

Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades

Jardel Fischer Loeck

Sociólogo do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS). Doutor e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Pesquisador associado ao Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos (NEIP).

jardelfischer@gmail.com

Thiago Medeiros Magnus

Coordenador do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Segurança Pública e Mediação de Conflitos pela UFRGS.

thgmagnus@gmail.com

Daniel Montenegro

Geógrafo do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS). Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

dmontenegro84@gmail.com

Eduardo Vieira Mattos

Coordenador de projetos da área de Sistemas de Justiça e Segurança Pública no Instituto Sou da Paz. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

eduardo@soudapaz.org

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo ressaltar a relevância da gestão da informação na área da segurança, a partir de metodologias científicas, com a intenção de qualificar institucional e tecnicamente a formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Destaca-se a atuação do Observatório de Segurança Pública de Canoas (OSPC), no Rio Grande do Sul, como um exemplo empírico da utilização aplicada das ciências sociais para o fortalecimento da capacidade institucional do município nesse campo. Primeiramente, apresenta-se um breve resgate da história do OSPC, focando nos diagnósticos sociológicos que incidiram sobre a gestão da segurança pública em Canoas. Em um segundo momento, apresenta-se e problematiza-se um dos mais recentes estudos realizados pelo OSPC: a Segunda Pesquisa de Vitimização, realizada em janeiro de 2014, com moradores de Canoas. Ao final, chama-se a atenção para a importância do diálogo entre academia e gestão pública na área da segurança.

Palavras-Chave

Segurança pública. Gestão da informação. Pesquisa de vitimização.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o trabalho do Observatório de Segurança Pública de Canoas (OSPC), na Região Metropolitana de Porto Alegre (RS), junto à gestão municipal da segurança pública. Especificamente, analisamos alguns itens da 2ª Pesquisa de Vitimização de Canoas, projetada e realizada pelo OSPC no ano de 2014.

Antes disso, porém, realizamos uma breve revisão bibliográfica sobre o paradigma da segurança cidadã. Na sequência, resgatamos o contexto institucional de surgimento do OSPC no escopo da Política Municipal de Segurança Pública de Canoas.

Continuando, no terceiro item do artigo apresentamos uma breve introdução à questão da gestão da informação para a segurança pública, com vistas a contextualizar o principal objeto de análise do presente artigo: a Segunda Pesquisa de Vitimização Canoas, realizada em janeiro de 2014 com moradores da cidade.

No quarto item do trabalho analisamos especificamente três resultados dessa pesquisa que tiveram implicações práticas na gestão municipal da segurança, identificados a partir dos seguintes eixos temáticos: território; medidas de segurança implantadas; segurança cidadã; e interpretação dos municípios.

Nas considerações finais reiteramos que esses resultados são uma forma de demonstrar a importância da aplicação de estudos sociais para fortalecer a capacidade institucional do município em planejar, executar e monitorar políticas públicas visando o controle da criminalidade e a redução de violências. Apontamos, também, para a importância do diálogo entre academia e gestão pública da segurança com o objetivo de atingir melhores resultados, papel de mediação que o Observatório de Segurança Pública de Canoas exerce na sua relação com a prefeitura de Canoas, ainda que não sem algumas tensões, como também procuramos demonstrar.

A SEGURANÇA CIDADÃ E A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

O aumento dos conflitos violentos, sobretudo nos grandes aglomerados urbanos, forçou a revisão dos modelos de políticas de segurança centrados exclusivamente nas instituições policiais. As referências tradicionais de políticas públicas nessa área, normalmente reativas e alicerçadas principalmente em ações repressivas de combate à violência, associaram-se a outros atores sociais capazes de compreender e auxiliar na gestão dos problemas de maneira menos unidirecional. A fim de romper com esses modelos tradicionais, organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Confederação Andina de Fomento (CAF), entre outras, começaram a disseminar, a partir dos anos 1990, na América Latina e no Brasil, o conceito de “segurança cidadã” (COSTA; LIMA, 2014). Para Cano (2006), o termo mais utilizado para referir-se ao tema de políticas em segurança no Brasil é o de “segurança pública”, embora a noção de segurança cidadã comece a surgir como um paradigma particular no país. Ainda que essas políticas de segurança apareçam como estratégias semelhantes, considera-se o recorte histórico referido por Freire (2009, p. 101-102), em que “[...] num período que compreende desde a ditadura militar, passando pela Constituição de 1988, até meados dos anos 2000, o delineamento de três paradigmas principais na área da segurança brasileira: segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã”.

As novas interpretações dessas políticas se apoiam principalmente em programas gover-

namentais criados com o objetivo de promover e assegurar os direitos dos cidadãos, considerando o fim maior da segurança pública numa sociedade democrática. De acordo com Serrato (2014), atualmente a segurança é interpretada pelo PNUD como um assunto relacionado diretamente ao respeito pela vida e pela dignidade. Dessa forma, a segurança assume um caráter amplo, que inclui a segurança econômica e a alimentar, a ambiental, a pessoal, a comunitária e a política. Conhecida como “política de segurança cidadã”, que passa a ser estimulada a partir de 2007 pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, pode ser definida, então, como o conjunto de intervenções públicas realizadas por diferentes atores estatais e sociais – não necessariamente ligados a questões policiais ou judiciais – voltados para a abordagem e a resolução de riscos e conflitos violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades dos cidadãos, seja através da prevenção, do controle e/ou da repressão (SERRATO, 2014).

