

RODRIGO MORAES ABREU

**A REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE EM BOGOTÁ E MEDELÍN NOS ÚLTIMOS
TRINTA ANOS: PARADIGMAS DE SEGURANÇA CIDADÃ PARA AS
METRÓPOLES BRASILEIRAS?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Guerra - *Campus* Brasília,
como exigência parcial para obtenção do título
de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Prof. Me. Thadeu Luiz Crespo
Alves Negrão (Cel. R1 EB)

Brasília
2020

Os TCC, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, são considerados propriedade da Escola Superior de Guerra (ESG). É permitida a transcrição parcial de trechos do trabalho ou mencioná-los para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos no TCC são de responsabilidade do autor e não expressam necessariamente qualquer orientação institucional da ESG.



RODRIGO MORAES ABREU
14.663 MRE/DF

RODRIGO MORAES ABREU

**A REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE EM BOGOTÁ E MEDELÍN NOS
ÚLTIMOS TRINTA ANOS: PARADIGMAS DE SEGURANÇA CIDADÃ PARA
AS METRÓPOLES BRASILEIRAS?**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de
Guerra – Campus Brasília, como
exigência parcial para a obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

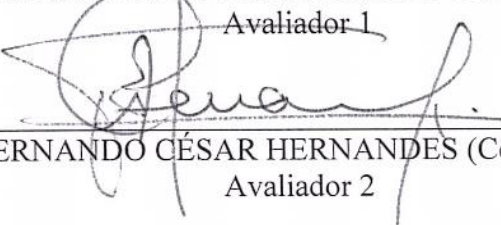
Brasília, DF, 23 de outubro de 2020



THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO (Cel R1 EB)
Orientador



Prof. Dr. ARTHUR T. MARANHÃO COSTA (UnB)
Avaliador 1



FERNANDO CÉSAR HERNANDES (Cel R1 EB)
Avaliador 2

A redução da criminalidade em Bogotá e Medellín nos últimos trinta anos: paradigmas de segurança cidadã para as metrópoles brasileiras?

Rodrigo Moraes Abreu¹

RESUMO

O presente artigo constitui uma pesquisa bibliográfica e documental das medidas adotadas nas duas principais metrópoles colombianas, Bogotá e Medellín, a partir da década de 1990, para enfrentar seus crônicos e variados desafios na área da segurança pública, tendo em conta elementos estruturais da violência na Colômbia como um todo e peculiaridades daquelas duas cidades. O trabalho contempla também avaliação sobre a viabilidade de replicação de ações concebidas para a realidade colombiana no contexto brasileiro, considerando as diferenças estruturais em termos de organização política e jurídica entre os dois países. Apresenta, ainda, perspectivas para a valorização do conceito de segurança cidadã no Brasil à luz de recentes medidas adotadas por autoridades dos Poderes constituídos e de sugestões de especialistas e acadêmicos, entre as quais o maior envolvimento da população e dos governos municipais nessa seara.

Palavras-chave: Ordem pública. Violência urbana. Segurança cidadã. Experiências colombianas.

The reduction of crime in Bogotá and Medellín in the last twenty years: citizen security paradigms for Brazilian metropolises?

ABSTRACT

This article constitutes a bibliographic and documentary research of the measures adopted in the two main Colombian metropolises, Bogotá and Medellín, from the 1990s, to face their chronic and varied challenges in the domain of public security, taking into account structural elements of violence in Colombia as a whole and peculiarities of those two cities. The work includes furthermore an assessment of the feasibility of replicating actions designed for the Colombian reality in the Brazilian context, considering the structural differences in terms of political and legal organization between the two countries. It also presents perspectives for the valorization of the concept of citizen security in Brazil in the light of recent measures adopted by authorities of the constituted Powers and suggestions from experts and academics, including a greater engagement of the population and municipal governments in this domain.

Keywords: *Public order. Urban violence. Citizen security. Colombian experiences.*

Primeiro-Secretário da carreira diplomática do Ministério das Relações Exteriores. Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr). Assessor técnico do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2020.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar as medidas adotadas nas duas principais metrópoles colombianas, Bogotá e Medellín, a partir da década de 1990, para enfrentar seus crônicos e variados desafios na área da segurança pública, tendo em conta elementos estruturais da violência na Colômbia como um todo e peculiaridades dessas duas cidades. O artigo contempla, ainda, considerações sobre a viabilidade de replicação de ações concebidas para a realidade colombiana no contexto brasileiro.

A mudança ocorrida nas últimas décadas no panorama da segurança pública na Colômbia é tema que suscita interesse de acadêmicos, gestores públicos e políticos de diversas partes do mundo. No contexto geral colombiano, as experiências particulares de Bogotá e Medellín, com seus erros e acertos, tornaram-se paradigmáticas do modelo de convivência e segurança cidadã preconizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2016).

A notoriedade do exemplo colombiano parece decorrer não apenas do êxito das políticas públicas implementadas, mas da própria dramaticidade do cenário nacional em que as transformações ocorreram. Como reconheceu o então presidente colombiano Juan Manuel Santos, o país andino esteve, décadas atrás, no umbral de tornar-se um Estado falido (COLOMBIA, 2014), incapaz de fazer valer o monopólio do uso legítimo da força ante a multiplicidade de atores que se haviam levantado em armas.

Tanto guerrilhas quanto grupos paramilitares aterrorizavam as populações em diversos rincões do país e em centros urbanos. Somavam-se a esse cenário os poderosos cartéis da droga, com forte atuação internacional. O conjunto de ameaças parecia levar a Colômbia a um cenário de desmoronamento do Estado, como indicavam os diversos atentados na capital e os sequestros e assassinios de agentes públicos e líderes políticos.

Embora coadjuvante no presente estudo, a história do conflito interno colombiano e dos cartéis de droga é inescapável. Esse tema específico, que já conta com densa literatura acadêmica, inspirou diversas e populares produções cinematográficas nos últimos anos. Exageros à parte, essas obras artísticas retratam a confrontação entre governo, narcotraficantes, guerrilhas e grupos paramilitares, com ênfase no período de maior belicosidade e de deterioração da segurança pública, situado temporalmente nas últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI.

A reação oficial a partir dos anos 1990 também é objeto recorrente de estudos, o que inclui tanto as negociações para a desmobilização de grupos armados ilegais (exitosas com M-

19 e *Ejército Popular de Liberación* - EPL, entre outros) quanto a luta contra as organizações narcotraficantes mais poderosas, como os cartéis de Medellín e Cali (BARROS JUNIOR, 2019). Como essas pesquisas sublinham, a partir do enfraquecimento dos grandes cartéis de droga, observou-se nova fase de fortalecimento dos grupos guerrilheiros e o surgimento de organizações paramilitares, que se locupletaram dos recursos gerados pelo tráfico de drogas (PAEZ, 2012).

Com a posterior conjuntura geral de pacificação decorrente do Plano Colômbia e da desmobilização coletiva de grupos paramilitares nos governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010), houve progressivo processo de normalização do panorama da segurança pública no país vizinho, como um todo (COLÔMBIA, 2016). As estatísticas de homicídio desde os anos 1990, por exemplo, mostram trajetória descendente da violência geral na Colômbia, com a taxa média de homicídios baixando de cerca de 80 por 100 mil habitantes em 1991 (BELLO MONTES, 2008) para 25,5 em 2019 (COLÔMBIA, 2020).

Alguns elementos, no entanto, desautorizam interpretação simplista de que as administrações locais em Bogotá e Medellín foram meras coadjuvantes em um contexto nacional de pacificação. Nesse sentido, mostram-se reveladoras estimativas oficiais do governo da Colômbia, que atribuem ao conflito interno cerca de três mortes a cada dez homicídios ocorridos no país (CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA, 2013). Assim, não se trata, frise-se, de negar a influência do conflito interno sobre a segurança pública nas principais cidades do país, mas de considerá-lo em sua justa medida.

