303. Em cada um dos departamentos, haverá um governador que será chefe da administração seccional e representante legal do Departamento; **o governador será agente do Presidente da República para a manutenção da ordem pública (...)**

Artigo 315. São atribuições do prefeito: (...)

2. Conservar a ordem pública no município, em conformidade com a lei e as instruções e ordens que receba do Presidente da República e do respectivo governador. O prefeito é a primeira autoridade de polícia do município. A Polícia Nacional cumprirá com prontidão e diligência as ordens impostas pelo prefeito por via do respectivo comandante.

Artigo 330. Em conformidade com a Constituição e as leis, os territórios indígenas serão governados por conselhos configurados e regulamentados segundo os usos e costumes de suas comunidades e exercerão as seguintes funções: (...)

7. Colaborar com a manutenção da ordem pública dentro de seu território de acordo com as instruções e disposições do Governo Nacional.



Presidente, os governadores e os prefeitos nesse tema, foram poucos os detentores de mandatos nacionais e locais que assumiram de maneira direta a direção da segurança e da ordem pública do país, dos departamentos e dos municípios. Observa-se, com preocupação, como, paralelamente à diversificação e ao incremento das manifestações de violência e insegurança, a maioria das autoridades locais declinaram de sua responsabilidade essencial nessas matérias, deixando as mesmas exclusivamente nas mãos dos organismos de segurança e de justiça.

Na maioria dos casos, os governadores e prefeitos não souberam como responder por essas matérias. Os conselhos de segurança apenas reúnem-se depois de acontecidos os fatos (tomada de povoados por grupos armados à margem da lei, massacres, ações terroristas, ameaças etc.), acabando por se constituir em instâncias reativas e que agem fora do tempo, ao invés de instâncias preventivas e que planejem a segurança. As reuniões esporádicas de segurança, que são levadas a cabo em alguns departamentos e municípios, reduzem-se, na maioria dos casos, aos informes dos comandantes, quando, dependendo da situação de insegurança e de ordem pública, são tomadas decisões a seu respeito.

Alguns governantes locais não exercem sua função de velar pela segurança e pela tranquilidade dos cidadãos. Os argumentos para não fazê-lo estão ligados quase sempre ao fato de que esse seria um tema exclusivo dos agentes portadores de uniformes; à falta de tempo; ao excesso de funções; ao trabalho atrasado existente em suas dependências; e à carência de pessoal idôneo para gerir a segurança e a convivência em suas respectivas jurisdições.

A problemática agrava-se porque quase em nenhum departamento ou município existem estudos de insegurança que façam diagnósticos acerca da verdadeira situação de cada um dos mesmos. Em poucos departamentos e municípios existem planos locais preventivos e coercitivos que contem com recursos que lhes permitam apoiar as atividades da força pública e da justiça, bem como desenvolver projetos e programas que melhorem a convivência cidadã.

Por outro lado, mas correlacionada com a situação anterior, observa-se a difusão entre alguns dos integrantes da força pública de uma tendência à solidariedade corporativa, inclinando-se os mesmos ao acatamento preferencial das orientações sugeridas internamente aos comandos das instituições armadas, relegando, assim, de maneira inconveniente, os mandatos das autoridades administrativas locais. Essa situação entrava o desenvolvimento das normas constitucionais e legais que estabelecem que os prefeitos e governadores são as primeiras autoridades de polícia, sendo responsáveis pela gestão da ordem pública em suas jurisdições. Esse desconhecimento da autoridade local não apenas representa uma contravenção ao que dispõe a Constituição Nacional, como também às faculdades outorgadas aos prefeitos pela lei 4¹⁰ de 1991 e pela lei 62 de 1993¹¹.

¹⁰ A Lei 4 de 1991 em seus artigos 9º e 12 estabelece que:

“As ordens e decretos do Prefeito em matéria de polícia serão de aplicação preferencial e imediata frente às disposições e medidas que adotem os inspetores e demais autoridades de polícia de sua jurisdição” (art.9º).

“O Prefeito, como chefe de Polícia no Município, pode revogar as decisões tomadas pelos Comandantes de Posto ou Sub-posto, ou por quem faça suas vezes no que tange às contravenções e demais decisões de sua competência, quando essas forem violatórias da legalidade ou quando a conveniência pública o exija para a conservação e a manutenção da



Como se pode observar, os governadores e, em especial, os prefeitos contam com instrumentos constitucionais e legais para assumir as responsabilidades nessas matérias. Parece, então, que o problema reside na ausência de uma política pública nacional de segurança cidadã, na falta de liderança dos governantes locais, na visão tradicional de que os problemas de segurança são responsabilidade exclusiva dos organismos de segurança e justiça e na obscuridade da fonte de recursos econômicos que permite aos prefeitos e governadores assumir de maneira adequada a garantia do direito à segurança que os cidadãos possuem.

Em meio a esses problemas, durante a década de 1990, as cidades de Medellín (1991), Cali (1992) e Bogotá (1995) foram as únicas cidades que abordaram o tema de maneira integral e que obtiveram reduções importantes na violência e na delinqüência. No caso particular de Bogotá, seus avanços mais importantes são: a redução da violência homicida, que passou de uma taxa de 80 homicídios a cada 100.000 habitantes em 1993 para 23 no ano de 2003, isto é, de 4.352 homicídios comuns no ano de 1993 para 1.610 em 2003; as mortes em acidentes de trânsito passaram de 25 a cada 100.000 habitantes em 1995 para 8,7 em 2003; e os demais delitos se reduziram em mais de 40% entre os anos de 1998 e 2003.

Seria possível afirmar, entretanto, que, a despeito desses antecedentes e dos avanços particulares de algumas cidades, nos últimos anos, as ações concentraram-se na

ordem pública". (art. 12). Em casos de perturbação grave da ordem pública, o prefeito amparando-se na lei 136 de 1994 pode:

- a) Restringir e vigiar a circulação de pessoas por vias e lugares públicos.
- b) Decretar o toque de recolher.
- c) Restringir ou proibir a venda e o consumo de bebidas alcoólicas.
- d) Requerer o auxílio das forças armadas nos casos permitidos pela Constituição e pela Lei.
- e) Ditar, dentro da área de sua competência, os regulamentos de polícia local necessários ao cumprimento das normas superiores, conforme o art. 9º do decreto 1355 de 1970 e demais disposições que o modifiquem ou o adicionem.

¹¹ Esta Lei, em seu artigo 16, estabeleceu as seguintes atribuições e obrigações aos governadores e prefeitos em sua relação com os comandantes de polícia:

1. Propor, em conformidade com a Constituição e com a Lei, medidas e regulamentos de polícia às assembleias departamentais ou aos conselhos municipais, segundo o caso, e garantir seu cumprimento.
2. Dar ordens à Polícia Nacional atinentes ao serviço, por via do respectivo comandante.
3. Dispor, com o respectivo Comandante da Polícia, acerca do serviço de vigilância urbana e rural.
4. Promover, em coordenação com o Comandante de Polícia, atividades e programas voltados a fortalecer o respeito pelos direitos e pelos valores cívicos.
5. Solicitar ao Comandante de Polícia informes sobre as atividades cumpridas pela instituição em sua jurisdição.
6. Emitir opiniões de forma periódica sobre o desempenho do Comandante da Polícia.
7. Convocar e presidir o Conselho de Segurança Departamental ou Municipal e desenvolver os planos de segurança cidadã e ordem pública que aprobe o respectivo Conselho.
8. Verificar o cumprimento do Código Nacional de Polícia e o conhecimento e correção de contravenções por parte dos Comandantes de Postos Policiais.
9. Solicitar a mudança motivada do Comandante titular da Polícia que se encontre em exercício de suas funções.
10. Pedir às instâncias competentes que se investiguem disciplinarmente os oficiais, sub-oficiais e agentes que prestem seus serviços na respectiva jurisdição.
11. Analisar as necessidades da Polícia Nacional e, perante a Assembleia Departamental ou o Conselho Municipal, segundo o caso, defender as destinações orçamentárias correspondentes.



contenção dos grupos armados à margem da lei e no combate ao narcotráfico, em detrimento dos temas de convivência e de segurança cidadã.

Em matéria de segurança, o presente século começa com a expedição do segundo documento com natureza de política de Estado intitulado "Política de Defesa e Segurança Democrática" por parte do Presidente Álvaro Uribe Vélez no ano de 2002. Essa política, ainda que centrada prioritariamente em dois problemas importantes (o conflito armado e o narcotráfico), inclui de maneira decisiva como outro tema central a redução do homicídio. Sem desconhecer os avanços contra os grupos armados à margem da lei e contra o narcotráfico, destaca-se nos últimos anos (2003 e 2004) a redução da violência homicida que passou de 28.837 homicídios no ano de 2002 a 20.165 em 2004.

Esses resultados não apenas se devem à atenção dada pelo Presidente e pelas forças armadas aos dois principais problemas do país (conflito armado e narcotráfico), mas também à liderança e à demanda permanente daquele governante para que se reduzisse a violência homicida, especialmente nas grandes cidades. No entanto, apesar desses resultados positivos, a política de Segurança Democrática é modesta no que tange à segurança cidadã e quase não leva em conta os prefeitos e governadores como funcionários estatais que possuem a obrigação de garantir a ordem pública em suas jurisdições, tal qual o Presidente.

Não se pode dar continuidade à crença de que o término do conflito armado seja suficiente para diminuir os atos de delinquência e de violência, quando o contrário pode acontecer, na medida em que permaneceram armadas muitas pessoas dos diversos grupos e como expectativas diferentes à paz, como ocorreu em El Salvador e na Guatemala, onde as taxas de homicídios e de criminalidade cresceram de maneira exorbitante depois de assinados os tratados de paz.

Diante dessa situação, é necessária uma política de Estado em matéria de convivência e segurança cidadã que, desde já, contribua para a diminuição da intensidade do conflito armado e para a melhoria da segurança dos cidadãos frente a qualquer ato que atente contra a vida, a integridade e os bens dos mesmos. É essencial uma política de Estado que: fortaleça e apoie aos prefeitos e governadores para que assumam o papel que lhes cabe como autoridades de polícia; promova a elaboração de planos locais de segurança e convivência; obrigue os conselhos e comitês de segurança locais e regionais a reunirem-se em seções todos os meses com o fim de que desenvolvam um caráter mais preventivo que reativo; garanta os recursos para que as autoridades locais, além de fortalecer a polícia com a ajuda de recursos financeiros, promova políticas de apoio a organismos de justiça como a Promotoria, bem como programas e projetos de caráter preventivo, como a atenção a grupos vulneráveis (jovens sob risco de violência e de consumo de drogas, prostituição, indigentes e pessoas deslocados de suas residências pela violência), a defesa e a promoção dos direitos humanos, a atenção à violência intra-familiar e o maltrato infantil, a solução pacífica de conflitos, a recuperação de espaços públicos, a redução dos acidentes de trânsito, o desarmamento dos cidadãos e o fortalecimento da participação cidadã nesses temas.

Para preencher este vazio, a Diretoria da Polícia Nacional - com a participação dos Ministros de Defesa e do Interior e de Justiça, o financiamento da cooperação por parte da Embaixada Americana e a assessoria de especialistas da Universidade de Georgetown e da Fundação Ortega e Gasset - formulou e colocou em execução, a



partir de Março de 2004, o Programa *Departamentos e Municípios Seguros* (DMS), que busca envolver a todos os prefeitos e governadores na gestão dos temas de convivência e segurança cidadã, como veremos mais adiante.

Em suma, é importante reconhecer como, a partir da década de 1990, o Estado colombiano realizou esforços consideráveis na formulação de políticas nacionais de segurança, os quais incluíram alguns elementos da segurança cidadã, sem que fossem constituídas políticas claras nessa última matéria, visto que os componentes desenvolvidos priorizaram a segurança do estado e a sua defesa frente às ameaças dos grupos armados à margem da lei que atentam contra sua estabilidade.

Em seguida, serão expostas duas experiências locais bem-sucedidas (Bogotá e Medellín) que demonstram que, assumindo as responsabilidades constitucionais e legais, os prefeitos podem melhorar a segurança e a convivência em suas jurisdições. Igualmente, apresenta-se o esforço que atualmente se realiza em matéria de segurança cidadã em todo o território nacional com a liderança da Polícia Nacional. Adicionalmente a essas experiências, serão trazidas duas experiências internacionais, uma da cidade de Quito (Equador) e outra da república de El Salvador, em que as respectivas constituições nacionais determinam uma gestão da segurança centralizada no executivo, mas que, na atualidade, questionam essa gestão centralizada e defendem uma gestão mais local.



