

Observatório de Segurança Pública de Canoas

Contribuições à gestão pública municipal da segurança

Observatory of Public Safety Canoas

Contributions to the management of municipal public security

Eduardo Pazinato

Aline Kerber

*Rafael Dal Santo**

Resumo: O presente artigo pretende apresentar, em linhas gerais, os fundamentos que embasam a atuação dos municípios no campo da segurança pública, assim como apontar algumas das contribuições do Observatório de Segurança Pública de Canoas na gestão do conhecimento da política municipal de segurança pública, qualificando a atuação tático-operacional das diversas agências que participam do Gabinete de Gestão Integrada local (GGI-M). A experiência deste observatório aparece como uma expressão do entrelaçamento da pesquisa científica/acadêmica com a pesquisa realizada na e para a própria gestão pública. Esse “tipo” de pesquisa desvela-se como essencial para as decisões dos gestores públicos municipais, especialmente no processo de consolidação das políticas públicas que se pretendem não somente de governo, mas também de estado.

Palavras-chave: Observatórios de Segurança Pública. Gestão pública. Canoas/RS.

Abstract: This paper aims to present, in general, the rationale for performance of municipalities in the field of public safety, as well as pointing out some of the contributions of the Observatory of Public Security of Canoas in knowledge management of municipal politics, qualifying the tactical-operational activities of the various agencies participating in the local “Integrated Management Office” (GGI-M). The experience of the observatory appears as an expression of the interlacing of scientific/academic research with the local management of public security. This kind of research performed by observatory appears as essential to the decisions of municipal administrators, especially in the consolidation of public policies that are intended not only government but also to state policies.

Keywords: Public Security Observatories. Public management. Canoas/RS.

* Eduardo Pazinato é Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (Ufsc) e diretor de inovação do Instituto Fidedigna em Porto Alegre, RS, Brasil <eduardo.pazinato@ifdedigna.com.br>. Aline Kerber tem especialização em Segurança Pública e Cidadania pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs) e é diretora de pesquisa do Instituto Fidedigna <aline.kerber@ifdedigna.com.br>. Rafael Dal Santo é mestrando em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Pucrs), membro dos grupos de pesquisa Política Pública e Administração da Justiça Penal (Pucrs) e Violência e Cidadania (Ufrgs) em Porto Alegre, RS, Brasil <rafaeldal@gmail.com>.

Introdução

Considerando o papel destacado que os municípios podem desempenhar na área da segurança pública, a Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, RS, propôs a constituição do Observatório de Segurança Pública, com o apoio técnico e financeiro do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Instituído pela Lei Municipal nº 5386, de 19 de maio de 2009, o observatório iniciou suas atividades em maio de 2010, através de parceria entre a Prefeitura, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O observatório foi concebido para atuar como uma ferramenta estratégica do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), realizando periodicamente diagnósticos e estudos locais para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos.

Dessa forma, o presente artigo pretende apresentar, em linhas gerais, os fundamentos que embasam a atuação dos municípios no campo da segurança pública, assim como apontar algumas das contribuições do observatório na gestão do conhecimento da política municipal de segurança pública de Canoas, qualificando a atuação tático-operacional das agências que participam do GGI local.

Fundamentos teórico-práticos da atuação municipal no campo da segurança pública

A atuação municipal no campo da gestão de políticas públicas conforma um processo político-institucional mais amplo que adquire relevância na agenda nacional ao longo da década de noventa do século 20 com o advento da descentralização político-administrativa calcada pela recepção, no plano jurídico-formal, de significativas alterações nas dinâmicas sociais e políticas na contemporaneidade.

O fortalecimento do poder local e a criação de novos canais, mecanismos e instrumentos de participação política na gestão de políticas públicas representam uma conquista democrática e um desafio de novo tipo na e para a administração pública brasileira.

Os novos contornos e padrões organizacionais da gestão pública impõem desafios também diversos para a consolidação de um desenho institucional que seja capaz de incorporar ao planejamento das políticas públicas estudos e pesquisas capazes de oferecer diagnósticos cada vez mais técnicos e científicos

dos programas, projetos e ações a serem formulados, implementados e, de forma permanente e continuada, avaliados (*accountability*), incorporando não somente os especialistas, como também a cidadania, na sua administração.

O conceito de governança local, pensado, a princípio, em termos globais, nacionais e regionais, possui relação com um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais torna-se fundamental. O que está em curso é a construção de um sistema político-institucional de gestão pública compartilhada que combine elementos dos modelos de democracia representativa e participativa, envolvendo diversos outros atores e/ou setores sociais (movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades privadas, universidades, órgãos estatais, populares, entre outros).