Barbosa et al. (2008, p. 392) pontuam uma série de princípios que perpassam o Pronasci, dentre eles a “[...] integração intergovernamental (...); a gestão intersetorial de projetos (...); o recurso às abordagens interdisciplinares; (...) a participação comunitária (...); a inserção local (...); a prevenção situacional (...); e a prevenção social”. Os autores ainda afirmam que há alguns valores se tornando consensuais na guinada que estamos vivenciando nos últimos anos na área da segurança, tais como a constatação de que a repressão e a prevenção são complementares, de que a primeira deve estar alinhada

da com a garantia e o respeito aos direitos humanos, de que as polícias têm um papel significativo a desempenhar na prevenção e de que as causas da criminalidade possuem “raízes socioculturais”.

Tem-se observado, também, o crescimento e a valorização do protagonismo dos municípios na gestão pública, reflexo da descentralização político-administrativa que é colocada em curso, a partir da década de 1990, em decorrência de mudanças nas dinâmicas sociais e políticas do país. Uma das áreas em que o protagonismo local (municipal) na gestão pública se torna mais importante é exatamente a segurança, uma vez que o fenômeno da violência está relacionado a uma ampla gama de fatores conjunturais que remetem a situações locais, territorializadas, tais como a degradação urbana, o desemprego, a exclusão social, o racismo, e não apenas ao aumento de poder do crime organizado. Nas palavras de Azevedo (2007, p. 27):

A partir de uma compreensão de que a violência e o crime são fenômenos que derivam de um contexto global, mas acontecem no local, evidencia-se a necessidade de que os gestores das políticas públicas de segurança estejam mais próximos do problema, e mais capacitados para atuar como propulsores de um processo de resgate da participação cidadã na discussão e equacionamento dos problemas sociais.

O movimento em direção à municipalização da segurança pública, que se opõe às abordagens mais conservadoras sobre o tema – estas baseadas quase exclusivamente no poder de polícia do Estado e em ações puramente

repressivas –, aposta em formas de governança mais democráticas ao valorizar políticas de segurança pública descentralizadas que dão importância aos conselhos comunitários de segurança e às guardas municipais. Em conjunto com essas iniciativas, no sentido de auxiliar a gestão municipal a partir de diagnósticos locais dos fenômenos da segurança pública, destaca-se a criação de observatórios de segurança pública locais, como o OSPC, objeto de análise do presente artigo.

A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA DE CANOAS E O OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A implementação da atual Política Municipal de Segurança Pública e Cidadania em Canoas começou em 2009, concomitantemente ao início da execução do Pronasci no município. As primeiras ações do governo local nesse âmbito foram promover o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M), o Conselho Municipal de Segurança Pública e o Observatório de Segurança Pública. Essas ações coincidiram com o processo de organização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, que teve o município de Canoas como sede da etapa referente à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Essa política municipal, colocada em prática pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania (SMSPC), passou a priorizar as ações de prevenção das causas que levam à violência, simultaneamente às estratégias de ordenamento social e de segurança pública, levada a cabo na cidade a partir de intervenções direcionadas em três eixos, concebidos como “três i(s)”: *inclusão* – execução

de projetos sociais com base em ações territoriais que promovem a coesão social e a prevenção das violências, ressaltando-se a atenção principalmente aos jovens e às mulheres; *inteligência* – ações centradas na execução de estudos aplicados e diagnósticos territoriais produzidos pelo observatório com a utilização de softwares de pesquisa e georreferenciamento, instalação e operação dos sistemas de tecnologia como câmeras de videomonitoramento, audiomonиторamento; e *integração* – GGI-M enquanto um fórum privilegiado para a articulação e integração das políticas de segurança pública com as demais políticas públicas desenvolvidas em Canoas.

A segurança pública com cidadania no contexto do município resulta de um esforço coletivo entre os diferentes atores estatais e sociais, sob abordagem conceitual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Ministério da Justiça (MJ). Tal direcionamento está voltado para a eliminação dos riscos e a resolução dos conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, oferecendo condições concretas para prevenir e reduzir os fenômenos de violência a partir da cidadania ativa e da governança democrática, construindo assim uma nova cultura de paz e de segurança.

Foi nesse contexto que o Observatório de Segurança Pública de Canoas deu início às suas atividades, em maio de 2010 (um ano depois de ser instituído pela Lei Municipal nº 5.389, de 19 de maio de 2009), através de uma parceria entre a prefeitura, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o

Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O observatório foi concebido para atuar como uma ferramenta estratégica do GGI-M, realizando periodicamente diagnósticos sobre segurança pública e estudos locais para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos municipais.