Ademais, é igualmente instigante notar que a redução nos índices de violência não ocorreu de maneira isonômica no território colombiano. Bogotá, que registrou, em 1993, uma taxa de 80,9 homicídios para cada 100 mil habitantes (MELO, 2009), encerrou 2018 com um índice de 12,7 casos (BOGOTÁ, 2019). Medellín, a seu turno, passou de alarmantes 381 assassinios por 100 mil habitantes em 1991 (RAMÍREZ, 2013) – o que lhe valia o nada honroso título de cidade mais violenta do mundo (BETANCOURT, 2007) – para um patamar de 20, em 2015 (EN EL 2015).

Persistem, contudo, dois municípios colombianos na lista das cinquenta cidades mais violentas do planeta: Palmira e Cali, respectivamente, na vigésima sétima e na trigésima primeira posição desse *ranking*, com taxas de 47,97 e 47,03 homicídios por 100 mil habitantes registradas em 2018 (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2019).

Sob esse pano de fundo, o presente trabalho perscruta quais as políticas e medidas concretas adotadas em Bogotá e Medellín que permitiram a ambas as cidades alcançar resultados tão expressivos em termos de diminuição das mortes violentas nas três últimas

décadas, beneficiando-se do contexto colombiano de redução da violência, mas avançando bastante além da média nacional. Nesse sentido, são prioritariamente enfocadas as ações preventivas e repressivas às múltiplas causas da violência. De maneira subsidiária, avalia-se a viabilidade da aplicação das políticas empreendidas nas duas cidades colombianas à realidade das metrópoles brasileiras.

Essa investigação mostra-se particularmente relevante ao abordar uma das maiores mazelas de que a sociedade brasileira padece nas últimas décadas. Tendo registrado mais de 65 mil homicídios em 2017, o que equivale a uma taxa de 31,6 mortes para cada cem mil habitantes (BRASIL, 2019a), o Brasil ainda ostenta números bastante preocupantes. Após dois anos de redução desse tipo de crime (MUGGAH, 2019) e dos notáveis resultados recentes no aumento das apreensões de narcóticos no país (BRASIL, 2020a), dados do primeiro semestre de 2020 apontam para um novo aumento dos homicídios, mesmo no contexto da pandemia da COVID-19, alegadamente por conta do incremento das disputas entre facções criminosas na Região Nordeste, em particular no Ceará (MANSO, 2020).

Em escala municipal, a situação é igualmente preocupante. A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, registrou taxa de 28,5 homicídios por cem mil em 2019 (RIO DE JANEIRO, 2020). No mesmo *ranking* das cinquenta cidades mais violentas do mundo, figuram nada menos do que catorze municípios brasileiros, com destaque para Natal e Fortaleza, que ocupam o oitavo e o nono lugares (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2019). Esses dados mostram-se ainda mais inquietantes quando comparados aos da Colômbia, tendo em vista que, no vizinho andino, ainda pululam atores armados à margem da lei, financiados em grande medida pelas receitas advindas da maior produção mundial de cocaína e em meio a incertezas decorrentes de um processo de paz ainda incompleto e incerto (BARROS JUNIOR, 2019).

Parte-se, portanto, do pressuposto de que o atual cenário nacional indica evidente saturação dos instrumentos clássicos de enfrentamento da violência, a qual, na leitura tradicional do arcabouço jurídico brasileiro, deveria ser tema de preocupação prevalente apenas dos órgãos de policiamento dos estados e do Distrito Federal. Também sintomático desse desgaste são os dados apresentados por recente estudo do Ministério da Defesa que apontam que, no período de 1992 a 2020, as Forças Armadas foram acionadas em 23 ocasiões para executar operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) por conta de episódios de violência urbana e outras 26 vezes devido a greves de policiais nos estados (BRASIL, 2020b).

Do ponto de vista metodológico, tendo por base a bibliografia levantada e os documentos analisados, o trabalho enfoca, sobretudo, as medidas adotadas pelas autoridades

colombianas que primaram pelo fortalecimento dos instrumentos investigativos e repressivos, assim como as iniciativas voltadas a superar outros desafios mediatos, como a provisão insuficiente de serviços públicos e o distanciamento entre a população e as autoridades estatais.

De maneira mais específica, a pesquisa descreve as medidas adotadas nessas duas cidades colombianas e explica como elas se articulam como o conceito de segurança cidadã. Nessa etapa, ressaltam-se os elementos comuns aos casos de Bogotá e Medellín, bem como as singularidades das experiências de cada uma daquelas cidades.

Do ponto de vista teórico, sobressaem os referenciais da criminologia e da sociologia urbana que declaradamente inspiraram as autoridades colombianas, com destaque para a célebre teoria das janelas quebradas (WILSON; KELLING, 1982). Não se ignoram, entretanto, as críticas a esse referencial, em particular ao seu corolário de “tolerância zero” (ODON, 2016).

Como referencial político nacional – e não propriamente teórico -, prevalece a descrição inscrita na Política Nacional de Defesa aprovada pelo Congresso Nacional em 2018, que trata a Segurança, *in verbis*, como “a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas” (BRASIL, 2016).

No que tange à Segurança Pública, homenageia-se, por incontornável e por coerência, a visão democrática preconizada pela Constituição Federal de 1988, que a considera, em seu artigo 144, um dever do Estado e responsabilidade de todos (BRASIL, 1988).

Mais especificamente em torno do conceito de Segurança Cidadã, adota-se, por afinidade de visões, a definição de cunho de segurança humanitária empregada pelas Nações Unidas, segundo a qual a violência é fenômeno multicausal e heterogêneo, que requer atuação, por um lado, na vertente do controle e da repressão qualificada e, por outro lado, na esfera da prevenção, por meio de iniciativas públicas integradas no âmbito local (PNUD, 2016).

Como marco teórico mais amplo, a pesquisa tem por fundamento a conceituação de Segurança preconizada pela Escola de Copenhague, temperada em parte pelos preceitos dos Estudos Críticos de Segurança, em particular da Segurança Humana (BUZAN; HANSEN, 2012). Nesse sentido, entende-se que o recurso à securitização do assunto não é desejável e que, por isso, devem-se buscar meios para que os mecanismos existentes para o combate à violência sejam empregados de maneira apropriada com vistas a evitar que os instrumentos

excepcionais, como as Operações de Garantia da Lei e da Ordem, sejam utilizados de maneira recorrente.

2 A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA

As dificuldades inerentes ao panorama colombiano produziram alguns padrões interessantes quando se analisam conjuntamente os casos de Bogotá e Medellín, os quais serão apontados nos parágrafos a seguir desta seção. Posteriormente, as especificidades de cada uma dessas duas metrópoles serão analisadas em duas subseções.

Do ponto de vista político-administrativo, é possível identificar, como traço comum, uma clara tendência à continuidade nas medidas de segurança empreendida pelos prefeitos, que mantinham alguma autonomia em relação às tradicionais disputas do cenário político nacional colombiano entre correligionários dos partidos Liberal e Conservador.

Os governos dos matemáticos Antanas Mockus (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000) e novamente de Mockus (2001-2003), em Bogotá, permitiram uma invejável sequência de ações e políticas cujo maior símbolo foi a permanência, ao longo de todo o período, do mesmo secretário de Segurança, Hugo Acero (CAVALCANTI, 2013). Já em Medellín, o processo de recuperação urbana registrou seu ápice no mandato do “independente” – e também matemático – Sergio Fajardo (2004-2007), que logrou fazer seu sucessor, Alonso Salazar (2008-2011).

Outro traço em comum é o alinhamento às apreciações sobre o tema da Segurança Pública formuladas pelo PNUD no sentido de que a violência resulta de diversos fatores e deve ser combatida no próprio município, para o que é fundamental a efetiva participação social desde o processo de formulação até o monitoramento e a avaliação das políticas públicas (MACHADO, 2015).

Como se verá a seguir, esse tipo de abordagem privilegia um conjunto de ações, em diversas áreas temáticas e sob a responsabilidade de múltiplos atores, voltadas a tratar especialmente dos fatores de risco de violência e a desconstituir ambientes propícios a sua ocorrência (PNUD, 2016).