É por isso que a descentralização das políticas públicas vem sendo constantemente relacionada à municipalização, já que se acredita que:

A proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradores de conflitos urbanos. Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de base e de legitimação do sistema político-estatal como um todo (Dias Neto, 2005, p. 55).

Nesse contexto, a atuação dos municípios no campo da segurança pública, entre outros fatores, na esteira do que sustentam Kahn e Zanetic (2005), pode ser explicada pelo aumento “objetivo” dos índices de violência e criminalidade e pela percepção social de insegurança pública.

O protagonismo dos municípios nessa seara pode, paradoxalmente, reificar as desigualdades estruturais do sistema social e penal e, por outro lado, colaborar para a conformação de uma cultura política e de gestão pública democráticas, voltado à efetivação da segurança como um direito social fundamental à cidadania.

Uma análise mais detida do controle sociopenal, todavia, aponta para a deslegitimação do suposto controle exercido pelo discurso jurídico-penal (pelo saber penal ou pela ciência penal) sobre seu poder repressivo, desvelando seu poder configurador ou disciplinador da vida social.

É em face desse redimensionamento da extensão do controle social punitivo operado pelo sistema penal (formal/institucional, como também

pelo informal/não institucional) nas diversas esferas da vida que a gestão do conhecimento na área da segurança pública, através, por exemplo, da institucionalização dos observatórios locais, adquirem relevância – tanto do ponto-de-vista político-institucional quanto sociocultural.

Afinal, há que se avançar para a concepção de uma política de segurança que seja capaz de garantir a segurança dos indivíduos em todos os seus direitos fundamentais, na esteira do conceito tomado de empréstimo por Baratta de Galtung (Baratta, 1993), o que inclui os direitos de prestação positiva por parte do estado, por meio da garantia e da promoção das condições materiais de gozo efetivo desses direitos (ações positivas fáticas).

A atual política nacional de segurança estabeleceu as bases para a construção, do que nominou, de um “novo paradigma de segurança com cidadania”, centrado na construção de alternativas democráticas e dialógicas para a mediação dos conflitos, buscando superar a lógica tradicionalmente repressiva e reativa do funcionamento e atuação das instituições e órgãos que compõem o controle social formal. Para tanto, dando continuidade à institucionalização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), concebido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), criada em 2003, o Pronasci busca consolidar a participação dos municípios na gestão de políticas públicas de segurança, visando à redução das violências e ao fomento de ações preventivas, com foco na garantia e na promoção de direitos, sendo os Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) a instância máxima de deliberação, consensuada, dessa nova política de segurança.

Os GGIs foram criados, inicialmente, para concretizar o funcionamento federativo do Susp junto aos estados, com o intuito de superar as dificuldades advindas da falta de planejamento e de integração entre as diversas agências que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal no país. A partir 2007, através do já citado Pronasci, essa experiência foi potencializada com a constituição de Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGI-Ms). A criação dos GGI-Ms logo se tornou exigência para que os municípios acessassem os recursos do Pronasci (Soares, 2009).

Os GGI-Ms passam a desenvolver ações tático-operacionais, integrando as Polícias Civil e Militar, a Guarda Municipal, entre outras, mediante a organização de forças-tarefa, missões especiais e/ou a instalação de Gabinetes de Gestão de Crise. Esse reposicionamento deveu-se ao entendimento de que essa instância representaria um fórum privilegiado para viabilizar uma maior articulação, coordenação e integração das políticas de segurança pública (de ordem policial) com as demais políticas públicas desenvolvidas

pelos municípios. É nessa direção, segundo Soares (2009), que o GGI pode contribuir para romper a lógica da “gestão pública por espasmos”, ao redefinir o padrão organizacional das instituições de segurança pública e justiça criminal (Pazinato da Cunha, 2011).

Ocorre que, não raro, as políticas públicas são planejadas sem diagnósticos prévios, efetivando-se motivadas por questões e problemas sociais emergentes. No momento da elaboração de ferramentas de gestão do conhecimento das políticas públicas de segurança dificilmente se torna possível dimensionar e planejar todos os seus usos e suas potencialidades. Esses instrumentos de monitoramento e avaliação, por consequência, aparecem no processo somente depois da tomada de decisão pelos gestores públicos sobre os moldes da política a ser adotada.

