



**MODELO DE SEGURANÇA CIDADÃ EM ANÁLISE:
fundamentos, dilemas e resquícios para a contemporaneidade**
**CITIZEN SAFETY MODEL IN ANALYSIS:
fundamentals, dilemmas and remnants for contemporaneity**

Cirelena Holanda Costa¹,
Thiago Allisson Cardoso de Jesus²

RESUMO: Modelo de segurança cidadã: fundamentos, dilemas e resquícios para a contemporaneidade. Pressupondo que o modelo de segurança cidadã constitui uma estratégia que prioriza a garantia dos direitos humanos a partir da participação direta dos municípios e cidadãos, investigam-se como problema central desta pesquisa os fundamentos, dilemas e resquícios do modelo de segurança cidadã na contemporaneidade. O objetivo da pesquisa é analisar os fundamentos e as continuidades do modelo de segurança cidadã para a contemporaneidade, desvendando as questões não declaradas do modelo. Utilizou-se a pesquisa exploratória, com uso de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo de dados coletados em âmbito nacional e internacional. Considerando que o modelo fecunda reflexão na medida em que é dirigido a grupos sociais e segmentos marginalizados historicamente, fortalecendo a ideia do etiquetamento social, denota-se a possibilidade das políticas públicas de segurança cidadã revestirem-se de elementos estigmatizantes e constitucionalmente inapropriados, por basear-se na concepção de que a criminalidade estaria intrinsecamente relacionada à pobreza material.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Cidadã. Modelo. Etiquetamento Social.

ABSTRACT: Citizen security model: foundations, dilemmas and remnants for the contemporaneity. Assuming that the citizen security model constitutes a strategy that prioritizes the guarantee of human rights from the direct participation of municipalities and citizens, the central problem of this research is the foundations, dilemmas and remnants of the model of citizen security in the contemporary world. The goal of the research is to analyze the foundations and continuities of the citizen safety model for contemporaneity, revealing the undeclared issues of the model. Exploratory research

Trabalho premiado com Certificado de Honra ao Mérito e Vencedor do Primeiro Lugar do Concurso de Artigos Científicos do Congresso Nacional do Curso de Direito da Universidade Ceuma em 2016.

¹Foi Graduanda na Universidade Ceuma e Voluntária de Iniciação Científica no Ciclo 2016/2017. Atualmente, após transferência, é aluna no sexto semestre do Curso de Direito na Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE). Egressa do Núcleo de Estudos em Estado, Segurança Pública e Sociedade (NESS/CEUMA/DGP-CAPEs). Especialista em Gestão Ambiental (UNIFOR) e Bacharel em Administração de Empresas (UNIFOR). Endereço eletrônico: cirelena02@hotmail.com.

² Orientador. Líder do Núcleo de Estudos em Estado, Segurança Pública e Sociedade (NESS/CEUMA/DGP-CAPEs) e do Projeto de Pesquisa intitulado “POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA CIDADÃ: Limites, possibilidades e desafios no Estado Democrático de Direito Brasileiro”, cadastrado no DGP/Capes e na Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Ceuma. Advogado. Pós-doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Mestre em Políticas Públicas (UFMA), Especialista em Direito Público (UCAM) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Professor de Direito Processual Penal na Universidade Ceuma e na Universidade Estadual do Maranhão. Líder do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (NEPPC/CCSA/UEMA). Endereço eletrônico: t_allisson@hotmail.com.



was used, using bibliographical and documentary research techniques and content analysis of data collected at the national and international levels. Considering that the fruitful reflection model insofar as it is directed at social groups and historically marginalized segments, strengthening the idea of social labeling, one denotes the possibility of public policies of citizen security are stigmatizing elements and constitutionally inappropriate, because it bases itself on that crime would be intrinsically related to material poverty.

KEYWORDS: Citizen Security. Model. Social Labeling.