3.1.1 Bogotá: marcou a pauta para a gestão local da convivência e da segurança cidadã na Colômbia

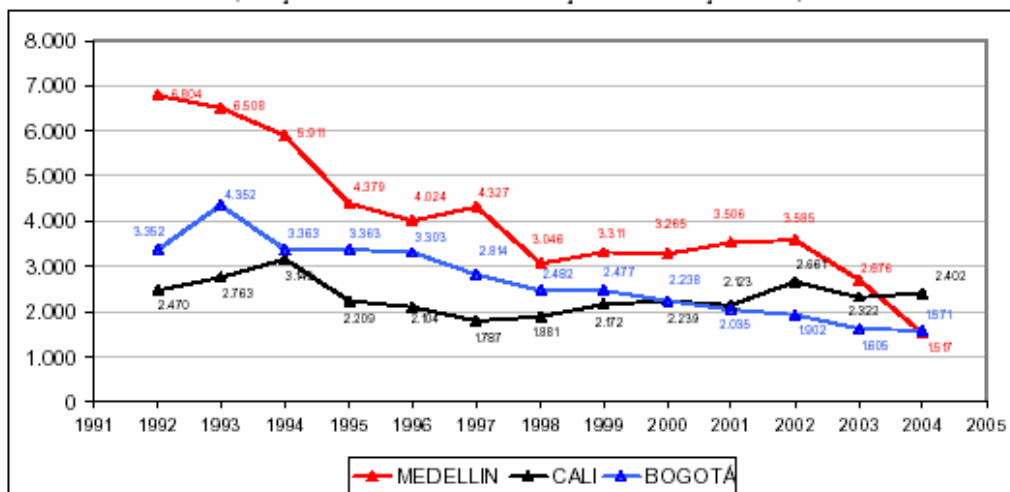
As três últimas administrações distritais (1995-2003) encontram-se entre as primeiras administrações locais na Colômbia que assumiram as problemáticas relativas à convivência e à segurança cidadã como sendo problemáticas de caráter local, visto que foram capazes de reconhecer que muitos delitos possuem particularidades locais e que, nessa ordem de idéias, suas soluções devem ser abordadas pelas autoridades da própria jurisdição.

Os prefeitos Antanas Mockus e Paul Bronberge (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) e Antanas Mockus (2001-2003) assumiram de maneira direta a gestão dos problemas de segurança e convivência, cumprindo as disposições da Constituição e da legislação vigente. Cabe destacar como, a partir do ano de 1995, a Administração Distrital elaborou e implementou um plano integral de segurança e convivência, que, sem descuidar das funções de controle das atividades delitivas por meio do uso legítimo da coerção, executou uma série de projetos e programas orientados à prevenção e à melhoria da convivência cidadã. Esse plano resultou na diminuição dos índices de homicídios de uma maneira exemplar, passando de 4.352 homicídios comuns em 1993 a 1.582 em 2004, como pode ser observado no Gráfico nº 3.

Gráfico nº 3

Comportamento dos Homicídios Comuns na Colômbia¹²

(Comparativo entre as capitais mais importantes)



Outro resultado positivo importante foi a redução das mortes em acidentes de trânsito que passaram de 1.387 mortes em 1995 a 598 em 2003, ou seja, passou-se de uma

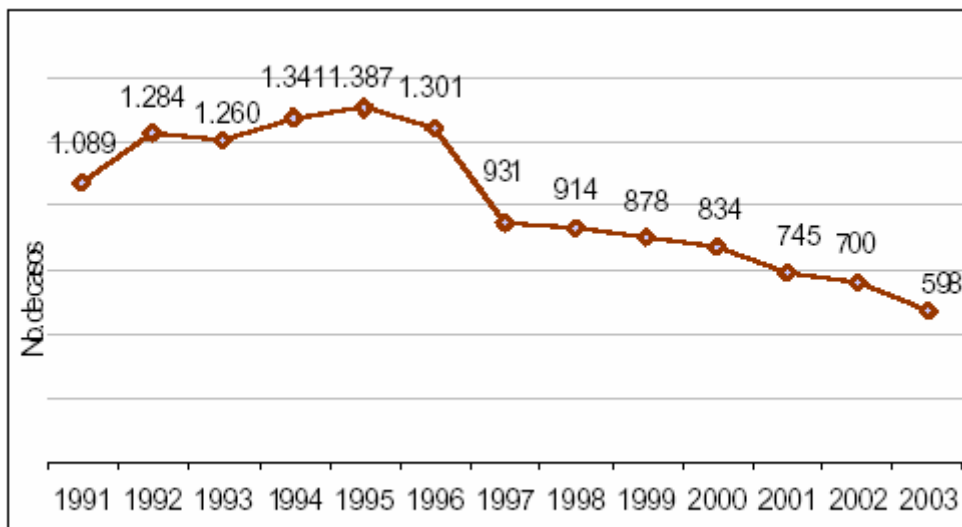
¹² Fonte: Instituto de Medicina Legal e Ciências Forenses 1985 - 2004. Promotoria Geral da Nação. Colômbia. Polícia Nacional.



taxa de 25 mortes em acidentes de trânsito a cada 100.000 habitantes em 1995 a 8,7, como se pode observar no Gráfico nº 4.

Gráfico nº 4

**Comportamento das mortes em acidentes de trânsito em Bogotá
1991-2003¹³**



Quanto aos demais delitos, a cidade também alcançou avanços positivos. Entre 1998 e 2003, registrou-se uma diminuição de mais de 35%, passando de 35.000 casos denunciados a aproximadamente 22.000 casos.

Esses resultados deveram-se ao processo de institucionalização da gestão da segurança cidadã e à definição progressiva de uma política pública nessa matéria desde 1995, com a ajuda da Polícia Nacional, das demais instituições de segurança e justiça e de instâncias da Administração Distrital. As características mais relevantes do processo vivido em Bogotá foram:

- 1. Gestão institucional do tema por parte da autoridade administrativa mais alta do município (responsável político pelo tema).** Ainda que a responsabilidade sobre os temas de segurança seja compartilhada entre várias autoridades de segurança, justiça e administrativas da ordem nacional, em Bogotá, os prefeitos assumiram, desde 1995, a liderança e a coordenação da política pública de segurança cidadã na cidade, com base no mandato da Constituição Nacional. Isso permitiu que fosse dada prioridade à proteção da vida e que fossem levados a cabo projetos inovadores que melhoraram a convivência, a segurança cidadã e a coordenação interinstitucional. Para realizar essa tarefa, a administração garantiu o funcionamento mensal do Conselho de Segurança da cidade, criado em 1991.¹⁴ Da mesma maneira,

¹³ **Fonte:** Instituto de Medicina Legal e Ciências Forenses, Colômbia.

¹⁴ Decreto 2615 de 1991, que organiza os Conselhos Departamentais de segurança; o Conselho do Distrito capital; cria os Conselhos Regionais de Segurança e os Conselhos



colocou em funcionamento um conselho ampliado de segurança que se reunia a cada três meses, no qual participavam os vinte conselheiros locais, os dezenove Comandantes de Postos Policiais, os comandantes das unidades especiais da Polícia Metropolitana de Bogotá e algumas entidades do Distrito (como as Secretarias de Saúde, Educação e Trânsito e o Instituto Distrital de Cultura e Turismo). Cabe destacar que, nesses conselhos, nos quais a presença das autoridades citadas anteriormente era obrigatória e indelegável como estabelece a lei, avaliava-se de maneira conjunta e permanente a política de segurança do Distrito Capital. Nessa mesma linha, criou-se o Comitê de Vigilância Epidemiológica¹⁵ que realizava semanalmente uma análise sobre as problemáticas de violência e delinquência e propunha ações para enfrentar os problemas identificados.

- 2. Informação confiável.** Posto que, sem informação detalhada dos atos de violência e delinquência, era muito difícil realizar análises, tomar decisões e avaliar as ações executadas para enfrentar os problemas de segurança cidadã, criou-se o Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), com informação da Polícia Metropolitana e do Instituto Nacional de Medicina Legal.¹⁶ De igual forma, a partir do SUIVD, desenvolveram-se estudos e diagnósticos de violência e insegurança, o que permitiu conhecer mais a fundo as problemáticas e planejar ações focalizadas na sua resolução. Desde 1995, observou-se o avanço de uma série de investigações sobre diferentes tópicos que afetam a segurança e a convivência. Assim, realizaram-se investigações sobre percepção de segurança, cujos resultados foram publicados no texto "Territorios del miedo"; sobre violência e jovens (Alonso Salazar); violência homicida (Universidade dos Andes); delitos de maior impacto (Universidade dos Andes e Universidade Nacional); violência sexual (Universidade dos Andes); acidentes de trânsito (Universidade Nacional); fluxo do delito (Universidade Nacional).
- 3. Plano de segurança e convivência.** A partir de 1995, foi formulado e colocado em execução um plano de segurança e convivência com projetos, programas e recursos voltados a fortalecer a ação da Polícia Nacional e das autoridades de justiça e a prevenir os atos de violência e delinquência que

Metropolitanos de Segurança; faculta aos governadores autorizar a conformação de Conselhos Municipais de segurança; e cria os Comitês de ordem pública. Esses Conselhos são compostos por: Prefeito, Comandante da guarda militar, Comandante da Polícia, diretor seccional do Departamento Administrativo de Segurança (DAS), delegado do Procurador Geral da Nação, Diretor Seccional de Ordem Pública e Secretaria de Governo. A presença nesses Conselhos é obrigatória e indelegável.

¹⁵ Decreto 649 de 18 de outubro de 1996:

Art. 3º "O comitê será composto da seguinte maneira: 1. O Prefeito Maior ou seu representante, que o presidirá, 2. Um delegado do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, que estará a cargo da secretaria do comitê, 3. O Conselheiro de Segurança, 4. O Secretário de Saúde ou seu representante, 5. O Diretor Seccional dos Promotores, 6. O Comandante da Polícia Metropolitana, e 7. Um representante do observatório de Cultura Urbana.

¹⁶ Convênio Interadministrativo de Cooperação firmado entre o Distrito Capital, a Secretaria de Governo, a Polícia Metropolitana de Bogotá e o Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses para a conformação e o funcionamento do Sistema Unificado de Violência e Delinquência (SUIVD).



afetavam a segurança e a convivência dos cidadãos. Um plano que, sem descuidar das ações coercitivas e da ação da justiça, orientou-se ao fortalecimento da cultura cidadã e à resolução, de maneira pacífica e coordenada, dos conflitos. Dentre esses programas, destacam-se os seguintes:

- **Justiça próxima do cidadão.** Nessa linha, inserem-se os programas de justiça alternativa, como a solução pacífica de conflitos entre particulares e no interior dos lares; o fortalecimento da justiça punitiva, como é o caso de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços que prestam a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto de Medicina Legal e a Polícia Judiciária. Os conflitos gerados na cidade como consequência da intolerância, os problemas no interior dos lares, os problemas entre vizinhos e em geral a violência de menor grau foram atendidos com: o fortalecimento das Delegacias de Família, que passaram de 5 em 1995 para 20, atualmente; a criação de 12 unidades de mediação e conciliação e 2 Casas de Justiça que, além de atender diretamente esta problemática nas localidades, propiciaram a capacitação de, aproximadamente, 2700 líderes que se converteram em mediadores comunitários, 680 mediadores, 450 conciliadores, 103 juízes de paz e 33 juízes de “reconsideração” (ou de 2ª instância).

No que tange ao fortalecimento da justiça punitiva, em 1999, criou-se a Unidade Permanente de Justiça (UPJ), da qual fazem parte a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto Nacional de Medicina Legal, a Polícia Metropolitana e de Trânsito e a Inspeção de Polícia. Nessa, a Procuradoria e a Medicina Legal definem de maneira rápida a situação de pessoas indiciadas. Na UPJ, em seus dois primeiros anos de funcionamento, conseguiu-se colocar à disposição da justiça mais de 30 mil pessoas que haviam cometido delitos. Igualmente, puniu-se, com prisão provisória, mais de 150.000 infratores, dos quais foram apreendidas armas de fogo e instrumentos pontiagudos. Nessa mesma linha, ampliou-se a capacidade da Cadeia Distrital de 450 lugares para 1.100, em modernas instalações. Implementou-se no interior dessa um programa de ressocialização que se afasta das concepções tradicionais, no sentido de dignificar o detento, fortalecendo sua auto-estima. Com tais programas, conseguiu-se reduzir a violência e o consumo de drogas, com bons resultados, de forma que nos últimos 6 anos registrou-se apenas uma morte violenta (suicídio), ao passo que as outras duas cadeias da cidade, La Picota e Modelo, apresentaram mais de 250 homicídios comuns.