Por essa razão, o Observatório de Canoas, através da realização de estudos e pesquisas de fontes primárias e secundárias, vem buscando sensibilizar os gestores públicos municipais, estaduais e federais que participam do GGI-M acerca da relevância, político-institucional, da sistematização e análise dos dados, informações e conhecimentos produzidos pelas instituições de segurança pública e justiça criminal e mesmo das instâncias de participação popular.

A principal dificuldade enfrentada pelos gestores da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (SMSPC), quando da sua concepção, e, posteriormente, pela equipe multiprofissional contratada para sua execução, relacionava-se com a ausência de uma metodologia clara de operacionalização e funcionamento do observatório que, ao mesmo tempo, contemplasse as peculiaridades das realidades locais e possibilitasse o trabalho em rede para a comparabilidade das pesquisas produzidas no campo da segurança pública.

De modo geral, diversos estudos têm apontado os dilemas e desafios daqueles(as) que analisam as estatísticas criminais produzidas no Brasil, alertando para a precariedade da produção desses registros, tais como: os problemas relacionados à subnotificação; a falta de padronização nos procedimentos de coleta, a influência de fatores operacionais e políticos; a não uniformidade metodológica entre as organizações policiais; a subjetividade envolvida no ato de registrar, entre outros (Cano, 2000; Batitucci, 2007; Miranda, 2008; Lima, 2011).

A ausência de um sistema de indicadores para monitorar e avaliar o desempenho das agências de segurança pública e justiça criminal é perpassada pelas complexidades teóricas inerentes aos processos políticos de construção das categorias penais (construção social da realidade) e, ainda, à falsa

dicotomia, presente na cultura organizacional das instituições policiais, entre a experiência prática e a necessidade de sistemas de informação. Corroborando Beato ([s. d.], p. 2).

Como não vêem utilidade nenhuma na produção de estatísticas e indicadores, os operadores das organizações do sistema de justiça criminal tendem a negligenciar a produção dessas informações, relegando-as a terceiro e quarto plano, dada a sua relevância para as atividades práticas da organização. Este é um problema delicado por envolver mecanismos de persuasão de policiais e agentes dos sistemas de justiça criminal encarregados da produção de estatísticas em relação à conveniência da adoção de sistemas desta natureza. O crescimento das taxas de crimes nos últimos anos tem se encarregado desta tarefa.

Convém ressaltar que essa dificuldade não advém exclusivamente da qualidade dos registros e das condições de sua produção, mas especialmente de como esses dados (não) são utilizados pelos profissionais da área e o modo através do qual as informações são disponibilizadas à sociedade. A esse respeito, destaca Lima (2008, p. 69):

A análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos, mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo.

Mesmo diante dessas complexidades metodológicas e políticas, faz-se imprescindível a utilização de métodos e técnicas de análise que possibilitem, por exemplo, cotejar as ocorrências criminais com os recursos institucionais (equipamentos e serviços públicos disponíveis), com as características do espaço urbano e de sua população, e, sobretudo, com os demais indicadores de outras políticas públicas.

Com a institucionalização do Observatório de Segurança Pública de Canoas, espera-se aperfeiçoar não somente a gestão da segurança pública, como também dar ensejo a novas possibilidades de abordagem e intervenção na gestão das políticas públicas de segurança, mais focadas na prevenção das violências, alternativas aos tradicionais processos de criminalização dos mecanismos de controle social formal.

Contribuições do observatório à gestão pública municipal de segurança

A atuação do observatório junto ao GGI-M de Canoas

As ocorrências de homicídios em Canoas têm sido monitoradas pelo GGI-M desde 2009, que discute mensalmente seus agenciamentos, sua espacialização e estratégias de controle e redução. As fontes utilizadas são os Boletins de Ocorrência (BOs) registrados pela Polícia Civil e os dados advindos do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde. Esses registros são repassados mensalmente ao observatório, que os sistematiza e os analisa.

Como as fontes dos dados geram registros que visam responder a questões específicas de seus atendimentos, as informações nem sempre coincidem entre si, fato que nos permite complementá-las e melhorar sua qualidade. É por isso que o termo “homicídio” deve ser entendido em seu contexto mais genérico, como um agregado dos crimes violentos com resultado morte.¹ Essa metodologia traz vantagens e desvantagens à gestão das políticas públicas de segurança de prevenção das violências e da criminalidade, especialmente de crimes violentos contra vida.

A vantagem reside na possibilidade de se compreender os eventos de um modo mais próximo da “realidade”, ou seja, agregando-se eventos inicialmente distintos, que produzem, todavia, reações sociais similares. Por outro lado, a tipificação legal, as motivações e os agenciamentos para a prática desses crimes não são as mesmas. Uma desvantagem significativa é a falta de comparabilidade com outros municípios da região e do país, uma vez que há divergência na metodologia utilizada (Dal Santo; Kerber, 2010).