1. INTRODUÇÃO

As violências³ e a criminalidade⁴ são cada vez mais discutidas e é notória a preocupação do Estado e da sociedade para esta problemática, uma vez que trata de uma consequência direta da modernidade e seus efeitos implicam na qualidade de vida das pessoas. Corroborando, de fato, a humanidade não usufrui apenas das benesses do desenvolvimento, mas, também, dos resultados trazidos por este, como as desigualdades, o ambiente de insegurança e a fragilidade do sentimento de coletividade (BECK, 2010; JESUS, 2016).

De acordo com o *Mapa da Violência*, representativo da primeira década do século XXI, as taxas de homicídios a cada 100 mil habitantes, no Brasil dos anos 2000, oscilavam de 26,7 a 28,9 – quase o triplo do início da década de 80 – como média nacional e, já na metade da década referida (2005), apontavam os grandes centros como local de intensa vitimização homicida, a exemplo de Vitória (ES), Recife (PE) e Belo Horizonte (MG), respectivamente, com taxas de 78,3, 70 e 56,7 homicídios na amostra aqui referenciada.

O modelo de segurança cidadã, focado nas pessoas e na garantia dos direitos humanos resultaria, pois, em um novo trato de segurança pública - já que predominava, até pouco tempo, a ideia de defesa da nação e seus valores fundamentais em face dos inimigos que ameaçam a integridade do Estado - além de consolidar o papel do

³ Decerto, a história do enfrentamento das violências, diretas e as invisíveis, e de luta pela paz multidimensional confundem-se com o próprio percurso pela afirmação da gramática dos direitos humanos. Nesse tom, infere-se que “[...] a história dos direitos humanos se confunde com a história da luta pela paz. E quando se fala em direito à paz, como elemento de uma terceira geração de direitos, trata-se, na verdade, de incorporar ao acervo jurídico internacional a possibilidade de negar a violência na sua forma mais direta. Parece mais correto afirmar que cada geração de direitos corresponde a uma dada visualização dos tipos de violência e ao acordo entre nações sobre novas formas de expressões jurídicas que buscam cumprir o objetivo de evita-los ou combate-los” (CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ, 2002, p. 31, grifo nosso).

⁴ A criminalidade deve ser entendida e visualizada em sentido *amplo* como a prática de condutas definidas como crime pela lei penal (tipos penais), incluindo condutas praticadas por todos nós (ANDRADE, 2013, p.350).



município como cogestor da segurança pública. Assim, como contributo ao estudo desse novel modelo, elegeu-se os seguintes problemas de pesquisa: quais os fundamentos, dilemas e resquícios do modelo de segurança cidadã na contemporaneidade?

Nessa perspectiva, objetiva-se analisar os fundamentos, a conceituação do modelo de segurança cidadã e os dilemas não revelados pelo modelo. Como hipótese, tem-se a possibilidade das políticas públicas de segurança cidadã se tornarem políticas discriminatórias aos cidadãos marginalizados. Com base na sociologia reflexiva, utilizou-se da pesquisa exploratória, com abordagem predominantemente qualitativa, com uso de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo de dados coletados em âmbito nacional e internacional.

O artigo estrutura-se em três seções, além da introdução e da conclusão. A primeira aborda concepções, a historicidade e as características do modelo; a segunda seção versa sobre dilemas do modelo de prevenção da violência sob o viés do *etiquetamento social*, analisando a intervenção do poder público municipal, por meio de políticas públicas de segurança cidadã em áreas marginalizadas; e, por fim, analisam-se os programas remanescentes do modelo de segurança cidadã.

2. OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA SEGURANÇA CIDADÃ NA CONTEMPORANEIDADE: uma análise em contexto relacional

A segurança cidadã tem como fito fundamental o cidadão, de modo que as relações entre comunidade e instituições governamentais se constituam em ações integradas a partir da participação direta desse em prol da segurança, além de constituir estratégia que prioriza o fortalecimento de mecanismos de controle e da garantia dos direitos humanos mediante políticas públicas aplicadas, constituindo um *modelo alternativo legítimo* (BARATTA, 2014).