- **Atenção a jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas.** Desde o ano de 1998, a Administração Distrital formulou um projeto orientado à redução dos fatores intervenientes na violência juvenil, o qual atendeu mais de 25.000 jovens. Nesse sentido, atuou sobre temas como a educação, a ocupação do tempo livre, a possibilidade de obtenção de investimentos e a participação juvenil. Desenvolveram-se atividades como: bacharelados curtos, com ênfase na convivência para jovens pertencentes a bandos e quadrilhas em processo de reinserção; atividades de formação para o trabalho; desenvolvimento de hábitos e competências básicas, atividades culturais, recreativas e de formação para a gestão do conflito em instituições escolares. Finalmente, destacam-se os programas



de Jovens Tecelões de Sociedade e o apoio a iniciativas juvenis para a convivência por meio de concursos como “os jovens convivem por Bogotá”, dentre outros, os quais visavam à reinserir os jovens em processos educativos, laborais e sociais.

- **Melhoria da convivência e recuperação de lugares críticos.** A partir da “teoria das janelas quebradas” de Kelling & Coles (1997), nos últimos anos o Programa Missão Bogotá centralizou sua intervenção na recuperação de espaços críticos em matéria de segurança e convivência. Para tanto, com apoio da Polícia Metropolitana, o programa definiu e aplicou planos e ações voltados à melhoria da segurança e ao fortalecimento dos laços de afinidade que vinculam os cidadãos com seus entornos comunitários. Igualmente, o apoio da Polícia Comunitária converteu-se em um gerador de espaços de inclusão social de setores da população que haviam sido vistos por parte das políticas como receptores de serviços e não como agentes de desenvolvimento: setores como o das prostitutas e dos moradores de rua (indigentes), alguns dos quais, hoje, fazem parte do programa Missão Bogotá como “Guias Cívicos”.

Nesse sentido, por meio do programa Renovação Urbana, desde o ano de 1998, foram empreendidas intervenções no lugar mais violento da cidade, conhecido como “El Cartucho”, onde se consumiam e comercializavam drogas e armas e eram organizadas atividades delitivas.

Esse local, conhecido em outras cidades como “ollas”¹⁷, havia se transformado em um lugar em que eram desenvolvidas atividades delitivas sem que as autoridades distritais e nacionais pudessem fazer algo. Isso se deu até o ano de 1998, quando se tomou a decisão de construir ali um parque. A intervenção nesse local realizou-se por parte de instâncias sociais, políticas e administrativas, sendo que os resultados foram consideráveis em matéria de redução da violência e da delinquência na cidade, bem como de reinserção social da maioria dos cidadãos que habitavam o local.

- **Recuperação do espaço público.** A recuperação do espaço público não apenas contribui para a melhoria da percepção de segurança, mas também impacta no meio ambiente, desconfigurando a tríade “delinqüente, entorno e vítima”, indispensável para que se possibilite o delito. Prova disso foram as reduções substanciais da atividade delitiva, ao longo dos anos de 2001 a 2003, no centro da cidade e em diversos lugares da cidade em que foi realizada a recuperação do espaço público.
- **Hora da cenoura.** Não se pode negar os efeitos dessa medida denominada de “hora da cenoura”, empreendida em 1995, que consistiu em fechar à 1:00 da manhã os estabelecimentos que vendem bebidas alcoólicas. Essa medida, segundo o estudo já mencionado da Universidade dos Andes, contribuiu com a redução do homicídio comum em 8%. O referido estudo não avaliou seu impacto na redução das mortes em acidentes de trânsito, as quais diminuiram durante o período que durou essa medida, passando de 1.352 mortos em 1995 a 745 em 2001.

¹⁷ Lugar onde se vendem drogas ilegais.



- **Desarmamento.** Tal como a “hora da cenoura”, essa medida por si só não pode explicar a redução considerável registrada no caso dos homicídios e das lesões comuns. O estudo da Universidade dos Andes, anteriormente mencionado, identificou que essa medida havia contribuído para a redução de 14% nos homicídios comuns ocorridos entre 1995 e 1999. Desse programa, também deve-se destacar as ações de entrega voluntária de armas, o desarmamento dos colégios e a apreensão e confisco de armas ilegais e legais, que propiciaram aos cidadãos espaços de reflexão sobre o uso das armas no momento de resolver conflitos.

Uma pesquisa do Observatório de Cultura Urbana, em 1998, registrou que 67% dos cidadãos de Bogotá concordaram que era viável o desarmamento, contrariamente a uma pesquisa de 1994 em que apenas 10% dos cidadãos consideraram factível essa medida. Tais pesquisas demonstram que cada vez mais cidadãos acreditam ser factível viver na cidade sem que seja necessário armar-se, sendo, portanto, menor o risco de agredir e ser agredido com armas de fogo.

Por outro lado, adicionalmente às campanhas de desarmamento nos últimos anos, aumentou o confisco de armas, especialmente de armas ilegais. Segundo informes da Polícia Metropolitana, passou-se de cerca de 1.000 armas ilegais confiscadas em 1994 para mais de 6.000 no ano de 2001.

- **Atenção à população deslocada de suas residências pela violência.** Para atender à população que se deslocou para Bogotá e, com o fim de cumprir com o legalmente estabelecido, a Prefeitura Maior criou em 1999 a primeira Unidade de Atenção Integral à População Deslocada pela Violência no país, da qual fazem parte, por parte do Distrito, a Secretaria de Governo, a Secretaria de Bem-Estar Social, a Secretaria de Saúde e a “Personería” (grupo de oficiais) e, por parte da Nação, a Rede de Solidariedade e a Defensoria Pública. O propósito desta unidade é restabelecer as condições de vida das famílias afetadas, prevenir as causas do deslocamento e gerar propostas de estabilização e consolidação socioeconômica. Até a presente data, foram atendidas cerca de 50.000 pessoas deslocadas pela violência.
 - **Fortalecimento da investigação criminal.** Em conjunto com o departamento Administrativo de Segurança (DAS), a Procuradoria Geral da Nação, o Instituto de Medicina Legal, a SIJIN e a DIJIN da Polícia Nacional, desde 2002, foram realizados, no campo da investigação criminal, diversos cursos de atualização dos conhecimentos da polícia judiciária e de padronização dos procedimentos de polícia para a inspeção do lugar de comissão dos atos delitivos, buscando prover os Promotores com maiores elementos para iniciar uma investigação e levá-la a cabo em bons termos. Nesse sentido, foram fortalecidas essas instituições com equipes técnicas que melhoraram o manejo da cena do crime, a embalagem das provas e a cadeia de custódia.
4. **Criação de infra-estrutura administrativa e destinação de recursos humanos, técnicos e financeiros.** Para o manejo e a gestão da segurança cidadã e da convivência, a partir de meios coercitivos e preventivos, em 1997,



criou-se a Subsecretaria de Assuntos para a Convivência e para a Segurança Cidadã, submetida à Secretaria de Governo. Essa dependência conta, desde a sua criação, com pessoal administrativo especializado que lida com projetos, programas e recursos que atendem desde o fortalecimento dos organismos de segurança e justiça, vinculados ou não à prefeitura, até projetos orientados para melhorar a convivência cidadã. Essa subsecretaria conta com três diretorias, quais sejam: a Diretoria de Direitos Humanos e Apoio à Justiça, a Diretoria de Segurança e a Diretoria de Cadeia Distrital. Cabe ressaltar como, anteriormente à criação dessa subsecretaria, existia a figura de conselheiro de segurança, que, a despeito de coordenar a política de segurança da cidade, não garantia a continuidade e a institucionalização da mesma.

5. Fortalecimento da Polícia Metropolitana¹⁸. As Administrações Distritais, nos últimos anos, aumentaram significativamente o orçamento para fortalecer essa instituição¹⁹. Passou-se de 12.157 milhões de pesos investidos pela administração de Jaime Castro (1992-1994) a 49.533 milhões no primeiro governo de Antanas Mockus (1995-1997). A administração de Enrique Peñalosa investiu 116.107 milhões (1998-2000) e o último governo de Antanas Mockus investiu 111.605 milhões de pesos (2001-2003).

Com esses recursos e em coordenação com os diversos comandantes da Polícia Metropolitana de Bogotá, foram executadas as seguintes estratégias:

- **Comunicações e mobilidade.** Com o fim de fortalecer tecnicamente à polícia, desde 1994, iniciou-se um processo de modernização do Centro Automático de Despacho (CAD)²⁰, que resultou em uma diminuição substancial nos tempos de resposta às chamadas dos cidadãos. Passou-se de 20 minutos em média de resposta para 5 minutos. Igualmente, a partir de 1999, cada policial na rua contava com um rádio de comunicação, o que facilitou a resposta oportuna e adequada frente aos atos de violência e delinqüência. Por outro lado, desde 1995, foi iniciada a modernização e a ampliação do parque automotivo, com o que não apenas foi feita a reposição dos veículos que se encontravam fora de serviço, como foram duplicados os números de patrulhas e motos, passando de 245 carros e

¹⁸ A Colômbia possui uma polícia apenas que é a Polícia Nacional, subordinada diretamente ao Ministro da Defesa. A Polícia Metropolitana é uma unidade da instituição nacional. Desde o ano de 1994, a cidade conta com cerca de 10.500 e, ainda que diversos governos distritais tenham demandado sem sucesso o aumento do efetivo, cabe ressaltar como a estratégia de segurança e convivência não se fundou no aumento do efetivo policial, mas no fortalecimento técnico e humano dessa instituição. Deve-se destacar que, em 1995, havia 10.500 policiais na cidade e, em 2003, esse número caiu para 10.320.

¹⁹ Adicionalmente a esse orçamento, a administração distrital investiu cerca de 100 bilhões de pesos nos demais programas e projetos que compõem a estratégia integral de segurança e convivência, exposta neste documento.

²⁰ No final do ano de 1994, o governo de Jaime Castro, com um empréstimo do banco francês de 25 milhões de dólares, contratou a modernização do CAD. Iniciou-se a execução desse projeto em 1995 e, nos anos seguinte, o sistema integrado de rádio, voz, dados e vídeo não funcionou como se esperava.



420 motos (com mais de 7 anos de uso em média²¹) a 474 veículos e 683 motos, o que permitiu uma maior mobilidade e prover respostas oportunas.

- **Infra-estrutura.** Com a perspectiva de prestar um serviço com qualidade, em 1998, foi reordenado o programa de Centros de Atenção Imediata (CAI)²², que se localizaram em lugares estratégicos da cidade, com base na análise minuciosa da atividade delitativa por setores. Ao mesmo tempo, foram estabelecidas novas jurisdições (evitando a superposição de serviços ou de modalidades de vigilância), diminuindo seu número e aumentando seu pessoal e os meios de apoio. Adicionalmente aos CAI, foram construídos ou melhorados os postos policiais das localidades.
- **Fortalecimento do talento humano.** As ações não se limitaram ao seu fortalecimento material, mas também se orientaram à melhoria do talento humano. Desde 1996, destinaram-se recursos à capacitação e atualização de aproximadamente 14.000 oficiais, sub-oficiais, membros do executivo e agentes, homens e mulheres de todas as áreas de serviço. As temáticas abordadas nesses processos de capacitação foram orientadas a melhorar a capacidade dos membros da polícia na gestão cotidiana dos problemas urbanos. As principais temáticas foram: direito (e poder) de polícia, direitos humanos, direito internacional humanitário, gestão gerencial, gestão pública, segurança e convivência cidadã, abuso sexual de menores, polícia comunitária, inglês, informática, padronização de procedimentos, administração do local do crime, pedagogia e metodologia de educação de adultos.
- **Participação comunitária.** Com o objetivo de vincular as comunidades ao tema de segurança, o Comando da Polícia Metropolitana colocou em marcha diversos programas especiais, como as Escolas de Segurança Cidadã, onde são capacitados os líderes comunitários para que trabalhem de maneira coordenada com as autoridades na prevenção da violência e da delinquência, apoiando suas comunidades. Por meio desse mecanismo, a cidade conta, hoje, com mais de 26.000 líderes comunitários formados. Assim, foi incentivada em 1995 a criação de Frentes Locais de Segurança, que são organizações de caráter comunitário, que integram os vizinhos por quadras, setores, bairros, condomínios fechados e edifícios. Com essas frentes, busca-se combater o medo, a apatia, a indiferença e a falta de solidariedade frente à ação dos violentos e delinquentes. Existem, atualmente, mais de 7.000 frentes locais de segurança.
- **Gestão do trânsito.** A partir de 1996, coube à Polícia Metropolitana a gestão do trânsito, o que não apenas contribuiu para a diminuição das mortes em acidentes de trânsito (que passaram de 1.352, em 1995, a 598, em 2003), mas também levou ao melhoramento da segurança nas ruas, pois esta instituição não se limitou à regulação da mobilidade dos veículos

²¹ Um parque automotivo velho, se se tem em conta que a vida útil desses utensílios nos serviços de policiamento não deve superar 4 anos.