O GGI-M de Canoas também passou a acompanhar mensalmente as ocorrências de furto e roubo de veículos, principalmente por se tratarem de crimes que potencializam o sentimento de insegurança da população e por estarem, eventualmente, relacionados a uma ampla rede de atividades criminosas. A principal dificuldade encontrada pelo observatório para trabalhar essas informações deve-se à qualidade do preenchimento dos BOs, especialmente no campo referente à localização dos eventos, prejudicando,

¹ As tipificações policiais que compõem esse agregado de crimes são encontro de cadáver e latrocínios, principalmente. A mesma terminologia foi empregada em pesquisa encomendada pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas (Rolim, 2009).

potencialmente, a espacialização, através do georreferenciamento, desses delitos.²

A utilização de estatísticas criminais no âmbito do GGI-M, ainda que recente e com poucos tipos de delitos analisados neste um ano de atuação, já vem demonstrando a urgência de se melhorar a qualidade das informações disponíveis – desde seu processo de registro, coleta, análise e disponibilização dessas informações para os gestores públicos de segurança. Daí a importância, sempre renovada, de apurar as informações coletadas, assim como a utilização de métodos e técnicas de análise voltadas a auxiliar o trabalho realizado pelas agências de segurança pública que atuam no município.

Parte dessa qualificação redundo do esforço promovido para melhor organizar o banco de dados do Observatório, incluindo informações estruturadas sobre, por exemplo, o meio empregado pelos autores e outros elementos que configuram o *modus operandi* dos delitos registrados.

Os estudos e as pesquisas produzidas pelo Observatório também contribuem para o planejamento e para a avaliação do Plantão Integrado de Fiscalização, ação integrada empreendida pelo GGI-M de Canoas com o objetivo de realizar fiscalizações administrativas e policiais, visando ao estímulo da convivência cidadã, à diminuição da perturbação do sossego e à redução de outros índices de criminalidade relacionados.

Os locais visitados pelos Plantões Integrados de Fiscalização³ são definidos a partir da sistematização das reivindicações e das denúncias da cidadania canoense registradas nas diversas instâncias que conformam o Sistema de Participação Popular Municipal,⁴ das informações repassadas pela Coordenadoria de Atendimento ao Cidadão, daquelas fornecidas diretamente pelos órgãos de fiscalização do município, da Sala Integrada de Monitoramento e, ainda, da Brigada Militar, por meio do número 190. Essas informações, estruturadas em um banco de dados, permitem o planejamento das ações, as quais, por sua vez, são registradas em um instrumento próprio, e especializadas,

² Em estudo realizado para um período de sete meses, não foi possível georreferenciar cerca de um terço dos registros. Mesmo esses crimes possuindo altas taxas de notificação, sua utilidade para o planejamento de ações integradas fica em muito prejudicada pela qualidade dos registros (Dal Santo, 2011). Dificuldades semelhantes foram encontradas por Musumeci; Conceição (2007).

³ No período de julho de 2010 a junho de 2011 foram realizados 36 plantões, totalizando 239 fiscalizações em estabelecimentos comerciais, com uma média mensal em torno de 21 fiscalizações.

⁴ Desde 2009 a prefeitura vem realizando, todo sábado, atendimentos públicos em praças e parques da cidade, projeto chamado “Prefeitura na Rua”. Outra importante ação é a Plenária de Serviços, encontros regionais em que o prefeito presta contas sobre a execução dos serviços públicos, possibilitando a participação social através de críticas e sugestões. Intenta-se, assim, reduzir o déficit democrático e empoderar a cidadania canoense.

o que possibilita a sistematização e a análise das atividades realizadas pelo Plantão, assim como das ações específicas de cada órgão envolvido nesta atividade (Prandini; Bergonci, 2011).

A atuação do observatório junto à Guarda Comunitária e à política municipal de prevenção às violências nas escolas

A Guarda Municipal de Canoas tem longa tradição em atividades internas no governo municipal, como guarda patrimonial, de zeladoria e de portaria. Com as mudanças impulsionadas pela criação do Pronasci em 2007, através de uma política de valorização e qualificação das Guardas Municipais, e pela 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Conseg) em 2009, a Guarda Municipal passa a ter um papel decisivo no sistema de segurança por meio da promoção de políticas de prevenção às violências. Desde 2009, a Guarda Municipal de Canoas passa a atuar não somente como guarda patrimonial, mas também no projeto estratégico Guarda Comunitária (através da ação Ronda Escolar), operando em mediações de conflitos e no atendimento a cidadãos e cidadãs nos mais diversos serviços.