2.1 BOGOTÁ

O sociólogo Gerard Martin aponta que, nas décadas de 1970 e 1980, Bogotá padeceu de uma explosão demográfica sem lograr ordenar o processo de transformação da *polis* em

metropolis. Com isso, a outrora “Atenas dos Andes” tornou-se vítima de máfias e grupos armados. Para recuperar-se, Bogotá apostou, no início dos anos 1990, em uma gestão mais racional e democrática. Com esforços de comunicação, a prefeitura fomentou uma nova “cultural cidadã” e investiu na recuperação urbanística, social e administrativa, visando à construção de espaços equitativos, seguros e integrados (CAVALCANTI, 2013, pp. 83-88).

Valendo-se das prerrogativas previstas na constituição colombiana de 1991 em termos de descentralização administrativa, os prefeitos de Bogotá agiram de maneira proativa e inovadora. Para combater a desordem, estabeleceram diálogo direto com a cidadania e lograram traduzir ao grande público noções valiosas para a coletividade em seu cotidiano, como convivência cidadã, valorização do espaço público e mobilidade urbana. Por meio dessa estratégia, buscaram, também, conscientizar os bogotanos de suas responsabilidades em relação aos demais indivíduos e ao Estado, promovendo campanhas para a economia de água, para a mudança de hábitos no trânsito e, inclusive, para o pagamento voluntário de um percentual adicional de 10% sobre seus impostos (LICHA, 2005, p.307).

Para obter o apoio da cidadania, os prefeitos também apostaram na transparência. Os órgãos municipais foram reestruturados, de maneira a oferecer seus serviços com base nas demandas da comunidade. Criaram-se, ainda, observatórios, sistemas integrados e bancos de dados que permitiram aos contribuintes acompanhar o planejamento de ações em áreas de interesse imediato, como a alocação das forças policiais e os investimentos em transporte (ACERO, 2006).

Por fim, as autoridades municipais, reconhecendo as divisões e desigualdades da cidade – “Uma Versalhes que abriga uma Calcutá” (ÁLVAREZ, 2008, p.34) –, optaram por ações voltadas a assegurar acesso equitativo a serviços públicos de qualidade. Tornou-se conhecida na Colômbia e no exterior, por exemplo, a máxima do prefeito Enrique Peñalosa de que “*una ciudad avanzada no es en la que los pobres pueden moverse en carro, sino una en la que incluso los ricos utilizan el transporte público*” (SOLÁ, 2005, p. 59).

Especificamente sobre a segurança pública, o ex-secretário Hugo Acero resumiu nos seguintes cinco pontos suas recomendações para uma política eficaz de segurança cidadã (ACERO, 2006):

a) Condução do tema pessoalmente pela autoridade política mais importante na esfera regional e local:

Considerando que a violência é multicausal e que, portanto, sua remediação envolve ações de diversos órgãos, o chefe do Executivo deve assumir pessoalmente a coordenação das

políticas de segurança cidadã e precisa contar, ainda, com uma estrutura administrativa de assessoramento permanente. No caso da Colômbia, um Estado unitário, a legislação dos anos 1990, mesmo reservando ao Executivo nacional a responsabilidade suprema em temas de segurança, avançou na descentralização administrativa. O Decreto 2.615/1991, por exemplo, previu a criação de Conselhos departamentais (estaduais), metropolitanos e municipais de segurança presididos pelo governador ou pelo prefeito, conforme o caso, e integrados pelos equivalentes, no Brasil, ao comandante da Polícia Militar, ao diretor da Polícia Civil e ao comandante da Guarda Municipal; por representante do Ministério Público, entre outros (BOGOTÁ, 1991).

Esses Conselhos, que podem contar também com a participação de representantes da sociedade civil e de autoridades nacionais, devem reunir-se ao menos uma vez por mês. A presença em suas sessões é obrigatória e indelegável. Entre suas atribuições, estão o acompanhamento da execução das políticas de segurança, a promoção da coordenação interinstitucional e a elaboração de ações que fomentem o envolvimento da comunidade nos programas e iniciativas relacionados à segurança.

Em Bogotá, passou-se a celebrar, trimestralmente, uma reunião ampliada do Conselho, com a presença dos vinte subprefeitos da capital, dos comandantes de todas as unidades policiais e de representantes de diversas secretarias, como Saúde, Cultura, Educação e Trânsito. Também se criou, em 1997, uma Subsecretaria de Assuntos para a Convivência e a Segurança Cidadã, adstrita à Secretaria de Governo da capital. Essa nova estrutura propiciou uma permanente coordenação técnica entre os órgãos envolvidos e a criação de uma memória institucional das ações de combate à violência.

b) Necessidade de fontes de dados confiáveis:

Para poder diagnosticar e analisar o panorama da violência, são indispensáveis informações fidedignas. Bogotá criou o Sistema Unificado de Informação de Violência e Delinquência (SUIVD), alimentado pela Polícia e pelo Instituto Nacional de Medicina Legal. Esse sistema centralizado facilitou, também, pesquisas e estudos sobre o tema, ensejando a elaboração de planos mais eficientes e efetivos.

c) Ações voltadas à promoção da segurança e da convivência:

Segundo Acero, as políticas de segurança pública devem focar, em paralelo, o combate à violência e a sua prevenção. Nesse sentido, algumas das mais bem-sucedidas medidas adotadas em Bogotá estão relacionadas ao acesso à justiça e a mecanismos

alternativos de solução de litígios. A prefeitura criou delegacias para temas de família, unidades de mediação e conciliação, e centros de formação de lideranças comunitárias encarregadas de arbitrar disputas de bairro. Foram contempladas, também, ações para o aprimoramento das respostas iniciais aos delitos, como a aplicação de sanções provisórias em casos de flagrante e o aperfeiçoamento das perícias.

Grupos de indivíduos vulneráveis, como indigentes, prostitutas, além dos jovens, receberam atenção especial, em particular os envolvidos com drogas ou com grupos violentos. As ações para ocupar os adolescentes incluíam, por exemplo, oficinas sobre convivência e cidadania, cursos profissionalizantes e atividades culturais.

A célebre teoria das janelas quebradas (KELLING; COLES, 1997), a seu turno, influenciou a estratégia de promoção do sentimento de pertencimento dos bogotanos ao seu entorno e de reconversão de localidades com altos índices de criminalidade em espaços de interação social. A localidade de *El Cartucho*, por exemplo, reconhecida como antro do tráfico de drogas e armas em suas estreitas vielas foi completamente saneada. Intervenções que associaram assistentes sociais, policiais, engenheiros e urbanistas transformaram a área em um amplo parque familiar. Também se investiu em iluminação e em recuperação de praças para que a população redescobrisse os espaços públicos de convivência.

Outras medidas, de caráter mais ousado, implementadas pelas autoridades de Bogotá envolveram a limitação de algumas liberdades individuais. Entre as mais destacadas encontram-se as exitosas políticas de restrição do horário de funcionamento dos estabelecimentos noturnos que comercializam bebidas alcoólicas (*hora zanahoria*) e de controle de porte de armas na capital. Estima-se que, somadas, essas duas medidas contribuíram em 22% para a redução dos homicídios em Bogotá de 1995 a 1999 (BOGOTÁ, 2000). Em seu segundo mandato à frente da prefeitura, de 2016 a 2019, Enrique Peñalosa também retomou prática vigente no início dos anos 2000 no sentido de limitar o tráfego de motocicletas com dois passageiros homens, nos bairros com mais elevadas taxas de criminalidade (BOGOTÁ, 2018).

d) Investimentos inteligentes na Força Policial:

Em Bogotá, um forte aumento no orçamento da Polícia Metropolitana, da ordem de dez vezes em uma década, viabilizou a execução de investimentos em equipamentos de comunicação e transporte, e em capacitação de pessoal. As medidas mais destacadas, no entanto, foram a instalação de Centros de Atenção Imediata – estruturas para até 20 policiais presentes em zonas estratégicas da cidade – e o estabelecimento de polícias comunitárias,

responsáveis pela segurança permanente de quadrantes específicos da capital. Estudos da década de 2000 indicavam aprovação de 96,4% da população ao programa de polícias comunitárias, em especial por seu papel na geração de confiança por meio do diálogo e da conscientização dos habitantes (INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO, 2002).

e) Prestação de contas e avaliação externa:

Para angariar o apoio da população e seu efetivo engajamento, Acero também recomenda um constante e transparente processo de apresentação de resultados. No caso de Bogotá, além das reuniões do citado Conselho de Segurança, a Câmara de Comércio, o principal jornal colombiano e uma reconhecida ONG conduziram diversas pesquisas com a população para avaliar sua confiança nas autoridades e sua percepção de segurança.