²² Os CAI são pequenas cabines, a partir das quais entre 13 e 29 policiais em carros e motos atendem a segurança de vários bairros e recebem denúncias dos cidadãos.



e pedestres, mas, como autoridades de polícia, desempenham, igualmente, funções preventivas e repressivas no controle dos delitos.

- **Polícia Comunitária.** Em 1999, entrou em funcionamento uma nova modalidade de serviço policial que foi a Polícia Comunitária (polícia de proximidade) que conta, hoje, com cerca de 1.100 policiais. Seu objetivo é aproximar a polícia da comunidade e propiciar uma cultura de segurança cidadã no bairro ou setor designado, por meio da integração entre a administração local, a polícia e a comunidade em busca da melhoria da qualidade de vida. Segundo um estudo realizado no ano de 2000 pelo Instituto de Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Javeriana²³, 96,4% dos entrevistados afirmaram que a Polícia Comunitária é uma alternativa eficaz na redução dos delitos e melhoria da convivência cidadã, dentre outros aspectos, pois desenvolve processos de conscientização na comunidade, gera compromisso, diálogo e confiança e trabalha na prevenção e redução do delito.
- **Menor número de policiais para a administração e maior para a vigilância.** A mais recente estratégia (ano de 2001) foi a de maximizar o número de policiais nas ruas, o que foi possível mediante a diminuição desses em cargos administrativos e sua designação para lidar com a violência nas ruas. Atualmente, cerca de 1.500 policiais que estavam na área administrativa e em alguns serviços especiais (escortas, vigilância de instalações ou apoio a outras instituições), foram designados à vigilância e à segurança cidadã. Cabe destacar como, a despeito desse programa, a cidade está muito abaixo do número de oficiais uniformizados que possuem outras cidades importantes e com níveis de violência menores que os nossos, como mostra o seguinte quadro.

Quadro n° 2

Comparativo entre os padrões internacionais de efetivos policiais

Cidade	N° de policiais	Habitantes*	Taxa de policiais a cada 100.000 hab.
Lisboa	857	2.000.000	43
Madri	10.800	3.000.000	360
Santiago	8.600	4.800.000	180
São Salvador	500	500.000	100
São Paulo	42.000	11.000.000	382
Rio de Janeiro	35.000	5.800.000	603

²³ Informe de Consultoria. Percepção e expectativas cidadãs sobre a modalidade de Polícia Comunitária em Santa Fé e Bogotá. Pontifícia Universidade Javeriana, Faculdade de Educação, Instituto de Desenvolvimento Humano, fev. 2002.



Guatemala	6.000	3.000.000	200
La Paz	2.580	900.000	287
Buenos Aires	2.500	3.000.000	83
San José (C.R.)	500	375.000	133
Montevideú	8.398	1.300.000	646
Santo Domingo	8.250	4.000.000	206
Bogotá, D. C.	10.300	7.000.000	147

*Aproximação

Fonte: Dados oferecidos pelos oficiais que presenciaram os Encontros de Polícias e Segurança, Cidade do México, D. F., 1999. UCCI.

- **Zonas Seguras.** Com o apoio da Câmara de Comércio de Bogotá, desde o ano de 2001, iniciou-se o programa “Zonas Seguras”, no qual foram definidas 28 quadras da cidade, especialmente em áreas comerciais e de alta presença cidadã e onde a polícia, com a participação e o apoio da comunidade organizada se faz presente de forma permanente. Além da polícia em veículos e motos, cada zona conta com uma unidade móvel que atende às denúncias dos cidadãos. Esse programa é um modelo de gestão da segurança do espaço público, produto de um esforço conjunto de autoridades Distritais, da Polícia Metropolitana e do setor privado (Câmara de Comércio de Bogotá e a comunidade). É inspirado no modelo de “equipes de bairro” que é utilizado pela Polícia Comunitária e de Proximidade da Espanha. Opera todos os dias de 8 da manhã às 8 da noite nas zonas das cidades em que se registra uma maior atividade comercial, educativa, recreativa e uma alta concentração populacional, necessitando, portanto, de uma atenção especial por parte das autoridades distritais e da Polícia.
6. **Prestação de contas, avaliação e acompanhamento.** Com base nas análises da informação do Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinqüência (SUIVD), bem como nas investigações e reuniões periódicas interinstitucionais, fazia-se acompanhamento e avaliação. Os resultados da política de segurança eram avaliados, pelo menos uma vez ao mês, pelo Conselho Distrital de Segurança, presidido pelo Prefeito Maior e com a participação do Comandante da Polícia Metropolitana, o Promotor Seccional, o Vice-procurador da nação e outras autoridades de segurança e justiça.
7. **Avaliação externa.** O setor privado, por meio do programa “Bogotá como vamos”, da Câmara de Comércio de Bogotá, o principal jornal do país (El Tiempo) e uma reconhecida ONG acompanharam e controlaram os resultados do Plano de Segurança mediante a realização de pesquisas de vitimização e percepção de segurança. Deve-se destacar como, nos últimos anos, os resultados dessas pesquisas demonstram que os cidadãos sentem-se mais



seguros na cidade e possuem mais confiança nas autoridades, especialmente na Polícia Metropolitana.

Como se pode observar no caso de Bogotá, os resultados devem-se ao trabalho local de diversos atores, os quais, de maneira coordenada e sob a liderança dos prefeitos dos últimos nove anos trabalharam para fazer de Bogotá uma cidade segura e mais competitiva. Cada instituição realizou, em sua área, o que lhe cabia: os prefeitos assumiram sua responsabilidade, envolveram as instituições do Distrito, designaram recursos necessários e desenvolveram programas preventivos; a Polícia Metropolitana realizou suas atividades, cumpriu as metas acordadas e, com seu trabalho próximo à comunidade, melhorou sua imagem; a Procuradoria Geral da Nação contribuiu para a melhoria das atividades de investigação e para a ampliação da Justiça; o Departamento Administrativo da Segurança (DAS), por meio de suas atividades de inteligência e de polícia judiciária, que executou até o ano de 2002, contribuiu para evitar muitos atos delitivos; o acionamento da XIII Brigada reduziu, substancialmente, a ameaça das guerrilhas sobre Bogotá e sobre o Departamento de Cundinamarca. Em termos gerais, os avanços devem-se a um trabalho coordenado que soube balancear as ações preventivas e as ações coercitivas em face dos preceitos do Estado de Direito colombiano.

3.2 Quito: recuperação como cidade turística²⁴

Igualmente à maioria dos países da América Latina, no Equador, existe uma centralização da gestão da segurança cidadã, e os modelos de segurança pública ainda são marcados pelas doutrinas predominantes de Segurança Nacional. Sob esse modelo, ainda hoje, não são consideradas a participação dos governos locais e da comunidade como formas para enfrentar os problemas de segurança cidadã, problemas esses que, cada vez mais, possuem manifestações e conseqüências locais.

A despeito do fato de que a Constituição Nacional da República do Equador estabelece um regime seccional autônomo, consagrado como uma figura importante de descentralização das prerrogativas aos Municípios e Conselhos Provinciais (órgãos aos quais se atribui autonomia funcional, econômica e administrativa, além da faculdade legislativa que se manifesta por Ordenanças, cujo alcance hierárquico é o de regulamento), essa autonomia territorial não se estende aos temas de segurança, os quais residem sob o comando do executivo nacional, como estabelece o art. 171, que determina que, dentre as obrigações do presidente, estão as seguintes relativas à segurança:

1. Velar pela manutenção da soberania nacional e pela defesa da integridade e independência do Estado.
2. Exercer a máxima autoridade sobre a força pública, designar os integrantes do alto comando militar e policial, outorgar as ascensões hierárquicas aos oficiais em geral e aprovar os regulamentos orgânicos da força pública, de acordo com a lei.

²⁴ Faz-se referência a partes do documento de consultoria apresentado ao PNUD do Equador: "Identificação de linhas gerais de segurança 2005-2007". Mar. 2005,



3. Assumir a direção política da guerra.
4. Manter a ordem pública e a segurança pública.
5. Conceder indulto, baixar ou permutar as penas, em conformidade com a lei.

No nível dos prefeitos, a Lei de Regime Municipal lhes concede funções típicas de uma autoridade de polícia²⁵, mais orientadas à convivência, sem que os mesmos tenham responsabilidades diretas na gestão da segurança cidadã. Apesar dessa situação e levando em conta os problemas crescentes de violência e delinqüência na cidade de Quito, a Administração do Distrito metropolitano, sob a liderança do Prefeito Paco Moncayo, entendeu, quando assumiu o governo, que a segurança cidadã era uma das maiores preocupações dos cidadãos e incluiu o tema entre seus principais eixos do Plano de desenvolvimento (os eixos de desenvolvimento social e de competitividade da cidade), deixando para trás o modelo único de ordem, controle e lei, substituindo-o por um modelo integral que privilegia a prevenção, a participação cidadã e a coordenação interinstitucional.

Para que se compreenda a maneira como a administração da cidade de Quito imiscui-se nos temas de segurança cidadã sem possuir tal prerrogativa do ponto de vista constitucional e legal, é necessário levar em conta duas conjunturas e uma interpretação. A primeira conjuntura refere-se à situação de insegurança e violência com a qual começa o século a cidade de Quito. A segunda é relacionada à eleição de um general aposentado do exército como prefeito, o General Paco Moncayo, ao qual os cidadãos demandaram, desde seu primeiro dia de governo, o provimento da segurança em função de seu conhecimento e de sua formação. Por outro lado, o prefeito nunca considerou o tema a ele alheio, interessando-se pelo mesmo e comprometendo-se com o aporte de recursos para abordá-lo.

²⁵ Art. 167 Em matéria de justiça e polícia, compete à administração municipal:

- a) Cumprir e fazer cumprir as leis, ordenanças e regulamentos municipais;
- b) Cuidar para que se cumpram e fazer cumprir as disposições sobre higiene, salubridade, obras públicas e uso de vias e de lugares públicos;
- c) Autorizar a realização de jogos e espetáculos públicos permitidos pela lei, impedir os que são proibidos e reprimir nos casos de infração;
- d) Manter e garantir a exatidão de pesos e medidas;
- e) Regulamentar, mediante prévia aprovação do Conselho, o funcionamento de vendas ambulantes, procurando reduzir ao mínimo tal sistema de comércio, supervisionar para que as disposições sobre esse particular sejam cumpridas;
- f) Controlar a propaganda que se faça por meio de comerciais, cartazes e demais meios e perseguir as que contravenham as ordenanças mediante o emprego de alto-falantes;
- g) Aplicar as sanções previstas nessa lei, as que serão impostas pelos delegados, seguindo o procedimento previsto no Código de Processo Penal para o julgamento das contravenções;
- h) Colocar os infratores à disposição dos delegados;
- i) Investigar e esclarecer as infrações em matérias municipais perpetradas no local; e
- j) Colaborar com a Polícia Nacional e obter cooperação dessa para que as respectivas tarefas sejam cumpridas eficazmente.
- k) Requerer a cooperação da Polícia Nacional sempre que seja necessário para o cumprimento de suas funções.



No que tange à interpretação, com base nos artigos 228 e 230²⁶ da Constituição Nacional, promulgaram-se uma série de ordenanças que permitiram ao governo do Distrito Metropolitano de Quito intervir nos temas de segurança, dentre as quais cabe ressaltar as seguintes:

- Ordenança (disposição normativa) que cria a taxa de segurança, a qual permitiu o fortalecimento da Polícia Nacional do Equador que presta serviços na cidade e o desenvolvimento de uma série de programas voltados à prevenção dos atos de violência e delinquência.
- Ordenança que estabelece as políticas tendentes a erradicar a violência intra-familiar e de gênero.
- Ordenança de profissionalização da Polícia Metropolitana. Cabe ressaltar que a cidade de Quito conta com um corpo próprio de polícia desarmada que apóia as funções que possui o prefeito em matéria policial.
- Ordenanças orientadas a regular certas atividades que atrapalham a convivência e segurança cidadã.