Trata-se de um centro de pesquisa social aplicada à segurança pública que foi implementado, inicialmente, com recursos advindos do Pronasci, do governo federal, e da prefeitura de Canoas. Dentre as importantes contribuições iniciais do observatório, e que continuam sendo colocadas em prática atualmente, com importantes acréscimos, podemos citar: 1) atuação junto ao GGI-M; 2) atuação junto à guarda comunitária e à Política Municipal de Prevenção às Violências nas Escolas; e 3) utilização de um Sistema de Informações Geográficas (SIG) para a segurança pública municipal. Esses e outros pontos de atuação do observatório já foram apresentados e discutidos em momento distinto (PAZINATO et al., 2011), portanto não serão retomados aqui.

O que importa ressaltar é o papel destacado que os estudos do observatório passaram a assumir para a gestão pública em Canoas. Tanto que, mesmo após o final do financiamento da esfera federal através do Pronasci e da parceria com a UFRGS e com o FBSP, a prefeitura decidiu estabelecer novas parcerias com atores também locais para manter o observatório em funcionamento. A fim de garantir a sustentabilidade do projeto, o executivo municipal firmou parceria com uma instituição local, a Fundação La

Salle, que conta com o apoio e a *expertise* de um centro universitário local, a Unilasalle. A partir dessa nova base de cooperação interinstitucional o observatório vem mantendo suas atividades, atualmente.

Focaremos, posteriormente, em um produto particular elaborado pelo observatório recentemente para demonstrar de que maneira esse diálogo com a gestão pública municipal ocorre na prática. Trata-se da Segunda Pesquisa de Vitimização de Canoas, formulada, executada e analisada pelo observatório no ano de 2014 – diferentemente, a primeira pesquisa de vitimização realizada em 2009 no município (ROLIM, 2009) foi encomendada a pesquisadores que não faziam parte dos quadros profissionais da SMSPC. Ressalta-se, ainda, que a pesquisa de 2014 foi parte importante de um amplo processo de construção do Plano Municipal Participativo de Segurança Pública, cujas diretrizes foram consolidadas na Conferência Municipal de Segurança Pública de Canoas, em maio do mesmo ano.

A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

Alguns autores têm chamado a atenção para o fato de que as respostas estatais falhas às questões de segurança estão ligadas à falta de políticas públicas e ações baseadas em evidências científicas. Age-se, na quase totalidade das situações, de forma reativa e improvisada. Em outras palavras, faltam estudos diagnósticos sobre as dinâmicas criminais que possam instruir de maneira mais precisa e adequada os gestores públicos nessa área. Mas não se trata simplesmente da busca e da compilação de dados oficiais. As bases de dados

dos registros oficiais, ainda que importantes, não fornecem medidas adequadas sobre as práticas criminais nos sentidos de sua incidência, natureza e tendência.

Miranda e Pita (2011) enumeram alguns obstáculos encontrados na análise dos dados sobre segurança no Brasil, tais como, entre outros: a disparidade na coleta e análise de dados oficiais em termos de distribuição geográfica; a diferença na coleta e análise de dados oficiais nas instituições de segurança pública e no sistema de justiça criminal; a pouca interação com as bases de dados dos sistemas de saúde e penitenciário, bem como com outros órgãos não policiais. Essas são todas dificuldades enfrentadas também pelo município de Canoas.

Para que o sistema de segurança pública baseado em evidências e informações seja materializado, faz-se necessário que as estatísticas criminais sejam confiáveis, a fim de que se possa planejar e implementar políticas eficazes para o controle, a prevenção e a redução da criminalidade. A falta de confiabilidade dos dados não é unicamente consequência da falta de integração entre diferentes setores e da defasagem tecnológica para o registro, coleta e análise dos dados. Está ligada, também, ao fato de que boa parte de eventos criminais não é reportada às autoridades. Mas essa não é uma característica exclusivamente brasileira. Como aponta Rolim (2009), a subnotificação de crimes é recorrente em todo o mundo e as razões que explicam tal fato são variadas.

Ou seja, mesmo que o registro e a coleta dos dados criminais ocorressem de maneira ideal, ainda haveria um *gap* na sua análise, uma vez

que a subnotificação significa o não registro oficial dos eventos criminais. O balizamento de iniciativas e ações unicamente pelos registros policiais pode induzir ao erro e mascarar situações. Por exemplo: o aumento de um indicador oficial de crimes pode significar a melhora do trabalho policial, que passou a registrá-lo de maneira mais eficaz; e um fato que normalmente é considerado positivo pela opinião pública, como a redução de determinado indicador criminal, pode ser decorrente simplesmente de falhas no trabalho de registro policial.