Tais mudanças foram acompanhadas pelo Observatório desde 2010. Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) como forma de diagnosticar as (in)satisfações dos Guardas Municipais e, ao mesmo tempo, para visualizar e apontar possíveis (re)estruturações no que diz respeito ao plano de carreira, às rotinas operacionais (escala de trabalho, por exemplo), avaliações para a Gratificação por Atividade Desempenhada (GAD), entre outras. Além disso, o estudo também fornece subsídios para a gestão planejar até 2012 a forma de qualificar a formação dos(as) profissionais na nova condição de Guardas Comunitários, seja através de cursos de formação, seja através da assimilação de mudanças que os deixem mais satisfeitos e, por conseguinte, com mais qualidade de vida no trabalho e fora dele.

A pesquisa QVT só foi possível de ser elaborada e estruturada depois da realização de dois (2) grupos focais junto aos GMs, que serviu como pesquisa exploratória indicando, a partir das suas percepções, quais seriam as questões a serem investigadas e quantificadas (Kerber; Sabedot, 2011).

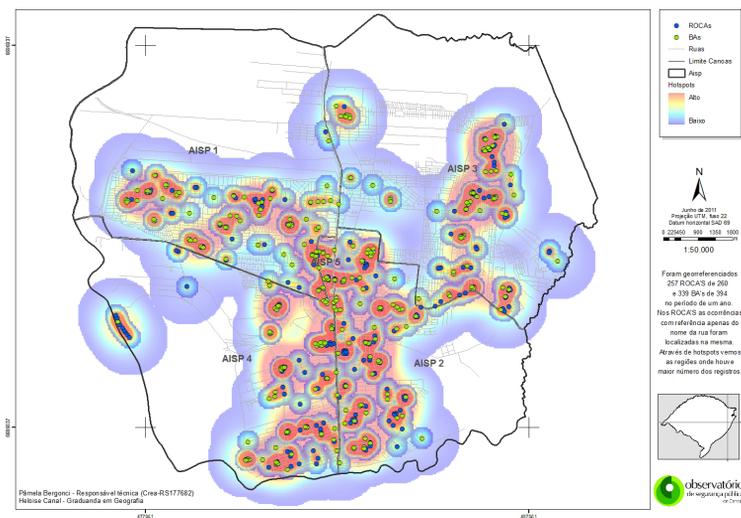
Um dos pontos mais importantes da contribuição do Observatório para a estruturação operacional e do planejamento da Guarda Comunitária está sendo a sistematização e a criação de um banco de dados com todos os atendimentos da Guarda, registrados nos Boletins de Atendimentos (BAs) e nos Registros de Ocorrência Administrativas (Rocas). A partir disso, pode-se verificar o trabalho de cada equipe, a relação guarda-comunidade e guarda-comunidade

escolar, a sazonalidade dos atendimentos (horários, dias da semana) e os meios de comunicação, por exemplo.

Esse acompanhamento torna possível mensurar o alcance do trabalho da Guarda em relação à prevenção aos crimes e às violências perpetradas na cidade e a possibilidade, através do cruzamento das estatísticas criminais e das denúncias advindas do sistema de participação popular municipal, de planejar, por meio da ferramenta do georreferenciamento, as rotas de trabalho mais convenientes para cada equipe nas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs).

Exemplo desse trabalho pode ser visualizado na ilustração do mapa abaixo (Figura 1), no qual o Observatório, através de *hot spots*, consegue apontar, em um ano de trabalho, os locais onde a Guarda atuou, tanto em atendimentos diretos quanto na prevenção situacional.⁵

Figura 1. Registro de ocorrências administrativas e boletins de atendimento da Guarda Municipal de Canoas – março de 2010 e fevereiro de 2011



⁵ Com a utilização da ferramenta *Crime Analysis* do software Arcgis, temos a possibilidade de identificar no mapa a localização das regiões com maior concentração de registros de Boletins de Atendimento e Registros de Ocorrências Administrativas. O *hot spot* é uma ferramenta que permite que o profissional defina um raio de busca de eventos, partindo de cada ocorrência georreferenciada no mapa. A partir de cada ponto plotado, o software busca – no raio definido – concentrar as regiões com maior número de registros. Na mapa em questão a variação se deu da maior para a menor concentração em uma escala da cor vermelha para a azul. Na imagem, utilizamos dois raios como critério, construindo um *hot spot* com raio de 1000 metros (mostrando na escala do município os locais onde houve mais registros) e, sobreposto, um *hot spot* com raio de 300 metros (buscando identificar as regiões dentro das AISPs com maior número de registros).