No desenvolvimento desse processo, como no caso de El Salvador, deve-se destacar o papel do PNUD e da OPS desde 2002 na reorientação e no fortalecimento do Plano de Segurança e Convivência Cidadã no Distrito Metropolitano de Quito, em um trabalho conjunto com a Diretoria metropolitana de Segurança. Em virtude desse trabalho, foram identificados cinco eixos temáticos²⁷, quais sejam: 1) Controle da delinquência, 2) Violência Intra-familiar e Maltrato Infantil, 3) Cultura Cidadã, 4) Análise do marco legal vigente, e 5) Informação e Comunicação.

Nos últimos anos, O Distrito Metropolitano de Quito desenvolveu as seguintes ações visando a institucionalizar a gestão da convivência e da segurança cidadã:

1. Em 2001, criou-se a **Diretoria Metropolitana de Segurança Cidadã** com infraestrutura administrativa, técnica e financeira para atender, por meio de programas e projetos, os temas de segurança cidadã e convivência.
2. Em 2002:
 - Criou-se a **Unidade de Prevenção e Atenção à Violência Intra-familiar, Gênero e Maltrato Infantil** e foram colocados em funcionamento dois

²⁶ Art. 228 (...) Os governos de província e distrital gozarão de plena autonomia e, no uso de sua faculdade legislativa, poderão ditar ordenanças, criar, modificar e suprimir taxas e contribuições especiais de melhoria.

Art.230 Sem prejuízo do prescrito nesta Constituição, a lei determinará a estrutura, integração, deveres e atribuições dos conselhos de província e dos conselhos municipais e cuidará da aplicação eficaz dos princípios de autonomia, descentralização administrativa e participação cidadã.

²⁷ Esses eixos temáticos foram identificados pelos principais atores de segurança do município de Quito e por organizações da sociedade civil, no âmbito de três mesas temáticas realizadas no marco da Assistência Preparatória ECU/03/037 firmada entre o MDMQ e o PNUD em 2 de outubro de 2003, cujo objetivo geral era apoiar o município na atualização e no fortalecimento do Plano Estratégico de segurança e Convivência Cidadã.



Centros Metropolitanos de Equidade e Justiça (CEMEJ), que consistem em casas de justiça próximas ao cidadão.

- Foram colocadas em funcionamento nove **Chefias Regionais de Segurança Cidadã**, que executam, no nível das zonas em que se encontra dividida a cidade de Quito, as políticas de segurança e convivência da cidade.
- Criou-se e colocou-se em funcionamento o **Conselho Metropolitano de Segurança**, com o objetivo de coordenar o trabalho das diversas instituições estatais que possuem responsabilidade nos temas de segurança e justiça, a saber: a Polícia Nacional, a Procuradoria Geral da Nação, a Comissão de Segurança do Conselho da Cidade, a Diretoria Metropolitana de Segurança Cidadã, as Forças Armadas, a Corporação Metropolitana de Segurança, a Diretoria de Emergências Médicas (911), a Diretoria de Província de Defesa Civil, o Ministério de Governo, o Instituto Geo-físico da Escola Politécnica Nacional, a Diretoria de Reabilitação Social e a sociedade civil organizada por meio do movimento Marcha Branca. Esse Conselho reúne-se no mínimo a cada dois meses, acompanhando os temas de segurança e convivência e formulando políticas e ações para melhorar a situação nessas matérias.

3. Em 2003:

- Foi criado e colocado em funcionamento o **Observatório Metropolitano de Segurança Cidadã**, que compila, sistematiza, analisa e entrega relatórios de violência e insegurança da cidade de Quito. Este observatório é um instrumento muito importante para a gestão e tomada de decisões nos temas correspondentes.
- Criou-se a **Unidade de Convivência**, que atende à participação comunitária no âmbito destes temas e de prevenção de dependência e de violência juvenil.
- Começou a funcionar a **Unidade de Gestão de Risco**, que busca coordenar os esforços locais e nacionais para a prevenção e atendimento de emergências.
- Foi colocada em funcionamento a **Corporação Metropolitana de Segurança**, que administra os recursos financeiros referentes aos temas de segurança cidadã e convivência. Cabe destacar que, com estes recursos, a Polícia Nacional tem-se fortalecido nas áreas de mobilidade (veículos, motocicletas, bicicletas e cavalos), comunicações (criação da Central Metropolitana de Emergências Cidadãs), infra-estrutura (construção de postos policiais e capacitação da polícia comunitária em temas de convivência. Além deste investimento, os recursos da Corporação são direcionados para o fortalecimento dos programas de convivência e de justiça próxima do cidadão, como, por exemplo, os Centros Metropolitanos de Equidade e Justiça.
- No marco do programa de renovação urbana e de regeneração de entornos urbanos deteriorados, por meio da Empresa do Centro Histórico,



recuperou-se o centro histórico de Quito, contribuindo para a melhoria da segurança neste setor.

4. Em 2004:

- Para atender aos problemas relativos aos acidentes de trânsito, foi criado o **Comitê de Acidentes de Trânsito**, do qual fazem parte as autoridades encarregadas de regular e administrar este tema.
- **Foi reorientado o trabalho da Polícia Metropolitana de Quito** (corporação desarmada pertencente ao município), focando-o em ações preventivas e de melhoria do comportamento dos cidadãos.

Esses esforços para institucionalizar os temas de convivência e de segurança cidadã têm apresentado, no último ano, alguns resultados importantes em matéria de redução da maioria dos delitos, como se pode observar nos dados a seguir, entregues pelo Observatório Metropolitano de Segurança Cidadã. Cabe destacar como os estudos elaborados pelo FLACSO e pelo Centro de Estudos SPECTRUM demonstram que existe uma moderada vitimização da população de Quito. Segundo a primeira instituição, existe uma vitimização de 22.2%, e a segunda de 22.9%, enquanto estes índices em outras cidades da América Latina ultrapassam os 50%.

Tabela nº 3²⁸

Comportamento dos delitos no Distrito Metropolitano de Quito 2003 2004.

Delito	2003	2004	Variação
Roubos a Domicílios	2.934	2.864	-2.4%
Roubo de Veículos	1.310	1.577	20.4%
Assalto a Estabelecimentos Comerciais	532	470	-11.6%
Assalto e Roubo de Veículos	518	281	-45.7%
Assalto e Roubo a Pessoas	2.427	2.036	-16.1%
Extorsão	64	98	53.1%
Fraude	2.918	2.819	-3.4%
Assalto a Bancos	73	37	-49.3%
Crimes contra a honra	540	179	-66.8%
Mortes em acidentes de trânsito	429	389	-9.32%
Homicídio comum	237	252	6.32%

²⁸ **Fonte:** Observatório Metropolitano de Segurança Cidadã.



Igualmente à cidade de Quito, destaca-se, no Equador, a cidade de Guayaquil, a qual desde o começo deste século assumiu os temas de segurança, ainda que diversamente, sendo mais orientada às ações coercitivas e de manutenção da ordem. Essas duas experiências no Equador marcaram a pauta para que se começasse a discutir a possibilidade de que os prefeitos assumissem responsabilidades em matéria de segurança cidadã, como demonstra a apresentação do primeiro projeto de lei sobre segurança cidadã, que foi discutido no Congresso em meados de 2003. Apesar de não haver passado, o projeto consistiu em um importante antecedente na discussão desse tema no Equador, onde, hoje, de forma equivalente à maioria dos países da América, os cidadãos qualificam a segurança como um dos problemas mais importantes a serem solucionados, demandando soluções provenientes das administrações locais. Para os cidadãos comuns e leigos, que não sabem se os prefeitos possuem responsabilidades constitucionais e legais nessas matérias, o que importa é que a pessoa eleita responda à sua demanda de segurança.

Finalmente, cabe ressaltar a inclusão do artigo 167 na discussão da lei do Regime Municipal, aprovada no ano passado. Tal artigo estabelece que os prefeitos devem “Colaborar com a Polícia Nacional e obter cooperação dessa para que as respectivas tarefas sejam cumpridas eficazmente”. Isso, segundo a Deputada Myriam Garcés, que foi a autora do projeto de segurança cidadã, é um avanço muito importante na medida em que demonstra o reconhecimento da necessidade de coordenação entre os prefeitos e a Polícia Nacional para o cumprimento mútuo de suas obrigações em matéria de convivência e de segurança cidadã. A discussão encontra-se aberta e tudo sinaliza para que, cada vez mais, os prefeitos tenham que assumir esse tema, em função da demanda direta de seus cidadãos. Assim, o Congresso continuará a receber novas iniciativas para que a lei reconheça que são as autoridades locais as mais indicadas para assumir essa responsabilidade.

3.3 Medellín: superou o conflito armado urbano e aposta na segurança cidadã

Para ninguém era segredo que, no final da década de 1990 e começo deste século, a cidade de Medellín servia de cenário para o enfrentamento armado entre as guerrilhas e os grupos de paramilitares, evidenciando a urbanização do conflito armado, que, somado a outros fenômenos de violência e delinquência, fazia da cidade um território muito inseguro: uma cidade em que era comum escutar-se “essa zona ou essa comunidade é dominada pelos paramilitares, essa pela guerrilha e essa por bandos de delinquência comum”; um território “balcanizado”, onde as funções de segurança e de justiça eram dirigidas por esses grupos à margem da lei.

Diante dessa situação, em agosto de 2002, durante a administração do Prefeito Luís Pérez, tomou-se a decisão de, com a participação de organismos de segurança e justiça, intervir em um dos setores em disputa pelos grupos armados ilegais e no qual predominava as guerrilhas das FARC: a comunidade 13. Após a intervenção por parte das diferentes agências de segurança e justiça do estado, a comunidade passou a registrar 173 homicídios comuns no ano de 2004, em contraposição a 717 homicídios comuns registrados em 2003. Esse episódio de uso legítimo da força e da autoridade marcou o começo do retorno da institucionalização dos territórios dominados pelos

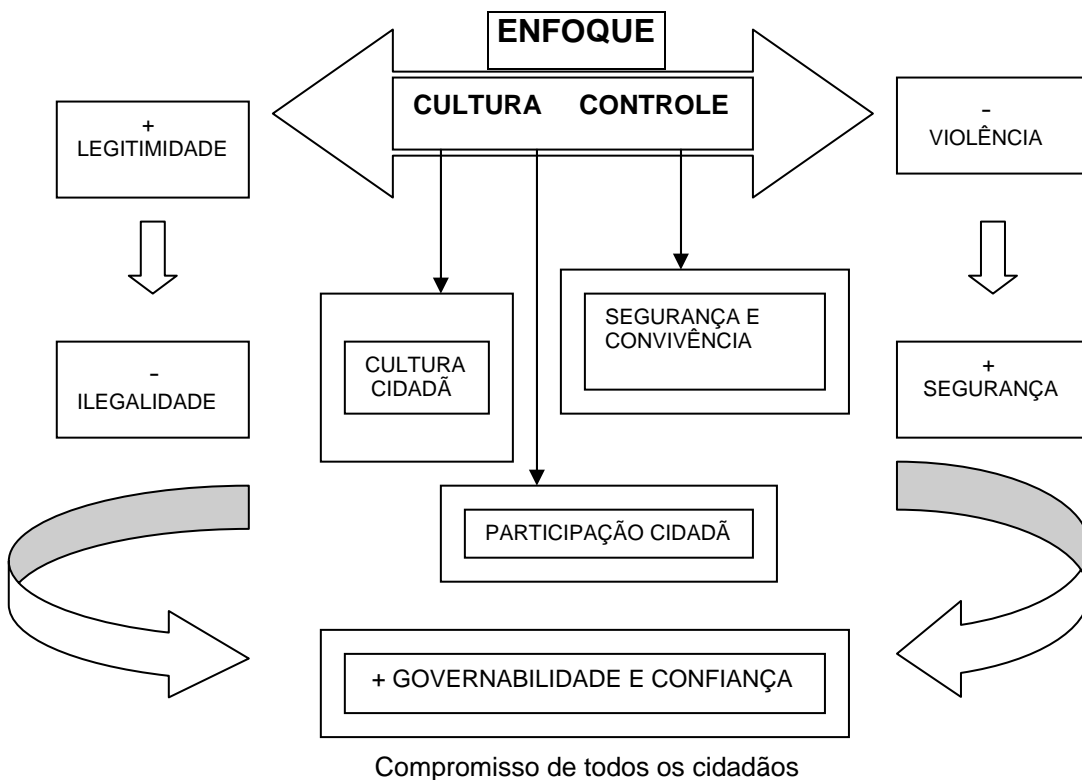


grupos irregulares e delinquentes. No entanto, são diversas as vozes de alerta que afirmam que nessa comunidade ainda se fazem presentes grupos paramilitares.