Durante o regime totalitário, nas décadas de 1960 e 1970, vários sujeitos e instituições sociais iniciaram um processo democrático de resistência, fundamental para o enfraquecimento do totalitarismo em diversos países da América Latina, iniciando a *dita* transição para a democracia, marcada por conflitos e negociações. Ressalta-se, aqui, que o conceito de segurança pública adquiriu uma “conotação negativa” (NETO, 2011, p.32), reduzindo-se a segurança interna e nacional.

Sobre a *escolha política* para a nomenclatura do novel modelo referenciado, verifica-se, pois, que a expressão *segurança cidadã* almejou demarcar uma ruptura com



os regimes ditatoriais outrora experimentados naquela região. Neste ínterim, Paulo de Mesquita Neto afirma que a opção,

[...] deve-se ao fato de que, durante o período de regimes autoritários, os assuntos de segurança pública foram confundidos com e tratados como assuntos de “segurança interna” e de “segurança nacional” – nos dois casos, com uma implicação clara de associar estes assuntos apenas ou prioritariamente às forças policiais e, mais ainda, às forças armadas. A expressão “segurança cidadã” ganhou força, portanto, para marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvida durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia nos países da região. É como se a expressão “cidadã” viesse qualificar ou adjetivar a expressão “segurança pública”, marcando a sua natureza democrática (2011, p.81-82).

O modelo segurança cidadã desenvolveu-se inicialmente na América Latina, em especial na Colômbia com a experiência em Bogotá, com avanços na redução de homicídios, servindo de exemplo para aplicação em outros países, inclusive no Brasil que a partir do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública e das eleições municipais em 2000 ganhou relevância na agenda pública dos municípios (NETO, 2011).

Bogotá foi especial objeto de análise em virtude de suas inovações em políticas públicas e gestão local da segurança, com destaque a indicação da correlação entre a adoção pelos governantes de políticas locais de gestão da violência urbana e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade (DELGADO, 2015). Assim,

[...] que o exemplo da Colômbia é conhecido, no contexto internacional, por contrapor uma série de programas de prevenção e controle da criminalidade a uma preocupante realidade em que, à perda do poder do Estado, somava-se o auge da violência urbana. [...] a participação ativa do Município, por permitir um modelo de ação que complementa esforços locais e nacionais para a diminuição da violência, é apresentada como uma das conquistas de Bogotá na melhoria da segurança. A criação de conselhos de segurança locais para a discussão dos avanços e obstáculos do processo de combate ao crime e à violência é percebida como um sinal de que as autoridades locais defendem uma visão integrada entre cultura cidadã, espaço público e progresso social (2015, p.445-448).

Apesar de tomar como exemplo o caso da Colômbia, o paradigma segurança cidadã no Brasil, embora seu amadurecimento tenha sido mais lento, foi refletido pelo marco da Constituição de 1988, com a ampliação dos direitos de cidadania, permitindo, quanto à segurança, a descentralização para os governos locais, colocando o cidadão como sujeito no controle social e tornando-se o centro da política e principal beneficiário. Assim, cidadania, na lição de Vera Regina de Andrade, constitui “[...] a dimensão de participação/inclusão na e responsabilidade pela vida social e política (espaço público local, regional, nacional, global...)” (2003, p.77).



Outro ponto marcante deste modelo é a descentralização, ou seja, a promoção da segurança do cidadão em âmbito municipal, visto que os problemas causadores da insegurança podem ser vistos de forma mais clara na esfera local. No entanto, a atenção às expectativas da sociedade é de suma importância para a criação de uma relação de confiança entre população e poder local, “sem o qual políticas de prevenção e controle do crime e da violência têm poucas chances de sucesso” (NETO, 2011, p. 117).

Mas há de se ressaltar, que esse papel conferido aos municípios segue uma linha de ação de políticas setoriais, em que privilegia o *foco* em fatores de risco e públicos com comportamentos mais suscetíveis à violência, uma forma clara de tratamento seletivo. A focalização seria, *per si*, resultado de um diagnóstico fundado em informações quantitativas e complementado com dados qualitativos, de problemas relacionados ao crime.