Vale evidenciar que o trabalho da Guarda, através dos Rocas, é expressivo no que chamamos de prevenção situacional, que envolve demandas por serviços públicos relacionados de alguma forma à construção de ambientes seguros (sensação de segurança) e, portanto, podem ser consideradas medidas de prevenção às violências. São agrupadas nessa categoria, entre outras solicitações: iluminação pública; conserto de portões e cercamentos; podas de árvores e capinas; retirada de lixo etc. Esses registros são encaminhados às Secretarias do Município competentes, que tomam as providências cabíveis e contribuem com uma maior aproximação da Guarda com a comunidade.

Algumas oficinas foram construídas junto à Guarda para que o Observatório pudesse ter dados melhor estruturados, a principal delas foi a “Oficina de Construção Coletiva dos Instrumentos de Registros da Guarda Municipal de Canoas”, oportunidade em que foram discutidos coletivamente com os Guardas da Ronda Escolar os modelos mais adequados de registros. Essa oficina foi pensada a partir da identificação do Observatório de que os modelos de formulários de Roca e BA não pareciam dar conta da “realidade” de trabalho da Guarda e, por isso, deveriam ser modificados a fim de se adequarem melhor às expectativas daqueles que fazem seu preenchimento e, por conseguinte, para serem mais explicativos das situações com que os GMs se deparam e que são descritas nos formulários.

Passado mais de um ano da implementação dos registros da Guarda “em papel”, da readaptação dos formulários e do expressivo incremento do trabalho, um passo significativo está sendo dado pela SMSPC e pelo Observatório para consolidar o Registro Eletrônico da Guarda Municipal (REG-M) neste ano, através de dispositivos móveis para acesso e preenchimento de formulários eletrônicos.

A Política Municipal de Prevenção às Violências nas Escolas, conforme Lei Municipal nº. 5505, de 20 de maio de 2010, vem se consolidando de forma expressiva com a atuação da Guarda, através das Comissões Internas de Prevenção às Violências nas Escolas (Cipaves), do Fórum Municipal de Prevenção à Violência Escolar, do Comitê de Prevenção à Violência Escolar, do Teatro de Fantoques, do GGI-M vai à escola, do Hip Guarda Hop e do Registro On-line de Situações de Violência nas Escolas (Rove).

Concebido pelo Observatório em 2010, o Rove constitui um sistema de informações inserido no âmbito da política municipal de prevenção às violências nas escolas, passando a vigorar no início do ano letivo de 2011, com o objetivo de congregar e sistematizar dados sobre situações de violências nas escolas (ou no entorno), as quais, geralmente, não são registradas e acessadas

pelos gestores municipais. Face à ausência de registros oficiais sobre o tema, o que geralmente ocorre em estudos nacionais é a junção de pesquisas qualitativas com a quantificação das percepções dos atores sociais envolvidos – pais, professores, diretores, alunos e, eventualmente, policiais (Abramoway, 2002; 2009).

A carência de informações fidedignas sobre a complexidade desses processos sociais pode, por um lado, invisibilizar as violências eventualmente praticadas nas escolas e, por outro, evidenciar, de forma ambígua, o seu reverso, ou seja, manifestações que só reforçam a estigmatização e a criminalização, a exemplo da percepção social dos “bondes”, impossibilitando, pois, outras metodologias de intervenção orientadas por políticas públicas de novo tipo voltadas à prevenção das violências.

O sistema Rove está disponível no *site* da Prefeitura aos servidores autorizados pelas escolas. Aos profissionais do observatório cabe a crítica, a análise e a produção de relatórios periódicos. Frequências simples e cruzamentos estão disponíveis em tempo real para cada escola.

Em três meses de funcionamento foram notificadas 233 situações de violência, com o envolvimento de mais de 600 alunos em 27 das 42 escolas municipais – média de 2,5 registros por dia. Os tipos de situações com maior incidência foram agressão física (52%), agressão verbal (32%) e ameaça (30%).

Certamente ainda se tem uma “sub-subnotificação” expressiva das violências na escola; no entanto, observou-se que apenas em menos de um terço dos registros, as escolas entraram em contato com algum outro órgão público, sendo a Guarda Municipal a instituição mais acionada pela comunidade escolar. Os dois terços das situações em que a Guarda Municipal não é acionada passam a ser de conhecimento do Poder Público, congregando informações que podem ser analisadas de forma convergente.