É nesse contexto que as pesquisas de vitimização são ferramentas importantes, uma vez que permite a realização de diagnósticos mais precisos que orientem as políticas públicas de segurança, proporcionando um aumento da eficiência e eficácia das intervenções na área. Segundo Carneiro (2007, p. 63), as pesquisas de vitimização buscam informações junto às vítimas, “[...] o que permite aprofundar de forma significativa o conhecimento sobre a prevalência e as formas de controle do crime”. O modelo de pesquisa de vitimização permite estimar, por exemplo, o total de crimes praticados contra residentes de uma cidade, tendo como diferencial o fato de que não se parte do número de eventos criminais, mas sim do número de vítimas. Um contraponto negativo que pode ser citado, entretanto, é a falta de padronização metodológica desses diferentes esforços de pesquisa, o que inviabiliza a comparação dos dados coletados em diferentes localidades e contextos sociais (ZILLI; MARINHO; SILVA, 2014).

Uma das particularidades positivas desse tipo de pesquisa é que ela tem como foco a vítima e as circunstâncias dos crimes – dentre

outros temas –, o que é especialmente relevante para a formulação de políticas preventivas, permitindo traçar mapas de risco, identificar grupos mais expostos a determinados delitos, estimar a frequência de crimes cometidos cotidianamente. Além disso, também é possível de mensurar o grau de confiança da população nas instituições de segurança pública, apontando para fatores específicos que determinam as avaliações positivas e negativas e instruindo os gestores públicos para a continuidade das ações com impacto positivo ou propondo mudanças que possam remediar fatores ligados às avaliações negativas.

A PESQUISA DE VITIMIZAÇÃO EM CANOAS (2014): ANALISANDO ALGUNS RESULTADOS SIGNIFICATIVOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL

Procedimentos metodológicos

A pesquisa em questão foi planejada para refletir o cenário atual da segurança pública de Canoas. Ainda, diferenciar a sensação de segurança dos jovens e demais moradores no município. A população definida foi a de pessoas que residem na cidade e, portanto, estavam sujeitas às imprevisibilidades das questões de segurança pública municipal. Tendo em vista o processo de coleta de unidades amostrais para compor a pesquisa, foi feito um levantamento populacional da quantidade de residentes no município, bem como por bairro, assim como a discriminação entre quantidade de homens e mulheres, nível de escolaridade e renda. Com base nessas informações, chegou-se às proporções quantitativas de cada uma dessas categorias. Para garantir a representatividade da pesquisa, utilizou-se o processo de amostragem

aleatória proporcional estratificada com nível de confiança de 95%.

“Amostragem”, devido ao fato de ser selecionada uma amostra de uma população. “Aleatória”, pois qualquer pessoa da população poderia ser selecionada, sem qualquer critério de preferência. “Proporcional”, pois regiões mais populosas devem conter mais unidades amostrais que aquelas com poucos habitantes, mantendo-se uma proporção representativa. “Estratificada”, pois o município foi dividido em estratos (bairros) que, juntos, representam toda a área da cidade. Foram calculados o tamanho de amostra e as margens de erro. O cálculo que serviu para nortear a pesquisa baseou-se em uma população total de 323.827 canoenses (IBGE, 2011). Aplicando-se uma fórmula elaborada por estatístico responsável, constatou-se que para manter-se um nível de confiança de 95%, ao coletar-se uma amostra de 1.000 respondentes, ter-se-ia uma margem de erro de 3,1%. Analogamente, ao coletar-se uma amostra de 500 respondentes ter-se-ia uma margem de erro de 4,4%, mantido o mesmo nível de confiança de 95%.

Esses cálculos serviram de referência para o planejamento amostral, tendo em vista o desafio de entender o comportamento de toda população do município. Aplicada em janeiro de 2014, a pesquisa teve como principais objetivos: 1) captar a avaliação da população canoense sobre as políticas de segurança pública com cidadania desenvolvidas no município até aquele momento; 2) medir a quantidade de pessoas que sofreram crimes e/ou violências, possibilitando assim um contraponto com os registros policiais e o cálculo da subnotifica-

ção; e 3) conhecer os anseios e as necessidades dos municípios em relação à segurança pública, a fim de planejar as políticas para os próximos períodos.

Foram realizadas 1.055 entrevistas em todas as regiões da cidade, com pessoas do sexo masculino e feminino, com idade de 15 anos ou mais, de todas as faixas de renda e escolaridade, respeitadas pelo critério metodológico estatístico apresentado acima. Em vez de apresentar todos os resultados da pesquisa *per se*, fazemos uma leitura crítica de alguns dos resultados que tiveram uma incidência prática na gestão da segurança municipal, destacando os pontos positivos e algumas limitações, quando for o caso.

Refletindo sobre alguns resultados e sua implicação prática

a) Território

Uma sessão da referida pesquisa foi formulada especificamente para avaliar a relação das pessoas com o território. A partir da análise das diferentes respostas coletadas, pode-se partir para a observação da construção de distintas territorialidades de Canoas, ligadas à percepção dos entrevistados sobre a questão da violência dentro da cidade. Constatou-se, por exemplo, uma tendência maior dos moradores se sentirem seguros em seus próprios bairros do que no município em geral. Foi solicitado a cada entrevistado que se posicionasse em um grau de concordância de 1 a 5, em que 1 significava “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”, para algumas afirmações, sendo que duas merecem destaque na presente análise: “Me sinto seguro em Canoas” e “Me sinto seguro no meu bairro”. Somando os valores

de “concordo e concordo totalmente”, 52% dos entrevistados concordaram que se sentem seguros na cidade, enquanto 58,9% concordaram que se sentem seguros no seu próprio bairro de residência.