De acordo com Neto (2011), o diagnóstico do problema é um processo que envolve seis passos principais: identificar os principais problemas de crime, violência e segurança no município; as áreas afetadas por esses problemas; as causas, fatores de risco, as consequências econômicas, sociais, culturais e políticas; também identificar os grupos na condição de causadores do problema e identificar um problema ou conjunto de problemas prioritários que podem ser objeto da política municipal de segurança cidadã.

Com efeito, esse diagnóstico focaliza, portanto, fatores de risco e essa caracterização gera um efeito negativo por estigmatizar determinados grupos e áreas. Mas é nesse sentido que o modelo entende ser a melhor opção de aplicação das políticas públicas de segurança cidadã, já que universalizar as políticas públicas, independente de fatores de risco localizado e público alvo, não conseguiria o resultado esperado, já que para cada município existe um tipo de *problema* peculiar, uma violência estrutural.

Nessa linha, inicia-se a atuação das autoridades e a participação cidadã com a criação e o desenvolvimento de políticas e programas específicos, no intuito de promover uma abordagem prevencionista do delito e da violência, lembrando que a abordagem repressiva deve agir de forma integrada.

O modelo visa atuar, não somente, nos atos suscetíveis de violência, mas nas causas que antecedem a violência ou o crime. Corroborando com esse entendimento, Neto informa que as políticas municipais de segurança cidadã, “[...]”



podem ser desenvolvidas não apenas de forma reativa, mas ainda de forma pró-ativa, a fim de evitar a emergência ou crescimento desses problemas” (2011, p.86).

No Brasil, o modelo de segurança cidadã municipal é, na maior parte, desenvolvido baseado em estratégias preventivas do poder público e sociedade, com ações de ordem econômica, cultural e social, como por exemplo, as ações educacionais, de redução de desigualdades sociais e econômicas, criação de áreas de lazer e manutenção de espaços públicos e controle de álcool e drogas.

Freire (2009) aduz que, no caso brasileiro, em que os municípios têm no máximo guardas municipais, as estratégias mais viáveis são as de natureza preventiva, de ordem estatal ou social. Desse modo, por essa estratégia, que o modelo buscou apoio nos demais setores da organização municipal, implicando dizer que,

a perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, etc. (FREIRE, 2009, p. 53).

É importante notar, pois, que o modelo de segurança cidadã é uma estratégia de aproximar o cidadão na gestão local, aferindo maior legitimidade às ações estatais, dando maior importância para a resolução de conflitos e na tentativa de construção de uma nova cultura cidadã na comunidade política. Vale ressaltar, entretanto, que a adoção de estratégias comunitárias não constitui tarefa simples. A exemplo do Brasil e outros países da América Latina, a democracia é recente e conseqüentemente considerada frágil, o que implica em dificuldades de participação cidadã nos Estados, na União, bem como no âmbito dos Municípios. Além do mais, a descentralização das políticas públicas de segurança cidadã para todos os municípios não ocorre de forma igualitária em todo o país, pois cada município tem seus limites de capacidade para enfrentar esses desafios, principalmente no tratamento da mudança cultural de uma sociedade tão fortemente marcada pelo autoritarismo estatal.

3. OS DILEMAS EM TORNO DO PARADIGMA SEGURANÇA CIDADÃ: uma problematização para além da ingenuidade sobre o Modelo

Nos últimos anos, com o agravamento dos problemas inerentes ao crime, tornou-se evidente que as violências não somente representam fortes obstáculos para o



exercício dos direitos e garantias dos sujeitos, mas podem afetar a governabilidade e comprometer a economia de um país⁵.

O modelo de segurança cidadã surgiu como uma nova roupagem da segurança pública, mas há de se pensar que o modelo veio como discurso político no intuito de superar a fragmentação institucional e o descrédito ante a baixa efetividade das políticas públicas.

Dessa forma, o modelo seguiu na direção de um paradigma que superasse o paradigma punitivo que historicamente acompanha o sistema penal, tomando como ponto de partida a definição constitucional da segurança como direito materialmente fundamental, além dos efeitos do panorama mundial sobre os direitos humanos, desde a II Conferência Internacional de Direitos Humanos, reunida em Viena, em 1995.