As políticas públicas e os projetos sociais não nascem e nem permanecem totalmente acabados e, por conseguinte, os instrumentos e as ferramentas para sua avaliação e monitoramento também não. Ambos têm um período de maturação, de adaptação e de efetivação, visto que as dinâmicas sociais não são fixas e imóveis, mas dependem da inter-relação entre diversos atores (e fatores) sociais, culturais e organizacionais e da resposta que se obtém nos diversos contextos em que se inserem.

Por conta disso, o Rove vem se apresentando com diversos sentidos e significados na percepção da comunidade escolar, conforme verificado em pesquisa de opinião. Ao mesmo tempo, o sistema vem redirecionando expectativas e reorientando a atuação da gestão pública municipal.

Conclusão

Com base nos ensejos traçados neste artigo, faz-se necessário a superação da lógica de ação por espasmos na gestão pública, rompendo, com isso, com o modelo organizacional instituído, em especial do que tratamos, na segurança pública municipal, no qual as informações criminais não são de controle público, pelo menos da forma como deveriam ser – dados desagregados e de razoável entendimento público.

Os GGIs aparecem, nesse escopo, como uma ferramenta essencial para desfazer essas amarras burocráticas paralisantes e que vão de encontro a atual política nacional de segurança que estabelece as bases para a construção de um “novo paradigma de segurança com cidadania”, centrado na construção de alternativas democráticas e dialógicas para a mediação dos conflitos, buscando superar a lógica tradicionalmente repressiva e reativa do funcionamento das instituições e órgãos que compõem o controle social formal.

Consoante essa política, a experiência do Observatório de Segurança Pública de Canoas aparece como uma expressão do entrelaçamento da pesquisa científica/acadêmica com a pesquisa realizada na e para a própria gestão pública. Esse “tipo” de pesquisa desvela-se como essencial para as decisões dos gestores públicos municipais no âmbito do GGI, especialmente no processo de consolidação das políticas públicas que se pretendem não somente de governo, mas também de estado.

O Observatório acabou se constituindo de forma paradoxal, por um lado, como um centro de pesquisas aplicadas à gestão do conhecimento e, por outro, com a necessidade de lidar com as conformidades já encaminhadas pela política local e dentro de um escopo político e organizacional já traçados. Nessa direção, é um exemplo de produção do conhecimento, pela capacidade de imersão e de atuação/intervenção na gestão pública de segurança em relação às pesquisas puramente acadêmicas que, por vezes, escolhem e discorrem “livremente” uma problemática, mas que geralmente não conseguem ser de alcance e de conhecimento das políticas.

Por ora, pode faltar o distanciamento necessário do “campo de pesquisa” para a realização de alguns estudos, essencial para o estranhamento do familiar, no qual se conseguiria confrontar intelectualmente diferentes visões relativas aos fatos existentes (Da Matta, 1978), mas, com certeza, sobram perspectivas de análises.

O desafio consiste em fazer com que essa “arquitetura do conhecimento” seja apropriada pelos servidores de carreira a fim de deixar a “herança” de

que não se deve planejar e executar as políticas públicas sem diagnósticos prévios e estudos qualificados, através dos usos das ferramentas e das técnicas disponíveis de georreferenciamento e de estatística, fundamentais para a mensuração e para a tomada de decisão dos gestores. Contudo, não se pode criar a falsa ilusão de que a técnica, os números e os mapas podem responder e contemplar todas as questões, visto que, de fato, eles são instrumentos que orientam as práticas sociais e políticas.

Há ainda dificuldades de tornar as metodologias e as estatísticas criminais, em especial, padronizadas, com vistas a ampliar o conhecimento na área da segurança pública, permitindo um mínimo de comparabilidade regional e até mesmo suprarregional, o que não deixaria tão ambíguas as decisões em nível federal, como são, atualmente, os destinos dos programas sociais do Pronasci nos Territórios de Paz.

Na construção do observatório, inúmeras foram as complexidades, conforme se afirmou, de construção das metodologias e das escolhas que se teve que fazer. Acredita-se que a experimentação, a criatividade e a ousadia foram, talvez, o segredo para que se pudesse criar, num “campo em branco”, tantas pesquisas e forjadas as bases de um sistemas de informação na área da segurança pública no plano local.

No presente artigo optou-se por relatar os trabalhos junto aos projetos estratégicos Guarda Comunitária e a relação do observatório junto ao GGI-M. Há ainda que se discorrer sobre a avaliação em desenvolvimento dos projetos sociais que configuram o Território de Paz Pronasci Guajuviras e do projeto “Canoas mais Segura”, reflexão esta que deve ser apresentada em trabalhos posteriores.