O percentual geral de vitimização para toda Canoas foi de 19,2% – esta foi a parcela de pessoas que havia sofrido algum tipo de violência no ano anterior à participação na pesquisa. Entretanto, merece destaque o fato de que mesmo nos bairros com grau de vitimização superior ao geral do município o percentual de concordância com a afirmação “Me sinto seguro no meu bairro” é em média maior do que o valor observado para a frase “Me sinto seguro em Canoas”. Mesmo nos bairros com os maiores índices de crimes de mortes violentas¹, por exemplo, ou roubo e furto de veículos, crimes geradores de uma sensação de insegurança, grande parte dos respondentes relatou se sentir mais segura em seu bairro de residência do que fora dele. No Território de Paz² Guajuviras, 65% dos moradores respondentes declarou se sentir “seguro no bairro”, enquanto 59,5% declarou se sentir “seguro em Canoas”. Já no Território de Paz Grande Mathias Velho, 62,4% declarou se sentir “seguro no bairro” e 56,6%, “em Canoas”.

Esse fato aponta uma tendência clara: as pessoas moradoras de determinado bairro ou localidade estabelecem relações simbólicas e afetivas com o território, nas quais a familiaridade, a proximidade e o sentimento de pertencimento são parte importante da sensação de “sentir-se seguro”, como apontam Rodrigues e Oliveira (2012) ao citar Liska et al. (1988). O próximo, o conhecido, o familiar, tendem a ser interpretados como mais seguros, mesmo

que um determinado bairro, se analisado no contexto geral da cidade, tenha maior incidência de crimes. Tal constatação reafirma a importância da atuação territorializada por parte da gestão municipal, materializada em ações como o policiamento comunitário, a atuação da guarda municipal, os Territórios de Paz e outros projetos sociais, sendo estes dois últimos discutidos em Pazinato et al. (2011). A estratégia de policiamento comunitário está baseada na premissa de que a atuação policial deve ser territorializada, de proximidade, estabelecendo vínculos e laços com a comunidade nos diferentes locais onde está inserida, atendendo assim às especificidades locais (SKOLNICK; BAYLEY, 2002).

b) Medidas de segurança implantadas

Em outra seção da pesquisa foi perguntado à população a respeito do impacto das medidas de segurança pública implantadas em Canoas desde 2009. Vamos nos ater somente às três principais medidas avaliadas, respectivamente, câmeras de videomonitoramento (56,3%), Projeto Território de Paz (39,2%) e sistema de audiomonitoramento (37,2%).

O importante, neste momento, é ressaltar que as câmeras receberam uma avaliação positiva da maior parte da população canoense. Entretanto, uma limitação que podemos apontar a partir da leitura dos dados é que não houve, posteriormente, um debate mais profundo ou qualitativo com a população acerca da implementação das câmeras e do audiomonitoramento relacionado à redução da criminalidade e ao aumento da sensação de segurança. Não se pode ignorar os desdobramentos práticos positivos ligados ao uso

desse tipo de tecnologia. Ao mesmo tempo, trata-se de uma iniciativa governamental com grande impacto simbólico e que incrementa o capital político da administração. Há de se levar em consideração que, para além do alto investimento de recursos públicos nas tecnologias que se materializam nas ruas (câmeras e o sistema de audiomonиторamento), existe também um alto investimento em recursos humanos para sua operacionalização – que vão da capacitação de pessoal à manutenção dos equipamentos.

Um desdobramento menos positivo que pode ser discutido a partir da boa avaliação dessas medidas é de que a gestão municipal acaba ficando “refém” da sua manutenção, com o objetivo de não perder uma “marca de governo”. No caso das câmeras, por exemplo, em recente votação do orçamento participativo, a demanda por câmeras na cidade foi a mais votada em 6 dos 15 pontos de votação. Deve-se levar em consideração que se trata de um recurso tecnológico da área de segurança pública que demanda alto investimento financeiro. Dessa forma, ao mesmo tempo, a própria gestão municipal tende a investir na ideia, trabalhando na sua publicidade junto à população, o que pode ser interpretado como uma provável explicação para a alta avaliação e para a demanda por instalação de mais câmeras.

c) A segurança cidadã e a interpretação dos municípios

Em outro trecho da pesquisa de vitimização perguntou-se a opinião dos entrevistados sobre “as três maiores causas da criminalidade em Canoas?”, também no formato de pergunta estimulada com possibilidade de resposta

múltipla. O “uso de drogas” e o “tráfico de drogas” lideraram as respostas, com 66,6% e 53,2%, respectivamente.