No Brasil, essa definição está disposta no artigo 144 da Constituição de 1988: “[...] a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, significando dizer que há uma responsabilidade compartilhada com todos na proteção social, ultrapassando o entendimento que apenas o Estado é responsável por esse desiderato.

O que se vê, porém, é um discurso garantidor e humanista, cumprindo uma função simbólica quando se trata da legitimidade adquirida pelos municípios, pois é notório que o paradigma de segurança cidadã parece continuar a utilizar da ideia da proteção do Estado contra os seus “inimigos”⁶, visto que as políticas de segurança cidadã são direcionadas a grupos seletos, fomentando a exclusão social e as desigualdades sociais, violências simbólicas e invisíveis.

Exemplo disso são as políticas sociais relativas à saúde, à educação, lazer e ao emprego apresentadas pelo modelo de segurança cidadã como medidas necessárias à prevenção da criminalidade. Como dito anteriormente, essas políticas são voltadas para

⁵ Nessa direção, assevera Dornelles, “a ordem constitucional democrática brasileira efetivamente não assegurou a plenitude das práticas democráticas e da cidadania para a maior parte da população brasileira, deixando prevalecer os “pontos negativos” que aparecem através da violência física, da discriminação étnico-racial (índios e negros, entre outros), do sexismo, da corrupção, do não-acesso à justiça, da criminalidade, das brutalidades policiais, da tortura, dos maus-tratos, e de um sistema penal que centra a sua atuação contra a população pobre e miserável” (2003, p.114).

⁶ Dialogando com Bauman (2013, p. 95, grifo nosso), destaca-se o medo do outro: “o outro é um vizinho, um transeunte, um vadio, um espreitador, em última instância, qualquer estranho. Mas então, como todos sabemos, os moradores das cidades são estranhos entre si, e todos somos suspeitos de portar o perigo; assim, todos nós, em algum grau, queremos que as ameaças flutuantes, difusas e incontroladas sejam condensadas e acumuladas num conjunto de suspeitos habituais. Espera-se que essa condensação mantenha a ameaça afastada e também, simultaneamente, nos proteja do perigo de sermos classificados como parte dela”.



a população etiquetada e considerada pobre, ideia da focalização social, políticas assistencialistas apresentadas como meios para prevenção da criminalidade.

Esse tipo de direcionamento e focalização só difundem a ideia de que as “populações carentes” são potencialmente perigosas, como se a criminalidade fosse consequência incontestável e direta da pobreza. Ou seja, só alimenta a crença de que a maioria dos criminosos é oriunda das classes menos favorecidas, tornando-os responsáveis pelo clima de medo e insegurança generalizados, e é esse tipo de pensamento que, até hoje, direciona as políticas de segurança, transformadas em políticas de reação à pobreza com a criação de estereótipos de pessoas consideradas diferentes dos padrões sociais “aceitáveis” (mendigos, negros, crianças abandonadas, desempregados, trabalhadores), revelando-se como nítido *controle penal da subcidadania*, no reverso do favorecimento da criminalidade organizada e de colarinho-branco. Sob essa concepção, “[...] Estabelece-se dessa forma uma linha divisória entre o mundo da criminalidade - composto por uma minoria de sujeitos potencialmente perigosos e anormais - e o mundo da normalidade - representada pela 'maioria' na sociedade” (ANDRADE, 1997, p. 67).

Não há de se negar a importância dessas políticas, mas o sentido aqui apresentado é que essa assistência não aparece como a devida função do dever estatal de prestação de segurança a cidadãos marginalizados nos seus direitos, mas em função do dever de prestação de proteção da sociedade contra criminosos potenciais. É nesse sentido que Baratta (2014, p. 91) alerta que,

o Estado intervém, através da prevenção social, não tanto para cumprir seu próprio dever de prestação a sujeitos lesionados, mas sim para realizar (através de ações preventivas não penais que se somam às repressivas) o próprio dever de proteção (mais especificamente, o de prestação de proteção) em relação a sujeitos fracos, já considerados ofensores em potencial. Estamos, portanto, diante de uma superposição da política criminal à política social, de uma criminalização da política social.