Em meio a essa situação de disputa territorial por parte dos grupos armados à margem da lei e da iniciativa dos organismos de segurança de retomar os territórios, a atual administração do Prefeito Sergio Fajardo não apenas continuou e fortaleceu a presença institucional na comunidade 13, como, com seu Plano de Desenvolvimento e, especialmente com seu Plano de Convivência e Segurança Cidadã (elaborado com a assessoria de especialistas do PNUD e o trabalho articulado com as instituições de segurança e justiça presentes na cidade), busca reduzir a violência, melhorar a convivência e conseguir que as instituições legitimamente construídas se façam presentes em todo o território de Medellín e sejam elas as que garantam a segurança e a justiça aos cidadãos. Com base nos programas de cultura cidadã, segurança, convivência e participação cidadã, o Plano de Convivência e Segurança Cidadã visa a fortalecer tanto a governabilidade quanto a confiança nas instituições, como mostra o esquema nº 1.

Esquema nº 1

Modelo de trabalho da cidade de Medellín



Para atingir o objetivo de garantir que sejam as autoridades legitimamente constituídas as que garantam a segurança e a justiça em todas as comunidades de Medellín, o Plano foi orientado no sentido de fortalecer a Polícia Metropolitana para que se faça presente permanente e ativamente nas comunidades e a criar espaços interinstitucionais de justiça próxima do cidadão que executem e promovam alternativas de solução de conflitos, bem como programas diversos que fortaleçam a convivência cidadã. Deve-se destacar como nos territórios, nos quais, até



recentemente, a polícia não podia adentrar, hoje a instituição se faz presente e garante a segurança dos cidadãos. Atualmente, duplas de policiais patrulham alguns bairros que até recentemente eram patrulhados e administrados por grupos à margem da lei. Dessa atividade de vigilância, também fazem parte 670 auxiliares adicionais, aspirantes a policiais²⁹, os quais, em sua maioria, vivem nos bairros das comunidades onde prestam serviço. Essa presença permanente resultou no aumento da confiança nesta instituição, duramente atingida durante a guerra com Pablo Escobar.

Para que fosse alcançada a presença da polícia nas comunidades, durante o ano de 2005, foram construídas 5 CAI em lugares estratégicos da cidade. No ano de 2006, serão construídos mais 13. No que se refere ao programa de justiça próxima do cidadão, serão construídas e postas em funcionamento 12 unidades de mediação e conciliação. Serão fortalecidas as delegacias de família existentes e criadas outras 9. As inspeções policiais serão fortalecidas com o fim de que se voltem a solucionar de maneira pacífica os problemas comunitários.

Com um investimento que foi duplicado, atingindo 40 bilhões de pesos durante esse período, e com o Plano Integral de Segurança, o governo de Sergio Fajardo aposta que, com sua liderança, a segurança cidadã de Medellín seja melhorada e que a institucionalidade governe os territórios que haviam sido dominados pelos grupos ilegais. Hoje, entretanto, não se pode assegurar que as instituições legalmente constituídas administrem totalmente o território de Medellín, uma vez que, em alguns setores, persiste a presença de grupos de guerrilhas e de paramilitares³⁰, especialmente destes últimos, mas não se pode ignorar os esforços e as conquistas do estado que busca garantir a segurança e a justiça aos cidadãos. Neste ponto, deve-se destacar a importante redução da violência homicida, que passou de uma taxa de 177 homicídios a cada 100.000 habitantes no ano de 2002 para 57 em 2004. Além disso, as mortes em acidentes de trânsito passaram de 20 a cada 100.000 habitantes no ano de 2000 para 4 em 2004, como se pode observar nos gráficos e quadros seguintes. Esses resultados evidenciam as benesses de uma política que a partir da civilidade pretende retomar os territórios e ganhar a confiança dos cidadãos nas instituições legitimamente construídas e que cumprem sua função no marco do Estado de Direito.

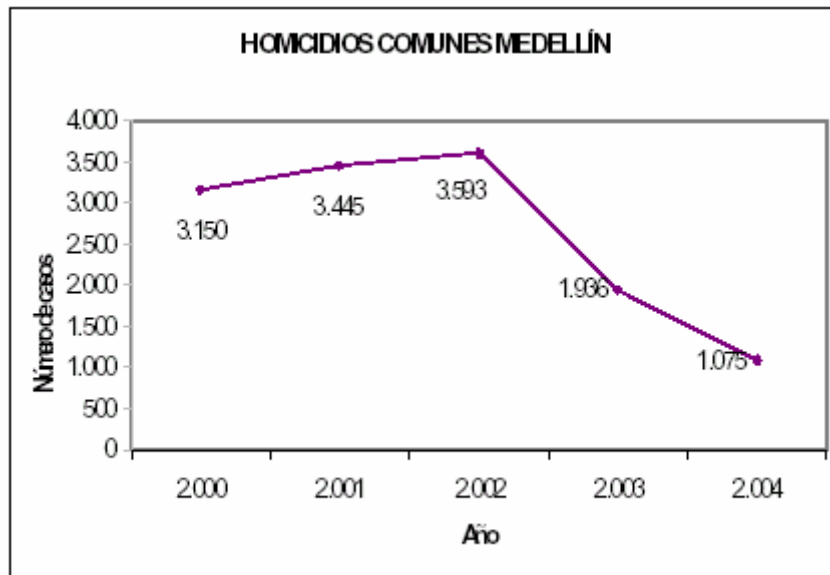
²⁹ Os 670 auxiliares aspirantes a policiais fazem parte de um convênio entre a Prefeitura de Medellín e a Polícia Metropolitana, que resultou no aumento significativo desse serviço na cidade, passando de 650 a 1.320 prestadores de serviço.

³⁰ A esse respeito, recentemente, nos meios de comunicação escritos, especificamente na Revista Semana, foi apresentada uma reportagem completa sobre a forma de operação dos paramilitares na cidade. Essa situação deve ser analisada com grande cuidado, quando se afirma que grande parte da melhoria nas cifras da segurança da referida cidade deve-se às ações de Adolfo Paz. Indiscutivelmente, não se pode negar os avanços que os grupos à margem da lei e, de maneira específica, os paramilitares, tiveram nessa cidade nos últimos anos. Não obstante, também não se pode deixar de lado as ações desenvolvidas pela atual administração em matéria de segurança e o fortalecimento da polícia nesta região do país.



Gráfico nº 5

Homicídios comuns em Medellín



Fonte: Polícia Metropolitana do vale de Aburra

Tabela nº 4

Evolução das taxas de homicídios comuns e de mortos em acidentes de trânsito a cada 100.000 habitantes

Medellín 2000 – 2004

MEDELLIN	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004
COMUNES	3.150	3.445	3.593	1.936	1.075
TASA x 100000	159	172	177	94	52
ACC/TRANS	401	371	218	129	85
TASA x 100000	20	19	11	6	4
POBLACION	1.980.917	2.003.780	2.026.789	2.049.131	2.071.391

Fonte: Polícia Metropolitana do Vale de Aburra

Durante o ano de 2005, as cifras de violência e delinqüência na cidade continuaram diminuindo, especialmente o homicídio comum, que registrou uma redução de 43% no primeiro trimestre, comparado com o mesmo período do ano anterior. Se tal tendência tiver continuidade, é possível que a cidade de Medellín registre ao final do ano uma



taxa abaixo de 30 homicídios a cada 100.000 habitantes, o que a situaria entre as cidades menos violentas do país.

Assim, o objetivo é sustentar essa tendência, para o que é importante que se continue com o processo de recuperação institucional dos territórios e que se ganhe a confiança dos cidadãos, o que apenas se alcança trabalhando e obtendo resultados frente ao controle dos diversos grupos de delinquentes que ainda existem em alguns setores da cidade. Para consolidar os resultados positivos alcançados nessa matéria, não apenas em Medellín, mas de todos os municípios da Área Metropolitana do Vale de Aburra, com a assessoria do PNUD, está sendo formulado o Plano Mestre de Equipamentos de Segurança, Justiça e Defesa para os próximos 10 anos, de forma que esta infra-estrutura seja localizada em lugares estratégicos da cidade de Medellín e dos municípios da área metropolitana, para que possa garantir os serviços de segurança e justiça mais próximos dos cidadãos. Diferente do que ocorre agora em alguns territórios, em que as autoridades chegam quando já aconteceram os atos ou em que aqueles serviços são prestados por grupos ilegais. Medellín é a primeira cidade da Colômbia a enfrentar de uma só vez as problemáticas próprias da segurança cidadã e do conflito armado que arrastou a guerra às suas comunidades desde o final da década de 1990.

A experiência de Medellín mostra que até os problemas mais complicados, como o conflito armado, demandam a participação das autoridades locais, em coordenação com as nacionais. Em temas de segurança cidadã é fundamental a liderança do prefeito e de sua administração para que os avanços sejam sustentáveis no tempo e se institucionalize a gestão da segurança como uma política pública local. Medellín apenas inicia o caminho de institucionalização da segurança e da justiça e, ainda que falte muito a percorrer, pode estar traçando o atalho pelo qual outros territórios do país terão, cedo ou tarde, que passar, se não quiserem sucumbir às ditaduras de esquerda ou mafiosas, ou às duas de uma só vez.

3.4 El Salvador: a segurança cidadã depois do conflito armado

El Salvador é um dos quatro países da América Central que viveu um conflito armado interno por mais de duas décadas, que, segundo certos autores, foi um dos conflitos mais longos e violentos da região. Ainda que as primeiras tentativas de negociar uma saída para o conflito tenham se produzido em 1984, apenas em 1992 a Frente Faribundo Martín de Libertação Nacional (FMLN) e o Estado salvadorenho firmaram os Acordos de Chapultepec concordando em seus anseios de paz. Dada a magnitude do conflito vivido, de acordo com autores como Karl, “os acordos de paz salvadorenhos foram os mais ambiciosos no sentido de reformar o Estado e estabelecer as condições para um governo democrático”³¹.

Após os acordos de paz, registrou-se um aumento progressivo nas cifras de violência e delinquência e o tema da segurança cidadã começou a ser uma das preocupações centrais dos cidadãos. Na região centro-americana, o aumento dos índices de violência e delinquência coincide com os indicadores de vitimização, os quais

³¹ Citado por CRUZ, José Miguel. Violação e democratização na América Central: o impacto do crime nos regimes do pós-guerra. Programa para a construção de uma sociedade sem violência. In: SEMINÁRIO PERMANENTE SOBRE VIOLÊNCIA. PNUD e Sociedade sem Violência, p. 8.



demonstram uma elevação nos anos posteriores às transições políticas, situação que é muito mais notória no caso de El Salvador, em que, dois anos depois de firmados os acordos de paz, passou a apresentar uma taxa de 100 mortes violentas a cada um milhão de habitantes, indicador que apenas inicia uma tendência de queda em 1998³². O mais grave da situação anterior é o fato de que o homicídio não foi o único indicador a aumentar, sendo que também aumentaram o crime comum cometido nas ruas, os roubos e os assaltos, o que gerou uma percepção generalizada de insegurança.

Frente a essa situação, diferentes organismos de cooperação internacional, além de algumas instituições do Banco Internacional, começaram a investir um grande número de recursos orientados a responder às diferentes problemáticas que se apresentavam após o fim do conflito armado, sendo uma destas o tema da convivência e da segurança cidadã. Não obstante, as intervenções realizadas com fundos internacionais apresentavam-se desarticuladas e repetidas em algumas oportunidades, alcançando resultados baixos e por vezes inexistentes. Diante do exposto, em 2004, o PNUD decidiu desenvolver uma consultoria especial com especialistas internacionais na qual participam de maneira ativa as autoridades nacionais, com o fim de estabelecer as diretrizes principais de uma política de segurança cidadã em El Salvador.

Como produto de um diagnóstico preliminar, foram identificados vários problemas profundos que dificultam a gestão pública da segurança cidadã no país. Em primeiro lugar e, apesar de que em El Salvador, a responsabilidade da segurança é claramente do Executivo Nacional³³ (responsabilidade que executa por meio do Ministério de Governo³⁴ que, por sua vez, possui a Polícia Nacional Civil – PNC – a ele adstrita, contando com um Vice-Ministério de Segurança Cidadã), são variadas as instituições relacionadas à segurança, sem que, em muitos casos, exista coordenação e complementariedade entre as ações e funções. Por outro lado, é evidente que não se conseguiu diferenciar a segurança nacional da segurança cidadã, e as autoridades locais não possuem, constitucional ou legalmente, funções a elas designadas em matéria de segurança cidadã.