A título de informação, a legislação brasileira sobre drogas, de 2006, interpreta apenas o “tráfico” dentro do sistema de justiça criminal. O “uso de drogas”, mesmo de substâncias ilícitas, passou a ser objeto de intervenção da área da saúde. Mas há muitos entrecruzamentos empíricos entre as duas esferas e a própria lei é por vezes obscura nesta diferenciação entre categorias. Debates interessantes a respeito dessas controvérsias são apresentados por Policarpo (2010), Fiore (2013) e Loeck (2014).

Não pode ser ignorado que tal concentração de preocupações nesse tema específico pode ser reflexo de um fenômeno recente de intensa midiaticização da questão das drogas com campanhas como “Crack, nem pensar”, do grupo RBS, a qual associou diretamente os usuários dessa substância com a criminalidade. Esse assunto foi explorando, entre outros autores, por Petuco (2011), Romanini e Roso (2012) e Loeck (2014). Outros fatores apontados como causas de criminalidade em Canoas foram a “falta de estrutura familiar” (25,3%), “desigualdade social” (23,4%), “pobreza” (22%), “falta de educação” (19,2%) e “falta de policiamento” (15,4%), seguindo a ordem das respostas mais citadas.

Em associação a essa pergunta, em outro momento se questionou a respeito do que fariam os entrevistados, se estivessem no papel de prefeito de Canoas, como “primeira ação para diminuir a criminalidade?”. Nesse caso não havia possibilidade de respostas múltiplas, ou seja, cada pessoa

podia escolher apenas uma resposta. Do total de entrevistados, 30,3% responderam “colocaria mais policiais na rua” e outros 20,6% “combateria o tráfico de drogas”; juntas, ambas somaram pouco mais da metade das respostas. Na sequência dos resultados, apenas 10,1% dos respondentes optaram por “melhoraria as escolas”, 9,8% “aumentaria as oportunidades de emprego” e 8,1% “criaria mais programas de inclusão social e de diminuição da situação de pobreza”.

Analisando-se os dois grupos de respostas em conjunto fica perceptível que a ideia da segurança cidadã ainda não foi completamente assimilada por boa parte da população. Isso fica evidente a partir de duas leituras específicas. Ao apontarem para suas primeiras iniciativas enquanto gestores municipais hipotéticos, os entrevistados concentrariam esforços principalmente em ações punitivo-repressivas colocadas em prática através do aparato policial, fosse “combatendo o tráfico” – o que se faz basicamente com investigação policial e policiamento ostensivo – ou literalmente “colocando mais policiais na rua”.

Ainda que o “uso” e o “tráfico” de drogas tenham sido eleitos como as maiores preocupações de segurança da população – o que, no segundo caso, de certa forma justificaria a escolha por ações policiais –, “falta de estrutura familiar”, “desigualdade social”, “pobreza” e “falta de educação” também tiveram percentuais significativos de escolha. Entretanto, no quesito de “ações de governo” que a população entrevistada colocaria em prática, o percentual de pessoas que atuariam focando na resolução desses problemas sociais de ordem não policial que implicam na segurança e na violência foi

bem menor. Mais uma vez, demonstra um menor reconhecimento por parte da população em geral com a política de segurança cidadã, que foca mais em aspectos de promoção de direitos sociais e ações de prevenção à vulnerabilidade econômica e social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacamos, ao longo do artigo que uma das contribuições mais importantes para a gestão da segurança pública diz respeito ao monitoramento de estatísticas criminais e da realização de estudos quantitativos e qualitativos com o objetivo de permitir que as ações dos gestores públicos sejam baseadas em evidências ou diagnósticos com embasamento científico. Tal qual ocorre na relação do Observatório de Segurança Pública com a gestão pública municipal de Canoas.

Procuramos demonstrar no último item do presente artigo desdobramentos práticos decorrentes de alguns resultados da Segunda Pesquisa de Vitimização de Canoas, realizada em 2014. Ao mesmo tempo, não deixamos de apontar também para algumas limitações das análises sobre os seus resultados. Tanto que optamos por não fazer uma simples apresentação dos dados estatísticos, e sim uma análise crítica a respeito dos três temas escolhidos: território; medidas de segurança implantadas; a segurança cidadã e a interpretação dos munícipes.

A respeito do primeiro desses temas, o *território*, concluímos que neste quesito é importante a legitimação de políticas ligadas aos canais de participação popular no município que já estavam em funcionamento, como as Plenárias de Serviços Públicos³ e as reuniões com associações

de moradores, e de novas iniciativas neste sentido. Reiterando, a partir dos resultados da pesquisa, ficou claro para o executivo que as respostas às demandas públicas devem ser territorializadas. Entretanto, há de se destacar que talvez o maior desafio para a efetivação da segurança cidadã a partir de políticas territorializadas seja justamente não estigmatizar a população desses territórios como indivíduos perigosos/violentos, que precisam ser controlados na lógica da demarcação territorial, em sua relação com o contexto de Canoas como um todo.