Ou seja, os marginalizados socialmente são transformados em potenciais infratores, tornando-se os clientes do controle social⁷ que, por ora, é a vez da política

⁷ Com a tese sobre a gestão da miséria pelo sistema penal, demonstrando as intrínsecas relações entre controle social e o sistema de *opressão* capitalista, Wacquant (2014, p. 18) afirmou que “a revolução capitalista a partir de cima, atualmente em andamento e comumente chamada de neoliberalismo, acarreta a ampliação e a exaltação do setor penal do campo burocrático, de modo que o Estado possa checar as reverberações sociais causadas pela difusão da insegurança social nos degraus mais baixos da hierarquia de classe e étnica, assim como mitigar o descontentamento popular pelo abandono de suas obrigações econômicas e sociais tradicionais. O neoliberalismo soluciona prontamente aquilo que para a ‘cultura do controle’ de Garland continua sendo um paradoxo enigmático da modernidade tardia, ou seja, o fato de que ‘o controle está sendo agora reenfocado em todas as áreas da vida social - com a única e surpreendente exceção da economia, de cujo domínio desregulamentado, emerge hoje, rotineiramente, a



social e do assistencialismo promovido pela segurança cidadã. É o que se vê em programas sociais, contra a violência doméstica, contra crianças, adolescentes e mulheres, de auxílio oferecido gratuitamente às regiões escolhidas seletivamente (onde os pobres moram). Trata-se de um típico exemplo de controle social por políticas assistencialistas, confundindo-se com a promoção de segurança para todos.

O que se vê, então, é um modelo prevencionista estereotipante, utilizado para mapear e seletivamente definir qual criminalidade e quais sujeitos devem ser objeto de repressão, qual vitimação deve ser objeto de prevenção. Têm-se, portanto a ideia do etiquetamento social. Logo,

[...] há uma clara demonstração de que não somos todos igualmente “vulneráveis” ao sistema penal, que costuma orientar-se por “estereótipos” que recolhem os caracteres dos setores marginalizados e humildes, que a criminalização gera fenômeno de rejeição do etiquetado como também daquele que se solidariza ou contata com ele, de forma que a segregação se mantém na sociedade livre. A posterior perseguição por parte das autoridades com rol de suspeitos permanentes incrementa a estigmatização social do criminalizado (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2011, p.73).

Segundo Alessandro Baratta (2014), o etiquetamento consiste na sustentação de um processo de interpretação, definição e tratamento, em que alguns indivíduos pertencentes à determinada classe interpretam uma conduta como desviante, definem os sujeitos praticantes dessa mesma conduta como sendo desviantes e empregam tratamento que entendem apropriados a essas pessoas, acarretando sua dessocialização, embrutecimento e estigmatização.

Essa abordagem é percebida, mais uma vez, em programas dirigidos a crianças, adolescente e mulheres em situação de risco social envolvendo aspectos como a reinserção na escola e na família, e acompanhamento na orientação sexual e na saúde. Tudo isso, como uma política discriminatória, levando em conta que a criminalidade está vinculada a ambientes e públicos já marginalizados.

Tomando como exemplo o Brasil, ressalta-se o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci)⁸ que tem como foco principal de atuação: foco etário de população juvenil entre 15 e 29 anos; foco social de jovens e adolescentes, em

maior parte dos principais riscos. A remontagem neoliberal do Estado também explica o agudo preconceito de classe, étnico-racial e espacial que atropela a retração simultânea do seu seio social e a expansão do seu punho penal: a população mais direta e adversamente impactadas pela restauração convergente do mercado de trabalho e da assistência pública mostraram ser também os beneficiários privilegiados da amplitude penal das autoridades”.