Da mesma forma, quanto à gestão das cifras de criminalidade e violência, existe uma série de problemas com as fontes das mesmas, assim como na síntese sensata e ordenada da informação que fornecem as diferentes instituições, o que resulta na não-

³² A esse respeito é importante não esquecer os alertas que fazem tantos acadêmicos, como os funcionários de instituições estatais, relativos à confiabilidade das cifras, motivo pelo qual as mesmas devem ser consideradas com cautela.

³³ Segundo o artigo 168 da Constituição Política, o Presidente da República possui obrigação de: “buscar a harmonia social, conservar a paz e a tranqüilidade interiores, bem como a segurança da pessoa humana como membro da sociedade”; “organizar, conduzir e manter a Polícia Nacional Civil, em nome do resguardo da paz, da tranqüilidade, da ordem e da segurança pública, tanto no âmbito urbano como no rural, com apego estrito ao respeito aos direitos humanos e sob a direção de autoridades civis”.

³⁴ O Ministério de Governo é a pasta encarregada de lidar com as temáticas de segurança e convivência cidadã em nível nacional, bem como de estabelecer a política penitenciária do Estado e a política anti-corrupção, formar os membros da polícia, formular e implementar a política de justiça e de controle migratório do país, dentre outras. Além dessas funções, deve apoiar, no âmbito político, a gestão do Presidente da República.



coincidência entre as informações provenientes dessas, na maioria dos casos. Esse problema, bem como a inexistência de espaços interinstitucionais para a gestão da convivência e da segurança cidadã impede que as instituições relacionadas com o tema de maneira direta ou indireta compartilhem informações, o que, por sua vez, dificulta a elaboração de diagnósticos integrais acerca dessas problemáticas e, por conseqüência, a formulação de estratégias de ação conjunta.

Prova disso é a existência do Conselho de Segurança Pública³⁵ e da Comissão de Segurança Nacional³⁶, instâncias nacionais que não coordenam e que não conseguem diferenciar em suas funções e ações a segurança nacional da segurança cidadã, na medida em que uma e outra tratam de temas de segurança pública³⁷.

³⁵ O Conselho Nacional de Segurança Pública foi criado mediante o Decreto nº 1, publicado no *Diário Oficial* (D.O.) nº 4, tomo 330, de 8 de janeiro de 1996. Esse Conselho é composto por cinco membros, sendo que quatro são nomeados pelo Presidente, devendo ser personalidades de notória integridade e capacidade, e o Ministro da Segurança Pública, que o presidirá, de acordo com o Decreto Executivo nº 3, de 1º de junho de 1999, publicado no D.O. nº 100, tomo 343. O referido Conselho vincula-se à Presidência da República, contando com a estrutura administrativa e os recursos físicos e humanos necessários ao seu funcionamento. O Conselho possui as seguintes atribuições:

1. Estudar e analisar os problemas concernentes à situação de segurança pública em geral no país, a fim de formular as recomendações pertinentes;
2. Estudar, analisar e revisar as políticas e estratégias de segurança pública executadas pelo governo e formular as recomendações necessárias;
3. Emitir opinião sobre diferentes anteprojetos da legislação e da regulamentação atinentes à área de segurança pública;
4. Avaliar periodicamente a eficácia da aplicação da legislação em matéria de segurança pública e propor as soluções adequadas;
5. Propor ao Presidente da República as reformas legislativas ou regulamentares que forem necessárias para melhorar a segurança pública do país;
6. Recomendar ao Presidente da República a ratificação de tratados referentes à segurança pública, quando convenientes aos interesses do país;
7. Integrar os grupos de trabalho que considere necessários para realizar os estudos e análises a que se refere este artigo;
8. As demais atribuições conferidas por leis e regulamentos.

³⁶ A Comissão de Segurança Nacional foi criada mediante o Decreto Executivo 101, publicado no D.O. 198, de 19 de outubro de 2001. A referida Comissão é formada por:

- O Ministro de Relações Exteriores
- O Ministro do Interior e Ministro (honorário) de Segurança Pública e Justiça (hoje Ministério de Governo) atuará como coordenador desta Comissão
- O Ministro da Defesa Nacional
- O Presidente da Comissão Executiva Portuária Autônoma
- O Diretor Geral da Polícia Nacional Civil
- O Diretor Geral de Imigração.

As funções da Comissão são:

- Assessorar o Presidente da República em todos os aspectos relacionados aos delitos de grande envergadura, tais como: narcotráfico, lavagem de dinheiro, terrorismo e outros;
- Recomendar ao Presidente da República as ações que deverá tomar em cumprimento aos preceitos constitucionais em matéria de segurança pública;
- Outras funções que o Presidente da República demande de acordo com a natureza de suas atividades.

³⁷ Para alguns funcionários de El Salvador, o conceito de segurança pública refere-se à segurança nacional. Na concepção do Presidente do Conselho de Segurança Pública, o



Com base neste diagnóstico, a consultoria estabeleceu várias linhas de ação no marco do Plano Nacional de Segurança Cidadã, as quais visam a definir de maneira clara as competências institucionais nessa matéria, desvinculando a segurança nacional da segurança cidadã e vinculando as autoridades locais à sua gestão.

No primeiro caso, foi proposto o estabelecimento de funções claras nessa matéria exercidas pelo Vice-Ministério³⁸ de Segurança Cidadã e a criação do Conselho

conceito de segurança pública faz referência indistintamente aos temas de segurança nacional e de segurança cidadã.

³⁸ Serão funções do Vice-Ministro de segurança cidadã:

1. Assistir ao Ministro de Governo e por seu intermédio ao Presidente no estabelecimentos de políticas, planos e programas de governo nacional relativos à convivência segurança cidadã, promoção e proteção de direitos e liberdades públicas e de gestão local e participação cidadã.
2. Defender, conforme as orientações do Ministro de Governo, a conservação da segurança cidadã em todos os departamentos e municípios do país e coordenar com a Polícia ações de apoio à investigação, assim como garantir a proteção das pessoas em seus direitos civis e garantias cidadãs.
3. Defender o cumprimento e a atualização permanente da legislação em matéria de convivência segurança cidadã, para a promoção dos direitos humanos e sua aplicação, bem como do devido processo nas atuações da Polícia Nacional Civil, Academia Nacional de Polícia, Instituto Centro-americano de Estudos Superiores de Polícia, Unidade Técnica Executiva e Corpo de Bombeiros.
4. Coordenar com as instituições do Estado salvadorenho e da sociedade civil programas e projetos e prevenção da violência, como: a violência de gênero, a atenção a grupos vulneráveis, cultura cidadã, prevenção de fatores de risco (armas, álcool e drogas), entre outros.
5. Elaborar, em coordenação com os outros Vice-Ministérios e demais instituições estatais os Planos Nacionais e Integrais de Convivência e segurança cidadã, com sujeição aos planos de governo, submetendo-os à consideração e aprovação do Ministro de Governo e, Po seu intermédio, do Presidente da República.
6. Coordenar a formação, implementação, colocação em marcha e constante atualização de um sistema de informação de: violência, delinqüência, o mapa de risco de conflitos, tipificação de conflitos e delitos, violação de direitos humanos.
7. Identificar e avaliar possíveis fontes de recursos econômico para os novos projetos.
8. Formular a política de participação cidadã a ser desenvolvida em nível nacional e local.
9. Autorizar a realização de protestos e/ou concentrações públicas, conforme as orientações do Presidente e disposições vigentes sobre a matéria.
10. Coordenar com as autoridade territoriais, diretamente ou por meio da s diretorias, ações de apoio para a execução de políticas de melhoria da gestão local da convivência e da segurança cidadã, bem como velar pelo aproveitamento adequado dos recursos designados às entidades territoriais nestas matérias.
11. Coordenar o que for relacionado à prevenção e ao atendimento de emergências e desastres.
12. Criar um sistema focado na prevenção, orientação, mitigação, preparação e resposta a desastres de qualquer natureza; elaborar os planos respectivos, coordenando sua execução com as dependências governamentais e a participação cidadã; promover e desenvolver ações tendentes a reduzir o nível de danos sobre as pessoas, bens, serviços e meio-ambiente, derivados de uma situação de desastre ou emergência em nível nacional, assegurando a participação por meio do organismo competente em matéria de emergência nacional.
13. Estar a par de tudo que se refere à formação profissional dos membros da Polícia Nacional Civil, segundo seus requerimentos e conforme estabelece sua Lei Orgânica.



Nacional de Segurança Cidadã, o qual se encarregaria de definir a política nacional nessa matéria, de acompanhar os planos e programas e propor soluções aos problemas de convivência e segurança cidadã. Liderado pelo Presidente da República, seria composto pelas seguintes instituições: o Ministro de Governo, o Vice-Ministério de Segurança Cidadã, o Vice-Ministro da Justiça, o Diretor da Polícia Nacional Civil, o Procurador Geral da Nação, o diretor do Instituto Médico Legal, o Presidente do Conselho Federal de Segurança Pública, um Governador representante dos demais de todos os departamentos e um Prefeito, representando todos os demais.

No segundo caso, com a criação e colocação em funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Cidadã, são evidenciadas as competências, em especial, com a Comissão de Segurança Nacional, anteriormente mencionadas.

No terceiro caso, apesar de reconhecer que os problemas de segurança cidadã possuem características locais, considera-se que ainda não é possível, constitucional e legalmente, dar aos Prefeitos responsabilidades, nestas matérias, e que as mesmas devem caber ao Presidente da República. Todavia, pretende-se estudar a criação de conselhos municipais de segurança: instâncias que permitiriam a cooperação entre os Prefeitos e as Instituições Nacionais de Segurança e Justiça.

Hoje, tais propostas estão sendo estudadas pelo Governo Nacional, juntamente com outras linhas de ação que visam a melhorar a convivência e a segurança cidadã em El Salvador. Cabe destacar que algumas das linhas de ação propostas já foram assumidas, como é o caso da formulação e funcionamento de um sistema unificado de informação de violência e delinqüência, assim como a intervenção interinstitucional em locais críticos de alta criminalidade.

Dessa forma, em El Salvador, atualmente, discute-se e se coloca em prática um plano integral de segurança e convivência cidadã, por meio do qual se busca que as autoridades locais, tanto civis como das unidades de polícia e justiça, exerçam um papel importante na resposta às demandas dos cidadão em matéria de segurança, que, no caso desse país, são crescentes nos últimos anos.

3.5 Colômbia: faz de uma experiência local uma estratégia nacional de segurança cidadã. “Programa Departamentos e Municípios Seguros” (DMS)

Levando em consideração os bons resultados em matéria de convivência e segurança cidadã obtidos nos últimos anos em Bogotá e de acordo com as disposições constitucionais e legais que responsabilizam os governadores e prefeitos pela gestão da segurança, a Polícia Nacional, de maneira conjunta com o Ministério da Defesa e o Ministério do Interior e de Justiça, com o apoio técnico da Universidade de Georgetown e da Fundação Ortega e Gasset e o financiamento da agência de Cooperação da Embaixada Americana (USAID), começou a implementar o Programa DMS em março de 2004, que busca fortalecer a gestão da segurança cidadã nos 1.098 municípios e 32 departamentos em que se divide territorialmente o país.

O Programa teve como ponto de partida o reconhecimento de que não existia, explicitamente, uma política de segurança cidadã e da constatação paralela acerca da crescente diversificação e aumento das manifestações de insegurança e intranqüilidade cidadã. A maioria dos prefeitos e governadores haviam declinado de



sua responsabilidade essencial na condução dos problemas relativos à ordem pública, à convivência e à segurança cidadã, delegando-a às autoridades armadas.

Para sua formulação e funcionamento, o Programa reconheceu a diversidade da sociedade colombiana, bem como a complexidade da violência e da insegurança em suas múltiplas expressões, que variam em intensidade e formas de manifestação em cada região. Reconheceu-se também que é preciso levar em consideração, no momento em que se assumem os problemas de convivência e insegurança e a responsabilidade de sua resolução, que tais problemas são hoje enfrentados pela maioria dos cidadãos.