2.1 MEDELLÍN

A melhora no panorama da segurança pública na segunda metrópole colombiana fez dela uma referência obrigatória. De “Capital Mundial dos Homicídios”, Medellín evoluiu o suficiente para, em 2015, deixar a lista das cinquenta cidades mais violentas do planeta (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2015). Em grande medida, o município valeu-se das experiências exitosas de Bogotá empreendidas a partir de 1995 e da evolução no contexto nacional de combate à violência para promover uma verdadeira revolução social, cultural e urbanística.

Com uma população de 2,5 milhões de habitantes, Medellín é a capital de Antioquia, o segundo departamento de maior PIB (COLÔMBIA, 2015) e um dos mais afetados pela violência. Nas décadas de 1990 e 2000, a cidade padecia do enfrentamento armado entre guerrilhas e grupos paramilitares, evidenciando a urbanização do conflito interno. Também sofria com a atuação dos cartéis de droga e com disputas entre gangues. Nesse território “balcanizado”, o Estado deixou de se fazer presente em várias localidades, em especial nas comunidades carentes, onde a segurança e a justiça eram, em muitos casos, exercidas por grupos armados à margem da lei (ACERO, 2006, p.213). As condições socioeconômicas também eram preocupantes: 60% da população vivia abaixo da linha de pobreza no início dos anos 2000 e a taxa de informalidade estava em 54,6% (CAVALCANTI, 2013).

A situação era tal que, em outubro de 2002, em um ato extremo para tentar controlar a violência, o governo decretou toque de recolher, lei seca e restrição ao tráfego de motocicletas na Comuna 13, um amplo setor da cidade com 20 bairros e mais de 100 mil moradores

(GOVERNO, 2002), onde as guerrilhas se haviam enquistado (ACERO, 2006). Batizada de “Operación Órion”, a maior ofensiva militar em área urbana da História colombiana marcou o início do processo de retomada de Medellín (PAREJA, 2015).

Por essas particularidades, o modelo de segurança pública adotado pela segunda maior metrópole colombiana teve de ser, em comparação àquele de Bogotá, mais intensivo no fortalecimento da presença do Estado. Às intervenções militares e policiais para a retomada das comunidades, seguiram-se programas para remediar diferentes causas mediatas da violência, como desemprego e precariedade dos serviços públicos.

São icônicos, nesse sentido, os investimentos em mobilidade urbana, em especial as linhas de teleférico (*metro cable*) que permitiram aos moradores das favelas deslocarem-se pela cidade com rapidez e segurança; o estabelecimento dos Centros de Desenvolvimento Empresarial Zonal (CEDEZO), que, por meio de associações público-privadas, fomentaram o empreendedorismo, ofertando créditos e capacitação técnica; e a construção, no centro de algumas das mais carentes comunidades do município, de belíssimos e bem equipados parques-bibliotecas, abertos todos os dias.

Sem escudarem-se nas responsabilidades do governo nacional, os gestores de Medellín assumiram papel de liderança (CAVALCANTI, 2013) e lograram transformar a cidade em referência mundial de urbanismo social, segundo a ONU. A metrópole foi agraciada, ainda, com o título de “Cidade Mais Inovadora do Mundo”, concedido, em 2013, pelo *Urban Land Institute* (MEDELLÍN, 2013).

Ao analisar o caso colombiano, Jorge Giraldo Ramírez atribui aos governos dos prefeitos Sergio Fajardo (2004-2007) e Alonso Salazar (2008-2011) o protagonismo para a mudança do panorama da segurança em Medellín e identifica cinco principais linhas de ação adotadas pelo Poder Executivo local, a saber:

a) Alinhamento das políticas locais com as estratégias nacionais

Para aquele autor, independentemente de afinidades políticas e ideológicas, os prefeitos de Medellín buscaram compatibilizar suas ações em escala local com as grandes diretrizes sugeridas pelo governo nacional. Nesse sentido, identificou que, em contexto de busca da redução da intensidade do conflito armado, o poder local trabalhou em diferentes iniciativas voltadas a facilitar o processo de reincorporação à sociedade de antigos combatentes, o que envolvia programas de educação básica, de qualificação profissional e de garantia de renda mínima por prazos fixos. O programa “Paz e Reconciliação”, por exemplo, beneficiou milhares de antigos membros de grupos armados à margem da lei. Segundo dados

oficiais, 3.532 indivíduos receberam atendimento psicológico, 2.782 tiveram acesso a serviços de educação e 1.825 participaram de programas de geração de renda no período de 2004 a 2007 (MEDELLÍN, 2008, p.84).

b) Enfrentamento da violência

A administração de Sergio Fajardo decidiu finalmente atuar nos fatores que estavam relacionados à origem da violência, conforme indicavam diferentes estudos pretéritos, com destaque para a ostensiva presença de poderosas organizações criminosas.

Para fazer frente à criminalidade, o poder local, em parceria com o PNUD, elaborou, então, o Plano de Segurança, Defesa e Justiça, que, por um lado, buscava fortalecer e modernizar o aparato estatal nas áreas de segurança pública e de promoção da justiça; por outro lado, buscava assegurar que o fortalecimento do aparato repressivo não ensejaria violações de direitos humanos.

c) Reconexão entre moral, cultura e lei

Um ponto estratégico das iniciativas em Medellín, no entanto, parece ter sido a busca do engajamento da população local na promoção da cultura e da convivência dos concidadãos. Nesse sentido, foram desenvolvidas diversas campanhas pelo poder público com vistas a fomentar valores cívicos – em especial o respeito à vida e aos bens públicos. Também foram conduzidas ações voltadas a incentivar a constituição de organizações comunitárias, de modo a favorecer a efetiva participação da sociedade nos processos de elaboração das políticas públicas na área de segurança e convivência.

Entre os gestores municipais, prevaleceu, ainda, percepção de que deveria haver uma correlação positiva entre o urbanismo social e a segurança cidadã. Nesse sentido, a população passou a ser estimulada a participar, por exemplo, dos processos relacionados ao orçamento público e à instalação de novos equipamentos urbanos, como bibliotecas e redes de transporte, como teleféricos, escadas rolantes e o desenvolvimento do metrô.

d) Fortalecimento da institucionalidade local

Outra vertente de atuação dos prefeitos baseava-se no diagnóstico de que o Estado havia perdido sua legitimidade junto à população (MEDELLÍN, 2004, p. 25). Para poder reconquistar a confiança dos cidadãos e aproximá-los do poder público, a administração municipal concitou a população a acompanhar os processos de avaliação e fiscalização das

políticas públicas. Canais de denúncia para combater a corrupção foram especialmente valorizados.

Outra frente de atuação foi estimular organizações de classe, como os produtores de café, a criarem mecanismos independentes de acompanhamento dos gastos públicos, para que pudessem entender e opinar de maneira qualificada a respeito dos rumos das finanças locais.