⁸Segundo Freire (2009) [...] o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI – é percebido como um marco legal no sentido da criação de novas diretrizes para as políticas de segurança pública. Tem como objetivo tratar do “tema da segurança pública sob um viés social e humanista que, sem se olvidar dos aspectos repressivos, possa priorizar os aspectos preventivos.” (BRASIL, 2007).



situação de risco social, egressos do sistema prisional e famílias expostas à violência urbana; e o foco territorial com regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos. Vê-se, pois, mais uma abordagem de etiquetamento social.

Andrade diz que esse “novo paradigma como direito social deve libertar-se do paradigma repressivo sem distinção de potenciais criminosos e potenciais vítimas” (2013, p.351). E, coadunando-se com a autora, a segurança deve ser separada do adjetivo pública e ser compreendida como um direito social de amplo alcance.

O fato é que o Estado busca, na adoção desses programas municipais de segurança cidadã, a ordem e o bom funcionamento social, passando para a sociedade uma falsa ideia de proteção estatal, proteção dada à sociedade dita *de bem*, contra os rotulados como *criminosos em potencial*.

4. RESQUÍCIOS DO MODELO SEGURANÇA CIDADÃ: (des)continuidades na atualidade de ambivalências

Diante do que foi explanado, apostou-se na descentralização da gestão e a execução de políticas e programas de segurança cidadã pelas autoridades locais. No entanto, não houve uma preocupação quanto à eficiência desses entes federados de executar políticas de prevenção à violência sem possuir, ao menos, uma estrutura de gestão com recursos humanos apropriados, finanças equilibradas e o conhecimento do modelo proposto, tornando-se, em grande parte das experiências, um modelo inviável ao município.

Não se deve esquecer, pois, que é evidente o sucesso de algumas experiências locais documentadas que registraram a redução de homicídios, que é o caso de Bogotá que continua desenvolvendo seus programas de segurança, da cidade de Quito, Medellín, República de El Salvador com a assessoria do PNUD/ONU, entre outras cidades da Colômbia com o desenvolvimento do Programa Departamento e Municípios Seguros.

Mencionando o Brasil, destacam-se, entre as experiências locais do modelo de segurança cidadã, com o apoio dos recursos repassados pelo PRONASCI, os municípios de Bagé, Passo Fundo e Canoas, no Rio Grande do Sul e de Jaboatão em Pernambuco e Diadema em São Paulo, que dentre os programas aplicados se destacam o



programa Mulheres da paz⁹, o Território da paz¹⁰ e o Protejo. Outros projetos com a mesma abordagem são o Miguilim, de Belo Horizonte, o Programa Cidade Mãe, de Salvador, o Projeto Criança, de Jundiaí, em São Paulo e o Programa Sobral Criança, de Sobral, no Ceará.

Nota-se que são poucos os programas que foram produzidos em âmbito local e, apesar de constituírem como bons exemplos de *segurança cidadã*, essas ações foram marcadas pela descontinuidade, seja por reduções e interrupções no investimento dos programas por mudança de prioridades, ou pela mudança de lideranças locais e de partidos com maioria no poder municipal.

É lamentável que, embora o tema aqui no Brasil já perpassasse mais de 15 anos, os municípios ainda não se consolidaram com o papel de cogestor na segurança pública. Talvez, a explicação se dê pela atribuição dada constitucionalmente aos Estados, impedindo que as autoridades locais sejam corresponsáveis pelo tema da segurança pública.

Ampliando o leque de ações, percebem-se, ainda, outros programas remanescentes do modelo de segurança cidadã que, dentre eles, se destacam a Bolsa-Formação, que é oferecida uma gratificação aos profissionais da segurança pública que estudam e atuam junto às comunidades; a Formação Policial, que é uma qualificação dos profissionais a partir da utilização de métodos e tecnologias não letais; o Programa Pacto pela Vida criado em 2007 pelo Estado do Pernambuco que trata de uma política pública de Segurança, construída de forma pactuada com a sociedade e o poder público. Atualmente, vários estados brasileiros utilizam programas semelhantes ao Pacto pela Vida, são eles: Bahia, Rio de Janeiro, Piauí, Ceará e Rio Grande do Sul.