O objetivo desse Programa foi fortalecer a gestão da convivência e da segurança cidadã em nível local, mediante ações voltadas a coordenar os esforços interinstitucionais dos organismos de segurança e justiça, das administrações locais e das comunidades organizadas, de modo a fazer frente aos problemas associados à violência e à delinquência.

Nesse sentido, esforços têm sido empreendidos no sentido de capacitar os prefeitos e governadores em seminários e oficinas, cuja temática reside na legislação existente para a gestão da convivência e da segurança cidadã, nas responsabilidades que possuem os governantes locais nessa matéria, nos instrumentos para gerir esses temas (Conselhos de Segurança, Comitês de Ordem e Fundos de Segurança), nos sistemas de informação de violência e delinquência, na elaboração de planos integrais de segurança e nos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos mesmos.

Tendo como base os temas de capacitação, foram elaboradas três cartilhas: a primeira sobre as responsabilidades constitucionais e legais dos prefeitos e governadores; a segunda sobre os instrumentos de gestão da convivência e da segurança cidadã; e a terceira consiste em um protocolo de administração de eventos e terrorismo. Essas cartilhas são usadas como ferramentas práticas nos seminários e oficinas.

Até a presente data foram realizados os seguintes eventos:

1. Em março de 2004, foi realizado o Primeiro Seminário Nacional de Governadores e Comandantes de Departamento, que visou a capacitar as autoridades no que se refere ao marco normativo para a gestão e a administração da convivência e da segurança cidadã. Participaram do evento 28 governadores e 32 comandantes de polícia departamentais.
2. Entre os meses de abril de maio de 2004, realizaram-se oito oficinas regionais sobre os mecanismos de gestão da segurança. Nesses eventos, participaram 385 prefeitos, 123 secretários de governo e 220 presidentes de conselhos municipais.
3. No mês de junho de 2004, foram capacitados, em termos de gestão da segurança cidadã e seu planejamento, 32 secretários de governo e 32 comandantes operacionais dos departamentos, bem como os chefes de gestão dos respectivos comandos.
4. Para a elaboração dos planos locais de convivência e de segurança cidadã, entre junho e novembro de 2004, realizaram-se 26 oficinas departamentais com a participação de 802 prefeitos, 316 secretários de governo, 1.107 comandantes de polícia, 703 presidentes de conselho e 236 convidados especiais.



5. Com o fim de avaliar os resultados do primeiro ano do Programa e de fortalecer as ações que estão sendo desenvolvidas, realizou-se o Segundo Fórum Nacional de Governadores, Prefeitos de Capitais e Comandantes de Polícia, no mês de janeiro de 2005.
6. Foi programada a realização de 32 oficinas departamentais entre os meses de março e maio de 2005, das quais foram realizadas 20 até o mês de abril. O objetivo dessas oficinas foi elaborar, de maneira conjunta, entre as autoridades territoriais de todos os departamentos e municípios do país e a polícia, os planos locais de convivência e segurança cidadã para o ano de 2005.
7. Foi programada a realização de 8 reuniões regionais a partir do mês de junho de 2005, com a participação dos governadores, comandantes departamentais, comandantes regionais e demais autoridades de segurança e justiça do Estado, com o fim de fortalecer o trabalho interinstitucional de gestão da ordem pública territorial.
8. Finalmente, durante o desenvolvimento desse Programa, foi formulada e colocada em funcionamento a página do Programa na internet (www.policia.gov.co), na qual é possível consultar toda a informação sobre o mesmo, sendo que, em breve, o Programa contará com uma revista de tiragem nacional.

De acordo com os objetivos propostos, até o presente momento, alcançou-se que a maioria dos prefeitos e governadores:

1. Assumam as funções constitucionais e legais que possuem na gestão da convivência e da segurança cidadã, como primeiras autoridades de polícia.
2. Formulem e implementem planos de segurança e convivência de acordo com os resultados dos diagnósticos elaborados pelos organismos de segurança e de justiça.
3. Destinem recursos orçamentários, especialmente por meio dos fundos-conta de segurança, para o apoio e desenvolvimento de programas de segurança preventivos e coercitivos.
4. Criem ou fortaleçam os sistemas de informação de violência e delinquência.
5. Realizem as reformas necessárias na criação de uma estrutura administrativa no interior de Secretarias de Governo, que coordene, elabore e monitore a política pública de convivência e segurança cidadã.
6. Integrem a comunidade aos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas em matéria de convivência e segurança cidadã, buscando sua vinculação ativa na solução dos diferentes problemas.
7. Difundam os planos de convivência e de segurança, de tal forma que cada autoridade ou cidadão converta-se em um promotor e executor dos programas.



8. Formalizem o funcionamento mensal do Conselho de Segurança³⁹ como cenário privilegiado de decisão, análise e tomada de decisão em matéria de segurança e convivência.
9. Finalmente, que se convertam em líderes na promoção da convivência e da segurança cidadã.

4. Reflexões finais

Depois de analisar as experiências desenvolvidas em três capitais e a tentativa que vem sendo realizada tanto em El Salvador como na Colômbia quanto à gestão local das problemáticas em matéria de convivência e segurança cidadã, podem ser apresentadas as seguintes conclusões:

Primeiro, deve existir a gestão, por parte das autoridades civis, das problemáticas de segurança cidadã em nível local, bem como uma relação de coordenação e subordinação entre as autoridades civis e de polícia. Isso permite uma interpretação civilista dos programas de convivência e segurança cidadã e não apenas policial ou militar, notória em certos países da região. A esse respeito, é fundamental recordar que, para o bom funcionamento desse modelo, é necessário diferenciar claramente as instituições e os marcos constitucionais e legais de competências e obrigações em nível local e nacional.

Segundo, após analisadas as experiências, resta claro que a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas de convivência e segurança cidadã demandam recursos por parte das autoridades territoriais e de polícia. Quito não poderia ter recuperado seu Centro Histórico se não tivesse contado com os recursos necessários para os processos de realocação dos vendedores ambulantes. El Salvador não poderia ter dedicado seis meses do ano na formulação de diretrizes gerais de uma política de segurança cidadã, se não contasse com os recursos necessários provenientes de cooperação internacional. A cidade de Bogotá não teria tornado realidade seus milagres se não tivesse contado com os recursos necessários para capacitar e dotar melhor a Polícia Metropolitana, fazer intervenções profundas em temas de convivência e campanhas de prevenção, nem realizar programas focados em populações de risco.

Nessa ordem de idéias, é fundamental que, tanto em nível nacional como local, as administrações estudem a viabilidade de angariarem recursos por meio de tributação. Não se pode prosseguir no pensamento de que é possível garantir a segurança dos cidadãos com os recursos ora existentes. Para aumentar a força policial, fortalecê-la e desenvolver programas preventivos e de justiça, são necessários recursos, não sendo bastante impor um tributo por uma só vez, sendo necessário que os países e cidades discutam com seus cidadãos e poderes legislativos alternativas de financiamento da segurança. É importante levar em consideração que, atualmente, os cidadãos não são reticentes ao pagamento de impostos ou demais gravames dirigidos à segurança,

³⁹ Decreto 2.615, de 1991. Este Conselho é composto pelo prefeito, o comandante da guarnição militar, o comandante de polícia, o diretor seccional do Departamento Administrativo de Segurança (DAS), o representante do Procurador Geral da nação, o diretor seccional de Ordem Pública e a Secretaria de Governo. Possui, entre outras funções, a tarefa de formular políticas e definir estratégias de redução da violência e da delinqüência.



como demonstram diversas experiências⁴⁰. A esse respeito, por exemplo, pode-se estudar a possibilidade de tributar a telefonia fixa e móvel que começa a ser uma das tributações mais utilizadas na região.

Terceiro, é fundamental que, no interior de todos os países e de maneira especial na Colômbia, ocorra a discussão acerca de quem deve liderar por parte do governo nacional o tema da segurança cidadã e, então, a que instituição deve pertencer a Polícia Nacional, como entidade encarregada da temática. A esse respeito, ainda que alguns autores tenham sugerido que o tema deva ser liderado pelos Ministérios do Interior, Governo ou Governança, é claro que, em algumas oportunidades, a gestão da polícia, a partir de um Ministério político, acaba por eliminar a imparcialidade que deve caracterizar seus serviços ou, como sugere Lucia Dammert no caso chileno, existe resistência por parte da instituição policial a pertencer a uma pasta ministerial⁴¹.

Nesse tema, a discussão foi realizada de maneira tímida. Entretanto, poderiam ser formuladas várias alternativas. A comissão para a melhoria da Polícia Nacional, que teve lugar na Colômbia em 2004, propôs a criação de uma instância no interior do Ministério da Defesa, que, em contato direto com o Ministro, oriente a política de segurança cidadã. Essa instância deveria ser um Vice-Ministério.

Por outro lado, poderia ser fortalecido o Ministério do Interior e de Justiça com um Vice-Ministério de Segurança Cidadã de caráter eminentemente técnico, que coordenaria a política nessa matéria. A Polícia Nacional ficaria adstrita ao Ministério do Interior e o vice-ministro coordenaria com ela a política na temática.

Outra opção seria, dada a importância crescente do tema da segurança, criar um Ministério de Segurança Cidadã liderado por um civil. A esse Ministério estaria adstrita a Polícia Nacional.

Finalmente, ainda que se tenha defendido em diversas oportunidades nomear um civil como diretor da polícia, isso não é viável, nem adequado no momento, uma vez que romperia com a estrutura da instituição e com a cultura organizacional, desconhecendo que a autoridade e a legitimidade dos comandos é adquirida no processo de formação.

Quarto, no caso específico da Colômbia, é fundamental que se reconheça que as problemáticas de segurança cidadã devem ter um tratamento especial frente às dinâmicas próprias do conflito armado interno e que esse tratamento especial deve, indiscutivelmente, ocorrer em atenção a dois pressupostos: a necessidade de que as autoridades locais assumam suas responsabilidades sobre o tema e a necessidade de

⁴⁰ Quito, Guayaquil, Medellín e Cartagena (imposto sobre a telefonia) e Pereira (imposto sobre o comércio).

⁴¹ “Por outro lado, a intenção de reinserir as polícias sob o jugo do governo não obteve êxito. As diversas tentativas desenvolvidas na última década no sentido de estabelecer uma dependência institucional do Ministério do Interior foram infrutíferas. Essa deficiência do governo pode ser explicada pela resistência das polícias, expressa pelos altos comandos, que justificam a não-dependência do Ministério do Interior pelo fato de que esse é visto como um organismo vinculado diretamente à agenda política do governo, defendendo a vinculação ao Ministério da Defesa, de modo a garantir a independência da instituição”(DAMMERT, Lucia, Governo da segurança no Chile. 1973-2003. In: DAMMERT, Lucia (Ed.). *Segurança cidadã: experiências e desafios*. Rede 14 Segurança cidadã na cidade. Valparaíso: URB-AL.p. 275.)



gestão das problemáticas de segurança cidadã a partir de uma perspectiva civilista que garanta que os cidadãos sejam o centro das preocupações na matéria e que apenas atendendo às necessidades e demandas dos mesmos, de forma integral, serão alcançados altos níveis de institucionalização e eficiência na matéria.

Quinto, ainda no caso da Colômbia, em diversas oportunidades apresentou-se a proposta de aumento da força policial com a criação de polícias locais, a cargo dos pressupostos locais. No entanto, ignora-se como na América Latina as polícias locais não representam experiências bem-sucedidas, nem satisfatórias. Na maioria dos casos, são polícias governamentais e não estatais, ou seja, respondem aos interesses dos governos e dos partidos dirigentes, ao invés de conservar a segurança e a convivência dos cidadãos em geral. Em muitas oportunidades, as polícias locais enfrentaram as polícias nacionais, inclusive de forma armada, como ocorreu há pouco em Caracas, bem como em Quito, onde a polícia nacional detém policiais locais; em El Salvador, onde os níveis de cooperação são quase nulos; no Panamá, onde a polícia da capital se assemelha a uma guarda da administração local. Diante desta proposta de criação de polícias locais e das experiências antes descritas, seria melhor pensar no aumento de recursos financeiros, por meio de tributos permanentes, para que seja possível o aumento do efetivo da Polícia Nacional.

Sexto, faz-se necessário reconhecer que os delitos transnacionais ou de alta complexidade, como o narcotráfico, o tráfico de pessoas, o comércio ilegal de armas, o contrabando, dentre outros, acabam por afetar a segurança dos cidadãos em sua vida cotidiana. Diante dessa situação, sem descuidar da repressão do delito transnacional com a cooperação entre os países, deve-se controlar localmente as atividades ou manifestações desses delitos.