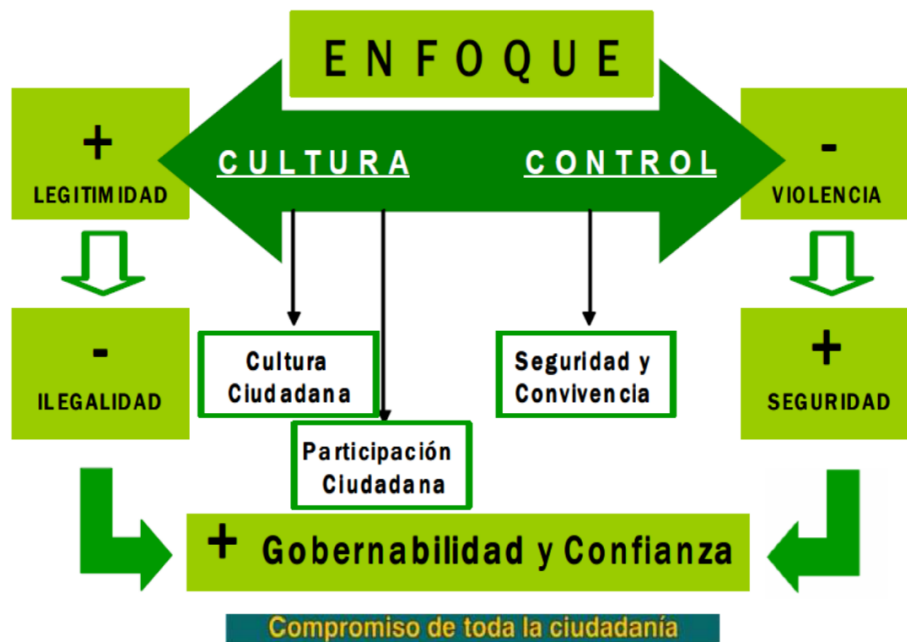
e) Exercício da autoridade legítima

Considerado por Giraldo elemento de grande relevância, tratou-se de linha de ação que preconizava a presença constante do poder estatal, não apenas por meio de indivíduos, mas de instituições. Nesse contexto, foram construídas sedes para diversos órgãos públicos nos locais em que a população estava mais vulnerável à ação de agentes à margem da lei. Criaram-se, por exemplo, varas de família, centros de mediação e conciliação, e comitês integrados por representantes da polícia e dos serviços municipais de assistência social.

Pouco a pouco, a estratégia foi rendendo frutos e grupos criminosos que se beneficiavam da exploração ilegal de serviços prestados às comunidades, como transporte e energia, foram sendo eliminados.

De maneira esquemática, a figura a seguir resume o modelo de trabalho da cidade de Medellín preconizado no Plano de Convivência e Segurança Cidadã daquela cidade:

Figura 1 - Modelo de trabalho da cidade de Medellín



Fonte: ACERO (2006, p.214)

Atualmente, Medellín converteu-se em destino turístico internacional. A cidade tornou-se, também, referência para autoridades interessadas em investigar modelos locais de combate à violência urbana. Nesse sentido, merece destaque o telegrama número 881, expedido, em 31 agosto de 2018, pela Embaixada do Brasil em Bogotá, por ocasião de visita à Colômbia, semanas antes, de comitiva liderada pelo então ministro de Estado da Segurança Pública do Brasil, Raul Jungmann. Esse documento diplomático contém relato ilustrativo das multifacetadas experiências daquela cidade colombiana no enfrentamento de seus desafios na área de segurança pública (BRASIL, 2018b).

Segundo consta daquele telegrama, o então comandante da Polícia Nacional da Colômbia no Vale do Aburrá, general Oscar Antonio Gómez Heredia, transmitiu às autoridades brasileiras avaliação de que, tão importante quanto as políticas de combate às células terroristas e paramilitares instaladas em Medellín na época de maiores dificuldades, foram as estratégias adotadas pelas autoridades locais para promover a aproximação com a sociedade e para prevenir a violência. Em sua visão, seria indispensável trabalhar simultaneamente em prevenção, investigação, inteligência e coordenação interinstitucional.

Na seara da coordenação, o mesmo expediente da Embaixada registra que aquela autoridade policial destacou a estratégia local de, por exemplo, edificar, nas comunidades mais desfavorecidas, estruturas integradas em que se localizam varas de família, cíveis e penais, representações da Polícia, do Ministério Público e da Defensoria Pública, além de centros educacionais de grande porte.

O documento diplomático anota que o general citou as estratégias que valorizam a presença permanente da Polícia e a execução de atividades preventivas, como a sensibilização de jovens sobre o risco de envolvimento com o narcotráfico e a atuação de policiais como mediadores de conflitos interpessoais. Essas ações voltadas a angariar a confiança da população teriam permitido ao poder público isolar gradativamente os principais criminosos instalados em comunidades carentes da cidade e, em muitos casos, levaram à sua captura graças a informações de inteligência fornecidas pelos moradores.

O relato produzido pela Embaixada consigna que, durante a mesma missão, acadêmicos, artistas, representantes de associação de moradores e outros membros da sociedade civil local defenderam junto à comitiva brasileira a necessidade de os agentes públicos conjugarem suas iniciativas de combate à criminalidade com os esforços das organizações sociais para prover alternativas em prol do desenvolvimento socioeconômico de segmentos da população mais propensos a serem cooptados por grupos criminosos.

Adicionalmente, as autoridades brasileiras, segundo o citado telegrama, ouviram de arquitetos e engenheiros locais argumentos que sublinharam a importância de que as intervenções voltadas a promover maior desenvolvimento humano nas comunidades, como os citados sistemas de *metrocable*, sejam desenhadas em estreita coordenação com lideranças comunitárias, para que a população possa, desde o início, sentir-se parte dos projetos. Ao se perceberem como partícipes da solução, os moradores tendem, segundo esse ponto de vista, a cuidar mais dos novos equipamentos urbanos, os quais, por sua vez, passam a ser vistos como componentes do patrimônio comum.

Conforme registrado pela Embaixada do Brasil, o então prefeito de Medellín, Federico Gutiérrez (2016-2019), por sua vez, assinalou aos membros daquela comitiva brasileira que a criação de uma mentalidade de preservação dos espaços e dos bens públicos facilita em muito o trabalho da prefeitura em fazer cumprir as posturas municipais e cria um círculo virtuoso. Isso porque, graças a uma consagrada tradição política municipal, o Poder Executivo local, em coordenação com o Legislativo, é instado a investir o maior volume de recursos do erário em localidades com os piores índices de desenvolvimento humano (IDH). Ao perceber que o governo precisa despende menos recursos com a manutenção e a limpeza, a população conscientiza-se de que parcela significativa do orçamento torna-se disponível para investimentos em novos projetos em seu próprio benefício. Segundo Gutiérrez afirmou naquela ocasião, apenas 15% do orçamento da cidade no exercício fiscal de 2018 estaria reservado para despesas de manutenção e, entre as políticas prioritárias de seu governo para evitar a violência, estava o combate à evasão escolar (BRASIL, 2018b).

3 O CASO BRASILEIRO VIS À VIS A REALIDADE COLOMBIANA

Para além dos dados sobre o panorama da criminalidade no Brasil apresentados na introdução, em particular os índices de homicídios por cem mil habitantes, o flagelo da violência em nosso país repercute também na esfera econômica. Nesse particular, sobressaem estimativas da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que, em 2018, indicavam terem crescido de maneira expressiva os custos econômicos da criminalidade no Brasil de 1996 a 2015, partindo de patamar anual de cerca de R\$ 113 bilhões para alcançar, ao final do período, R\$ 285 bilhões, o que representa majoração real média da ordem de 4,5% ao ano (BRASIL, 2018a, p.40). Na mesma linha, são alarmantes os indicadores da Confederação Nacional da Indústria (CNI), também de 2018, que apontam ser

da ordem de R\$ 365 bilhões por ano os custos das empresas com a falta de segurança no país (BRASIL, 2020c, p.40).

Os graves efeitos sociopolíticos do panorama da violência no Brasil e episódios de captura de importantes criminosos colombianos no Brasil e brasileiros na Colômbia – como as prisões de *Fernandinho Beira-Mar* em 2001 e de Juan Carlos Ramírez Abadía em 2007 – há muito motivam comparações e aproximações analíticas entre a realidade dos dois países. Entende-se, contudo, que, apesar de pontos de contato, os cenários são bastante diferentes, tendo em conta que, na Colômbia, a violência atingiu, em seus momentos de pico, patamares bastante superiores aos vivenciados no Brasil, como já se evidenciou por meio dos índices de homicídio apresentados ao longo do presente trabalho.