Por fim, a opacidade dos números e a espetacularização das mídias não podem se constituir nos únicos critérios heurísticos de avaliação do impacto dos programas, projetos e ações desenvolvidos no campo da segurança pública. Pelo contrário, os dados e os estudos precisam ser de controle público e devem, por conseguinte, ter a participação popular na empreitada da decisão e da avaliação, fortalecendo a *accountability* no sistema de segurança pública e justiça criminal.

Talvez esse seja o grande legado a ser deixado pelo observatório a fim de que se possa confiar na manutenção e na tomada de decisão dos gestores públicos municipais estimulados pela integração (inter)institucional e agencial e pela produção, sistematização, análise e divulgação das informações e do conhecimento no campo da segurança pública.

Referências

- ABRAMOVAY, Miriam; CUNHA, Anna Lúcia; CALAF, Priscila Pinto. *Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas*. Brasília: SEEDF, 2009.
- ABRAMOVAY, Miriam; RUA, Maria das Graças. *Violências nas escolas*. Brasília: Unesco, 2002.
- BARATTA, Alessandro. Direitos humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. *Revista de Ciências Penais*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 44-61, abr.-jun. 1993.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan.-jun. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_01.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2011.
- BEATO, Cláudio C. Informação e desempenho policial. *Crisp – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança*, Artigos. Belo Horizonte [s. d.]. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/InfoPol.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2011.
- CANO, Ignácio. Registros criminais da polícia no Rio de Janeiro: problemas de confiabilidade e validade. In: Fórum de Debates: Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas, Ipea, Rio de Janeiro, 2000.
- DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- DAL SANTO, Rafael. *Estudo sobre furtos e roubos de veículos em Canoas*. Relatório de pesquisa, 2011. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/observatorio-de-seguranca-publica-de-canoas/lista/documentos>>. Acesso em: 26 jul. 2011.
- DAL SANTO, Rafael; KERBER, Aline de Oliveira. *Estudo dos homicídios em Canoas* (2009). Relatório de pesquisa, 2010. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/observatorio-de-seguranca-publica-de-canoas/lista/documentos>>. Acesso em: 16 jun. 2011.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: RT, 2005.
- KAHN, Túlio; ZANETIC, André. *O papel dos municípios na segurança pública*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br>>. Acesso em: 29 out. 2005. <http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo383?rev=&filename=Relatorio_Papel_Munic_Seg_Pub.pdf>. Acesso em: 30 out. 2005.
- KERBER, Aline de Oliveira; SABEDOT, Rodrigo. *Qualidade de vida no trabalho (QVT): um estudo de caso da Guarda Municipal de Canoas, RS*. Relatório de pesquisa, 2011. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/observatorio-de-seguranca-publica-de-canoas/lista/documentos>>. Acesso em: 16 jun. 2011.
- LIMA, Renato Sergio de. *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2011.
- LIMA, Renato Sergio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 80, p. 65-69, mar. 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. In: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila M. Lopes (Orgs.). *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

MUSUMECI, Leonarda; CONCEIÇÃO, Greice. *Geografia dos roubos de veículos na cidade do Rio de Janeiro: análise das ocorrências registradas pela Polícia Civil e das denúncias feitas ao Disque-Denúncia no período 2002-2005*. Relatório de pesquisa, 2007. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/Prisma_geografia_roubos_veiculos.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2011.

PAZINATO DA CUNHA, Eduardo. *Do direito à segurança à segurança dos direitos: uma análise sociopolítica e criminológica acerca dos sentidos da participação na gestão de políticas municipais de segurança na contemporaneidade*. Porto Alegre: Lumens Júris, 2011. (no prelo)

PRANDINI, Janine; BERGONCI, Pâmela. *Reivindicações e denúncias: subsídios para o planejamento do Plantão Integrado de Fiscalização*. Relatório de pesquisa, Canoas, RS, 2011. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/observatorio-de-seguranca-publica-de-canoas/lista/documentos>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

ROLIM, Marcos. *Estudo de perfil de homicídios ocorridos em Canoas, RS*. Relatório de pesquisa, 2009.

SOARES, L. E. Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública: gênese; implantação; desdobramentos. In: *Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública: coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

Data de recebimento: 31/10/2011.

Data de aprovação: 30/03/2013.

Autor correspondente:

Eduardo Pazinato

Av. Assis Brasil, 418, ap. 501-601 – Passo D'Areia
91010-000 Porto Alegre, RS