Sobre a avaliação dos municípios em relação às *medidas de segurança implantadas*, os resultados da pesquisa de vitimização permitiram promover um debate junto com a comunidade e diversas entidades a fim de construir conjuntamente o Plano Municipal Participativo de Segurança Pública. Futuramente, no que toca à alteração ou manutenção das medidas implementadas, faz-se necessário apresentar novas propostas de intervenção, em que pese articular as boas práticas dos projetos sociais nos Territórios de Paz, com abordagens integradas e integrais de prevenção às violências. Especificamente no que diz respeito à boa avaliação das câmeras de vídeo-monitoramento, entretanto, faz-se necessário ampliar o escopo da discussão com a população. Parece-nos que o debate não deve se limitar simplesmente à escolha de novos locais para instalação de câmeras, e sim atingir um patamar mais estrutural, tencionando a sua eficácia na diminuição de crimes e violência.

No que diz respeito à discussão sobre *a segurança cidadã e a interpretação dos municípios*, os resultados apresentados anteriormente em particular legitimam a articulação

entre a Secretaria de Segurança Pública e Cidadania de Canoas e as outras secretarias municipais, uma vez que a população ainda associa a segurança apenas às instituições policiais. Um desdobramento prático dessa constatação na gestão municipal se traduz exatamente na necessidade crescente de articulação com outras áreas de governo, impulsionadas pela Secretaria de Segurança, a partir do entendimento de que as causas das violências e da criminalidade são múltiplas, devendo, por isso, a resposta dos gestores públicos ser integral e integrada.

Para finalizar, ressaltamos que há desafios práticos cotidianos a serem enfrentados pelo Observatório de Segurança Pública de Canoas. Dentre eles podemos citar como os mais relevantes: a dependência da vontade política dos gestores em se apropriar dos apontamentos feitos pelas pesquisas do observatório; a busca pela autonomia para a elaboração de estudos sem interferência política, uma vez que a missão central do observatório é produzir informação qualificada e transparente para toda a sociedade, procurando não se deixar levar por supostos consensos produzidos pela mídia, pelo senso comum ou mesmo pela gestão pública; e, talvez o maior deles, a falta de sincronia entre o tempo da gestão pública e o tempo da pesquisa científica, uma vez que, em alguns casos, demandas pontuais da administração por dados interrompem o desenvolvimento de pesquisas de médio e longo prazo ou então se exige do Observatório que apresente relatórios e/ou diagnósticos sobre situações específicas “para amanhã” – muitas vezes com o objetivo de acalmar a opinião pública ou responder a questionamentos da imprensa.

Tratam-se de dinâmicas e tempos de trabalho distintos – da gestão pública e da pesquisa científica –, e o maior esforço institucional por parte do observatório se dá no sentido de tentar sincronizar esse descompasso para, ao mesmo tempo, manter sua autonomia enquanto instituto de pesquisa social aplicada, e atender às demandas da Secretaria Municipal de Segurança Pública e

Cidadania de Canoas. A publicação de artigos em periódicos científicos especializados – como este que apresentamos aqui – e o debate das pesquisas produzidas pelo observatório em eventos acadêmicos são atividades que se apresentam como essenciais na busca por contornar esses possíveis percalços do cotidiano e fazer o tão necessário *link* entre a academia e a gestão pública.

-
1. *Os bairros Guajuviras, Mathias Velho e Harmonia, que compõem os Territórios de Paz em Canoas, foram os que mais registraram mortes violentas em números absolutos no ano de 2013.*
 2. *Programa estratégico de Ação Territorial Integrada em bairros que configuram áreas conflagradas na cidade de Canoas. Conjuga investimentos em projetos de inclusão e coesão social.*
 3. *Tratam-se de espaços nos quais os cidadãos têm voz em um fórum com o prefeito e secretários municipais, apresentando demandas, críticas e sugestões e avaliando os serviços e ações prestadas pela administração pública municipal.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringheli de. **A municipalização da segurança pública**: bases teóricas e experiências de implementação no RS. Relatório de pesquisa. Brasília, DF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico, 2007.

_____. As políticas públicas no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. In: FIGUEIREDO, I. S.; NEME, C.; LIMA, C. S. L. L.. **Políticas públicas**: análise e diagnósticos. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013.

BARBOSA, Antonio Rafael et al. Reflexões sobre a municipalização da segurança a partir do diagnóstico de segurança pública do município de São Gonçalo (Rio de Janeiro). **Civitas**, [s.l.], v. 8, n. 3, p.386-408, 2008.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n.5, pp. 136-155, 2006.

CARNEIRO, Leandro Piquet. Pesquisas de vitimização e gestão da segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 1, pp.60-75, 2007.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública, in LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G., **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo, Contexto, 2014.