Ainda assim, esse interesse pelo estudo das fórmulas colombianas na área da segurança cidadã ensejou alguns estudos bastante interessantes. Nesse sentido, merece destaque, por exemplo, a resenha da professora Margarita Rosa Gaviria a respeito dos autores colombianos Gerard Martin e Miguel Ceballos e seu livro “*Bogotá: anatomía de una transformación*”. Em seu trabalho, a professora destaca algumas condições particulares da história colombiana que levaram à mudança no padrão de enfrentamento do fenômeno da violência naquele país andino e destaca o enfoque das autoridades colombianas em trabalhos de prevenção. Ressalta, por exemplo, que o contexto de violência política entre as elites do país, reunidas em torno dos partidos Liberal e Conservador, levou a um acordo que consolidou um Estado unitário, com uma Polícia Nacional centralizada e subordinada ao Ministério da Defesa, além da atuação das Forças Armadas em atividades correntes de segurança interna. Essa pesquisa também aponta algumas inconsistências do modelo de Bogotá, que, em sua visão, experimentaria períodos de aumento da criminalidade que desautorizariam apontar a capital colombiana como um modelo para outras cidades (GAVIRIA, 2007).

São também frequentes os questionamentos acerca da inspiração colombiana na implementação do projeto fluminense das chamadas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), embora o ex-secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro José Mariano Beltrame taxativamente tenha negado o vínculo em comum. Segundo Beltrame, a iniciativa fluminense estava baseada em estratégia única de planejamento estratégico situacional (PES) e, portanto, não poderia ser comparada aos modelos aplicados em Nova York, na Colômbia ou mesmo no Rio de Janeiro em anos anteriores (MORAES, MARIANO, FRANCO, 2014, pp. 501-505).

Outro ponto de similaridade foi a iniciativa do município paulista de Diadema que, desde 2002, limitou o funcionamento de estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas entre 23h e 6h. Essa medida polêmica é frequentemente apontada como um fator relevante para a redução dos indicadores de crimes, a qual foi estimada em cerca de 65% no período de 2000 a 2006 (REZENDE, RODRIGUES, ALMEIDA, 2009).

Em boa medida, no entanto, parte relevante da literatura especializada demonstra que, no Brasil, iniciativas que buscam mudar o foco da atuação policial para a área da prevenção encontram alguma resistência, uma vez que, por motivos vários, incluindo fatores políticos e culturais, entende-se haver uma dicotomia entre as funções estatais que buscam promover uma aproximação rotineira com a população e as clássicas atividades de pronta resposta a delitos (BALLESTEROS, 2014). Nesse sentido, sobressaem, por exemplo, pesquisas que apontavam haver, entre os policiais militares do Rio de Janeiro engajados em projetos de policiamento comunitário, percepção de que atuavam como “assistentes sociais de favelados” (LOPES; FIGUEIRA, 2015, p.8). Na mesma linha, membros daquela corporação entendiam que “policial de verdade” era apenas o que estava lotado em unidades tradicionais (VIEIRA, 2014, pp. 51-53).

A suposta necessidade de priorizar a prevenção ou o combate à criminalidade revela-se, no entanto, um falso dilema (COSTA, 2012, p.167). Iniciativas governamentais recentes, em particular do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, já buscam fomentar a integração entre diferentes órgãos públicos dos três Poderes e em todos os níveis da Federação para promover a necessária articulação interinstitucional e para incentivar o desenvolvimento de estratégias que enfrentem as diferentes causas da violência. Nesse contexto, merece destaque, por exemplo, o portfólio de projetos lançado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2019 (BRASIL, 2019b).

Nesse particular, o papel do Poder Executivo Federal na indução desse tipo de política mostra-se estratégico. A criação de condicionantes relacionadas à implementação de políticas articuladas e integrais de combate à violência para a liberação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, por exemplo, é uma sugestão recorrente entre especialistas (BALLESTEROS, 2014). Para que se possa avançar nessa direção, entretanto, parece indispensável que, a exemplo das práticas colombianas, as autoridades municipais brasileiras, em cumprimento ao citado artigo 144 da Constituição Federal, também assumam papel mais ativo na área de segurança pública, tanto por meio de medidas de prevenção situacional – entendidas como cuidados com espaços públicos eventualmente degradados ou de alta

incidência de crimes –, como por meio de iniciativas que busquem promover o diálogo permanente com a população, por exemplo, em conselhos comunitários (FBSP, 2016).

Além disso, é de se salientar as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 635. Por meio de liminar monocrática de 5 de junho de 2020, o ministro Edson Fachin suspendeu as operações policiais nas comunidades do estado do Rio de Janeiro durante a pandemia da COVID-19. Em 17 de agosto seguinte, o Plenário do STF, ainda em sede de medidas cautelares, determinou condições para operações policiais em comunidades naquela unidade da Federação para além da emergência sanitária. Entre as medidas a serem observadas pelas forças policiais desde então constam vários requisitos para que se possam efetuar disparos a partir de helicópteros e diversos procedimentos para as incursões por terra, que deverão, por exemplo, contemplar a presença de peritos, preservar vestígios dos ilícitos e ter especial zelo com a população nas cercanias de escolas e hospitais (BRASIL, 2020d).

Ainda que seja prematuro fazer considerações mais aprofundadas sobre os impactos dessa decisão judicial, parece evidente que, a prevalecer o novo entendimento do Poder Judiciário, as forças de segurança serão levadas a buscar novas estratégias para poder atuar de maneira mais efetiva no combate a grupos criminosos refugiados em comunidades carentes Brasil afora, a exemplo do que ocorreu em Medellín.

Parece inevitável, nesse contexto, repensar o modelo brasileiro de enfrentamento da violência urbana com vistas a atacar problemáticas que, em muitos casos, assemelham-se ao caso colombiano, apesar de algumas diferenças estruturais nos cenários existentes nos dois vizinhos, como anteriormente assinalado. Assim, se o Brasil, por um lado, felizmente não experimenta panorama de conflito interno declarado contra grupos armados nos moldes da Colômbia, por outro, salta aos olhos o elevado nível de ameaça decorrente do poder e da influência de organizações criminosas brasileiras no regular funcionamento da vida em sociedade no país (DA SILVA, 2019). A esse respeito, parecem relevantes as estratégias colombianas de buscar atuar tanto na vertente da prevenção da violência por meio de iniciativas de inclusão socioeconômicas quanto de reinserção de indivíduos que, desde muito jovens, tiveram contato com grupos criminosos organizados.

As experiências colombianas em termos de reestruturação do aparato estatal para o combate ao fenômeno da violência é outra área promissora para o intercâmbio de experiências. A noção de que o poder público deve estar permanentemente presente nas áreas mais vulneráveis à ação de agentes à margem da lei parece constituir uma lição valiosa para

os gestores públicos, a qual poderia ser aproveitada em futuros projetos de expansão da oferta de serviços nas áreas de justiça, assistência social e presença policial, por exemplo.

Especificamente em termos de modelo de polícia, há farto material de pesquisa, tanto doméstico quanto de origem externa, que assinala os desafios decorrentes do modelo brasileiro, que congrega diferentes instituições. A esse respeito, merece destaque o seguinte diagnóstico elaborado pela FLACSO (2006, p. 46):

El panorama de la seguridad pública en Brasil es muy complejo y a la vez problemático, pues todos los cuerpos policiales que funcionan en el territorio llevan a cabo su misión de manera separada, con organización y criterios de trabajo, formación, gestión, control interno y manejo de la información diferentes. Si a esto se suman las particularidades de la administración del gobierno, la cual define la orientación de la misma policía, y la mala relación existente entre las fuerzas policiales que actúan en una misma jurisdicción (policía Militar y policía Civil) se puede señalar que la seguridad pública del país sufre de desorganización, irracionalidad y crisis, agravada por la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico que afecta el país.