Concluindo a identificação e análise de alguns programas de prevenção à violência implementados e, alguns em funcionamento, passa-se às considerações finais do presente artigo.

⁹O projeto *Mulheres da Paz* era destinado à capacitação de mulheres em temas como direitos humanos, gênero e mediação de conflitos, com objetivo de que estas pudessem exercer ações de justiça comunitária, mediação de conflitos, educação para direitos e encaminhamento de jovens para a rede de proteção. Para isso, o projeto previa o repasse de uma bolsa de R\$ 190,00 mensais às participantes (RISSO, 2016, p.20).

¹⁰O projeto tinha como objetivo a inclusão de jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade e exposição à violência em atividades esportivas, culturais e educacionais com vistas à emancipação e socialização. Os participantes podiam participar do projeto por até dois anos e era previsto o recebimento de uma bolsa mensal de R\$ 100,00 (RISSO, 2016, p.20).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com objetivo de ter contribuído com o tema que tratou dos fundamentos, dilemas e resquícios da segurança cidadã para a contemporaneidade, algumas considerações da pesquisa realizada, percebendo, que por ser um tema desafiador, há muito que se avançar.

Já é sabido que não existe uma única explicação para as várias faces da violência. Razão essa pela qual se busca o desenvolvimento de várias estratégias para alcançar a redução dos índices criminais a partir da gestão das políticas públicas. E na busca dessa redução, avançou-se mudar o paradigma punitivo de segurança pública para uma segurança cidadã que tem como característica a aplicação de políticas municipais de prevenção à violência a partir de diagnóstico de problemas locais.

No entanto, mostra-se evidente que o discurso do modelo pronto, exaltando os direitos humanos como questão garantidora e de retórica, é, na verdade, uma segurança pública de um sistema estereotipante que perpetua a degradação da categoria social dos pobres. É basicamente, ou principalmente, uma política de focalização na pobreza, ratificando a velha intervenção estatal de gerir problemas sociais com a *mão forte do Estado*.

Ou mais, é uma nova forma de criminalização da pobreza por meio de políticas sociais aplicadas aos “desajustados sociais”, deparando-se pelo poder do Estado a contribuir para potencializar o medo que as classes médias e altas têm das classes pobres. Estratégias elaboradas por um autoritarismo social e político que desrespeita as diferenças sociais e culturais e não reconhece igualdade de direitos para todos, mas apenas privilégios para alguns, principalmente, quando se trata da área de Segurança Pública.

E por fim, percebeu-se que a consolidação do modelo de segurança cidadã se mostra problemática e apesar do recente viés democrático em alguns Países, que no Brasil foi trazida pela Constituição de 1988, o modelo apresenta-se a partir de resquícios de experiências locais, gerando incertezas e questionamentos quanto a sua forma de atuação, traduzindo verdadeiro escamoteamento do que se deve entender por *cidadania* em um país marcado por profundas desigualdades sociais.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A Mudança do Paradigma Repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública**. Sequência. n. 67, p.335-356, Florianópolis. dez/2013.

_____. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. **Sistema penal máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Rideel, 2017.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. **Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO E INFORMAÇÃO PARA A PAZ. **Estado da paz e evolução da Violência**. Brasília, DF: CIIP, 2002.

DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. **A Segurança Cidadã no Contexto de Bogotá: um paradigma para a política de segurança pública brasileira**. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflitos e Segurança: entre pombos e falcões**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, Ano. 3, p.100-114, ago./set.2009.

JESUS, Thiago Allisson Cardoso de. **Violência estrutural, questão criminal e política de intervenção estigmatizante no estado brasileiro contemporâneo**. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

NETO, Paulo de Mesquita. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; Fapesp, 2011.

RISSO, Melina Ingrid. **Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, vol. 10, n. 2, ago/set 2016.

WACQUANT, Loic. **Bourdieu, Foucault e o Estado penal na era neoliberal**. In: ZAMORA, Daniel (Org.). *Critiquer Foucault*. Bruxelas: Editions Aden, 2014.



WASELFISZ, Julio Jacobo (Org.). **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**, volume 1: Parte Geral. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.