IORE, Maurício. **Uso de drogas**: substâncias, sujeitos e eventos. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no

Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, edição 5, pp. 100-114, 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **CENSO DEMOGRÁFICO 2010**. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

LISKA, Allen E.; SANCHIRICO, Andrew; REED, Mark D. Fear of crime and constrained behavior specifying and estimating a reciprocal effects model. **Social Forces**, v. 66, n. 3, pp. 827-837, 1988.

LOECK, Jardel Fischer. **A dependência química e seus cuidados**: antropologia de políticas públicas e de experiências de indivíduos em situação terapêutica na cidade de Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; PITA, Maria Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do Estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, pp. 59-81, 2011.

PAZINATO, Eduardo; DAL SANTO, Rafael; KERBER, Aline; CANAL, Heloíse, Observatório de Segurança Pública de Canoas: contribuições à gestão pública municipal de segurança. Texto apresentado no GT 32 do **XV Congresso Brasileiro de Sociologia**, realizado em Curitiba de 26 a 29 de julho de 2011. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/contribuicoes_a_gestao_publica_municipal_de_seguranca.pdf>. Acesso em 26/10/2015.

PETUCO, Dênis Roberto da Silva. **Entre imagens e palavras**: o discurso de uma campanha de prevenção

ao crack. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Centro de Educação. Universidade Federal da Paraíba, 2011.

POLICARPO, Frederico. O usuário e a nova lei de drogas: apontamentos preliminares para a pesquisa, in KANT DE LIMA, R., ELIBAUM, L.; PIRES, L.; **Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada**. Rio de Janeiro, Garamond, 2010.

RODRIGUES, Corinne Davis; OLIVEIRA, Valéria Cristina de. Medo de crime, integração social e desordem: uma análise da sensação de insegurança e do risco percebido na capital de Minas Gerais. **Teoria & Sociedade**, n. 20.2, julho-dezembro, pp. 156-184, 2012.

ROLIM, Marcos. **Pesquisa de Vitimização na cidade de Canoas/RS**. Relatório Final, 2009. Disponível em <<http://www.rolim.com.br/2009/VitimizacaoCanoasPDF.pdf>>. Acesso em 25/10/2015.

ROMANINI, Moises; ROSO, Adriane. Mídia e crack: promovendo saúde ou reforçando relações de dominação? **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 32,

n. 1, pp. 82-97, 2012.

SANTOS, Mariana Chies Santos. **Segurança Pública para que(m)?** Uma análise da implementação do PRONASCI em duas cidades gaúchas. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013.

SERRATO, Héctor Riveros. Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação, in Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, **Curso de Convivência e Segurança Cidadã do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (Textos Complementares), pp. 4-36, 2014.

SKOLNICK, Jerome Herbert; BAYLEY, David H. **Policamento comunitário**. São Paulo, EDUSP, 2002.

ZILLI, Luis Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Braulio. "Pesquisas de vitimização", in LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G., **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo, Contexto, 2014.

Gestão da informação e governos locais: experiências do Observatório de Segurança Pública de Canoas (RS) e novas possibilidades

Jardel Fischer Loeck, Thiago Medeiros Magnus, Daniel Montenegro e Eduardo Vieira Mattos

Resumen

Gestión de la información y gobiernos locales: experiencias del Observatorio de Seguridad Pública de Canoas (RS) y nuevas posibilidades

El objetivo de este trabajo es resaltar la relevancia de la gestión de la información en el área de la seguridad, a partir de metodologías científicas, con la intención de cualificar institucional y técnicamente la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. Se destaca la actuación del Observatorio de Seguridad Pública de Canoas (OSPC), en Rio Grande do Sul, como un ejemplo empírico de la utilización aplicada de las ciencias sociales para el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio en ese tema. Primeramente, se presenta un breve rescate de la historia del OSPC, enfocado en los diagnósticos sociológicos que han indicado sobre la gestión de la seguridad pública en Canoas. En un segundo momento, se presenta y se destaca el problema de uno de los más recientes estudios realizados por el OSPC: la Segunda Investigación de Victimización, realizada en enero de 2014, con los moradores de Canoas. En la parte final, se llama la atención a la importancia del diálogo entre la academia y la gestión pública en el área de seguridad..

Palabras clave: Seguridad pública. Gestión de la información. Investigación de victimización.

Abstract

Information management and local governments: Experiences of the Public Safety Observatory of Canoas (RS) and fresh possibilities

The aim of the present study was to highlight the role of information management in the safety sphere using scientific methodologies to institutionally and technically qualify the making, implementation and appraisal of public policies. The role of the Public Safety Observatory of Canoas (OSPC) in Rio Grande do Sul state is described as an empirical example of the applied use of social sciences for strengthening the institutional ability of the city in this field. First, a brief background on the OSPC is given focusing on sociological diagnostics involved in the management of public safety in Canoas. Second, one of the most recent studies conducted by the OSPC is analyzed: the Second Victimization Survey of January 2014 involving residents of Canoas. Lastly, attention is drawn to the importance of dialogue between academia and public management in the safety area.

Keywords: Public safety. Information management. Victimization survey.

Data de recebimento: 04/11/2015

Data de aprovação: 10/08/2016