Para além das complexas questões sobre o modelo brasileiro de organização institucional do aparato policial – que terão de ser enfrentadas em algum momento pelos Poderes constituídos, mas cujos pormenores fogem ao escopo do presente estudo –, talvez o que o exemplo das duas principais metrópoles colombianas mais possa contribuir para inspirar mudanças no panorama da segurança pública no Brasil resida no fomento ao diálogo direto com a cidadania e o papel das autoridades locais no combate à violência.

Especificamente com relação ao diálogo, é importante ter presente as críticas ao trabalho dos conselhos comunitários no Brasil, as quais dão conta de que, em muitas ocasiões, esses foros se resumem a espaços para que agentes públicos busquem legitimar sua atuação junto à opinião pública, seja relatando diretamente seus logros, seja simbolicamente por meio, por exemplo, de cerimônias de imposição de medalhas e de discursos em que reclamam melhores condições salariais e mais equipamentos (FBSP, 2016, p. 20).

Tendo por base as experiências colombianas, infere-se que os espaços de contato direto devem permitir efetiva interlocução entre as autoridades – incluindo representantes das polícias, das prefeituras e de órgãos de controle – e os moradores de determinada localidade. Os temas a serem abordados devem incluir não apenas aqueles diretamente relacionados à atividade policial, mas todo o conjunto de assuntos que possam vir a repercutir no panorama situacional, como a iluminação pública e a infraestrutura de transporte. Isso porque o principal objetivo dessas interações, de acordo com o modelo colombiano, não é a mera validação de

medidas, mas a construção e a avaliação conjuntas de políticas que impactam no dia a dia da comunidade.

No tocante à participação dos municípios na promoção da segurança pública no Brasil, convém notar que, por pressão social, é cada vez maior a presença do Poder Executivo local nessa seara (PERES, BUENO, TONELLI, 2016, p. 38). Essa atuação, dada a diversidade do país e a relativa escassez de parâmetros legais, contudo, enseja toda sorte de iniciativas, como conselhos, fundos, planos locais, além da instituição de guardas municipais. Não há, porém, padrões estabelecidos que permitam visão sistêmica de uma política municipal de segurança (FBSP, 2012, p. 29).

Dos 5.570 municípios brasileiros, por exemplo, 1.081 (19,4%) criaram, até 2016, guardas municipais próprias, que já somam efetivos da ordem de 100 mil indivíduos. Esse número representa 15% do total de 666.479 agentes de segurança pública no país e já é comparável ao total de 117 mil policiais civis no Brasil. Do total de cidades com guardas municipais, no entanto, apenas 22% estabeleceram instâncias de diálogo com a população, como os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs); 152 elaboraram Plano Municipal de Segurança (PMS) e apenas 58 detêm, ao mesmo tempo, guardas municipais, CONSEGs e PMS (FBSP, 2016, pp.6-7).

Nesse cenário e à luz da experiência colombiana, parece inexorável que a União busque fomentar, *mutatis mutandis*, maior protagonismo dos municípios na questão da segurança pública no Brasil, sem que o maior engajamento dos entes locais represente transferência de responsabilidades ou mesmo competição com as funções constitucionalmente atribuídas aos estados e ao Distrito Federal. Parece recomendável, ainda, que a União busque promover maior organização e coordenação entre os diferentes entes da Federação, de modo a consubstanciar, em uma genuína política nacional de segurança pública, critérios e padrões de atuação que, por sua vez, sejam suficientemente flexíveis para serem proveitosos a diferentes localidades de um país de dimensões continentais e que abriga realidades e desafios muito diversos entre si (PERES, BUENO, TONELLI, 2016, p.52).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de reintegração e de segurança cidadã anteriormente descritos foram escolhidos por serem exemplos bem-sucedidos de políticas adotadas pelos governos nacional e locais na Colômbia para enfrentar problemas de segurança pública. No universo de ações adotadas pelas autoridades colombianas, são, ademais, medidas com potencial para adaptação

a outras realidades. Os desafios enfrentados por tais políticas – exclusão social, provisão insuficiente de serviços públicos, carência de oportunidades econômicas – são comuns a vários países em desenvolvimento, em que, apesar da inexistência de conflito interno, perduram os problemas de segurança pública que a Colômbia tem podido enfrentar com relativo êxito.

No caso brasileiro, diferenças estruturais na forma de organização do Estado dificultam a importação direta das iniciativas colombianas. O federalismo brasileiro, com sua miríade de atores com responsabilidades diretas e indiretas na área de segurança pública, torna algo mais difícil a tarefa de articular iniciativas de prevenção e combate à violência. Ademais, o modelo nacional, em que diferentes agências policiais atuam de maneira independente nos mesmos territórios, adiciona complexidade a comparações diretas. Ainda assim, inspirações nos exemplos de Bogotá e Medellín parecem possíveis.

A considerar o testemunho das autoridades policiais colombianas e opiniões de especialistas brasileiros, prevenção e coerção não são excludentes. Ao revés, a aproximação com as comunidades rende dividendos estratégicos em termos de informação e inteligência policial, o que representa ativo valioso no enfrentamento da criminalidade, cada vez mais perigosa e articulada.

Além disso, ainda que em formato diverso do levado a efeito na Colômbia, parece bastante recomendável que se busque implementar as linhas gerais dos programas de segurança cidadã conduzidos nas duas principais cidades colombianas, a saber: amplo e contínuo engajamento das autoridades locais e da população nos temas de segurança – com destaque para o diálogo direto e efetivo com os cidadãos –, zelo com os espaços públicos e monitoramento da situação por meio de fontes isentas e confiáveis.

Para lograr esses objetivos, parece estratégico que o governo federal persista e intensifique seus esforços de promoção da necessária coordenação entre os diferentes entes da Federação, em especial os municípios, e busque sensibilizar os demais Poderes para a relevância de uma agenda de promoção da cidadania nessa seara.

Não se trataria, em hipótese alguma, de “importar” ou “copiar” experiências de alhures, mas de buscar inspiração em um país vizinho que vivenciou realidade ainda mais dramática do que a brasileira para que, ao fim, logre-se uma solução nacional para cumprir com os preceitos da Constituição brasileira, em especial o enunciado de que a segurança pública é um dever do Estado e uma responsabilidade de todos.

REFERÊNCIAS

ACERO, Hugo. **Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana**. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2006. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

ÁLVAREZ, Luis Fernando Calderón; BETANCUR, Jorge Alberto Velásquez. (Comp.). **¿Véinte años de democracia local en Colombia?** Memorias del encuentro nacional. Medellín: ITM, 2008.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 8, n. 1, 6-22, fev./mar. 2014.

BARROS JUNIOR, Roberto Carlos Nattrodt. **Os reflexos do processo de paz das FARC para a Colômbia e para o Brasil em relação à geopolítica da Amazônia**. Tese (Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa Nacional). ECEME. Rio de Janeiro, pp. 28-41. 2019.

BELLO MONTES, Catalina. La violencia en Colombia: Análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del Siglo XX. **Revista Criminalidad**, Bogotá, v.50, n.1, p. 75, 2008.

BETANCOURT, Andrea. Combatiendo el sicariato en la ciudad más violenta del mundo. **Boletín Ciudad Segura**. Quito: FLACSO, n. 24, dic. 2007, p. 3.

BOGOTÁ. Alcaldía Mayor. **Decreto 068 de 1º fev. 2018**. Disponível em: <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=73836>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BOGOTÁ. Alcaldía Mayor. **Decreto 2.615 de 19 nov. 1991**. Disponível em: <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3343>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BOGOTÁ. Alcaldía Mayor. **¡Logramos la menor tasa de homicidios en los últimos diez años!** Bogotá, 2019. Disponível em: <<https://bogota.gov.co/asi-vamos/reduccion-de-homicidios-en-bogota-en-2019>> Acesso em: 2 out. 2020.

BOGOTÁ. Alcaldía Mayor. UNIVERSIDAD DE LOS ANDES. Caracterización de la violencia homicida en Bogotá, efectos de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en la violencia homicida. Bogotá: 2000 apud ACERO, Hugo. Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994–2002. **Revista del Instituto Nacional de Salud Biomédica**, vol. 22, pp. 362-372, 2002. Disponível em <<http://www.revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/viewFile/1184/1299>>. Acesso em 2 out. 2020.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Histórico de Operações de GLO 1992-2020**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/1.metodologiaa_dea_estudo.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2019**. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo, 2019a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/6537-atlas2019.pdf>> Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-anexo-pl.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Governo divulga balanço sobre apreensão de drogas e combate ao tráfico no País**. Brasília, 26 jun. 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/06/governo-divulga-balanco-sobre-apreensao-de-drogas-e-combate-ao-trafico-no-pais>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **O Combate à Criminalidade Violenta: Em busca de uma atuação interdisciplinar dos atores do Sistema de Justiça Criminal**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/ENCONTROS_2019/Apresenta%C3%A7%C3%B5es_-_Controle/O_COMBATE_%C3%80_CRIMINALIDADE_VIOLENTA_-_Guilherme_Theophilo.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama ostensivo n.º 881, de 31 ago. 2018**.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/mensagem-ao-congresso-2020.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Relatório de Conjuntura N° 4: Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil**. Brasília, 2018a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, jun.-. 2020d. Decisões disponíveis em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em 2 out.2020.

BUZAN, Barry; Hansen, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

CAVALCANTI, Murilo (Org.). **As lições de Bogotá& Medellín: do Caos à Referência Mundial**. Recife: INTG, 2013. pp 83-88.

CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA. ¡Basta Ya! **Colombia: Memorias de guerra y dignidad**. Bogotá, 2013, p. 32. Disponível em:

<http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/capitulos/basta-ya-cap1_30-109.pdf> Acesso em: 2 out. 2020.

COLÔMBIA. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). **Cuentas anuales Departamentales - Colombia: Producto Interno Bruto (PIB) 2014 preliminar**. Bogotá, out. 2015. Disponível em <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Bol_dptal_2014pre.pdf>. Acesso em 2 out. 2020.

COLOMBIA estuvo al borde de ser un Estado fallido: El presidente Juan Manuel Santos así lo admitió por la violencia del narcotráfico: depoimento. **El Tiempo**, Bogotá, 11 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14963529>>. Acesso em: 2 out. 2020.

COLÔMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. **Logros de la Política de Defensa y Seguridad**. Bogotá, 2020. Disponível em: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

COLÔMBIA. Presidencia de la República. **15 años del Plan Colombia**. Bogotá, 2016. Disponível em: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160204-plan-colombia/quince_anios.html>. Acesso em: 2 out. 2020.

COSTA, Leila Machado. Segurança Pública: **Direito Fundamental Social, Política Pública ou ainda um novo paradigma?** Tese (Mestrado em Política Social). UFF. Niterói/RJ, 2012. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/7683/1/LeilaMachadoCosta.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

DA SILVA, Fernando Pereira. **As Forças Armadas e a Segurança Pública: que ações devem ser desenvolvidas para o combate ao crime organizado no Brasil**. TCC (Especialização em Ciências Militares). EsAO. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5277/1/TCC_CAM_QCO_2019_Cap%20Fernando.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

EN EL 2015 hubo 1.150 homicidios menos en el país. **El Tiempo**, Bogotá, 2 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/homicidios-en-el-2015-en-colombia/16471335>>. Acesso em: 2 out. 2020.

FLACSO. **Informe Nacional Brasil**. Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago, 2006. Disponível em: <<http://www.flacsochile.org/publicaciones/reportes-del-sector-seguridad-2006-informe-nacional-brasil/>>. Acesso em: 2 out. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública**. Jun. de 2016. Publicação disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Projeto-Instituto-Arapyau-v05-10jun-final-b.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública**. Ago. 2012. Publicação disponível em:

<<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-400792-2010-9-Renato-Sergio-de-Lima.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

GAVIRIA, Margarita Rosas. Cultura e Segurança cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia. **Sociologias n.18 Porto Alegre jul./dez. 2007**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222007000200015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 2 out. 2020.

GOVERNO colombiano decretará toque de recolher em Medellín. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 17 out. 2002. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u46581.shtml>>. Acesso em 2 ago. 2020.

INSTITUTO DE DESARROLLO HUMANO. **Percepción y expectativas ciudadanas sobre la modalidad de Policía Comunitaria en Santa Fe de Bogotá**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Educación, 2002. apud ACERO, Hugo, op. cit., loc.cit.

LICHA, Isabel (Edit.). **Ciudadanía Activa: Gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.

LOPES, Jorge Antonio Paes. FIGUEIRA, Luiz Eduardo. **GPAE e UPP: O que dizem os policiais militares sobre as práticas de policiamento comunitário nas favelas do Rio de Janeiro**. Artigo disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=98710a10740ffcf0>>. Acesso em 2 out. 2020.

MACHADO, Érica. **III Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável**. Intervenção: Brasília, 8 abril 2015. Disponível em <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2015/04/08/conceito-de-seguran-a-cidad-do-pnud-um-dos-principais-focos-de-mesa-tem-tica-do-iii-emds.html>>. Acesso em: 2 out. 2020.

MANSO, Bruno Paes. Estados do Nordeste puxam aumento da violência no primeiro semestre no Brasil. **Portal G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/08/21/estados-do-nordeste-puxam-aumento-da-violencia-no-primeiro-semester-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 2 out. 2020.

MEDELLÍN. Alcaldía de. Medellín la más innovadora del mundo. **Medellín un hogar para la vida**. Ed. 07, mar. 2013. Disponível em <<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Peri%C3%B3dico%20MUV/2013/PERIODICONo7versionfinal.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

MEDELLÍN. Alcaldía de. **Plan de Desarrollo 2004-2007: Informe final de gestión**. Disponível em: <<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Rendici%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Cuentas/Documentos/2004-2007/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202004-2007.pdf>> Acesso em: 2 out. 2020.

MEDELLÍN. Alcaldía de. **Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, compromiso de toda**

la ciudadanía. Disponível em

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

MELO, Jorge Orlando. **Cultura ciudadana y homicidio en Bogotá.** Cámara de Comercio, et al: Bogotá, 2009. Disponível em:

<<http://www.jorgeorlandomelo.com/bajar/culturahomicidios.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

MORAES, Joysi; MARIANO, Sandra R. H.; FRANCO, Andrea Marinha de Souza. **Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação.** Artigo disponível em:

<<https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n2/0034-7612-rap-49-02-00493.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2020.

MUGGAH, Robert. O que explica a redução de homicídios no Brasil? **El País.** São Paulo, 13 set. 2019. Artigo disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/14/opinion/1568421039_616695.html>. Acesso em: 2 out. 2020.

ODON, Tiago, Ivo. Tolerância Zero e Janelas Quebradas: sobre os riscos de se importar teorias e políticas. **Texto para Discussão, nº 194** (2016). Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado. Brasília. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/519162/Textos_para_discussao_194.pdf>. Acesso em: 2 out. 2020.

PAEZ, Cesar. Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo – beneficio. **Análisis Latinoamericano 4.** Centro de Pensamiento Estratégico, Ministerio de las Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 2012. Disponível em:

<<https://www.telam.com.ar/advf/documentos/2013/11/52966b7ab237f.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

PAREJA, Deicy Johana. **Operación Orión, una historia que cumple 13 años de impunidad.** El Tiempo: Bogotá, 19 oct. 2015. Disponível em

<<http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/13-anos-de-la-operacion-orion/16406579>>. Acesso em 2 out. 2020.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública.** São Paulo v.10, n. 2, 36-56, ago/set 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Guia do Marco Conceitual da Convivência e Segurança Cidadã.** Brasília, 2016. Disponível em:

<<https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/paz/seguranca-cidada-guia-marco-conceitual.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020

RAMÍREZ, Max Yuri Gil. **Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto.** Washington D.C.: 2013. Disponível em:

<<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/GilRamirez-Colombia-2013.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

REZENDE, Manuel Morgado; RODRIGUES, Marcelo Fabiano; ALMEIDA, Sonia Maria de. Fechamento de bares e violência: breves considerações. **Mudanças – Psicologia da Saúde**, 17 (2), jul.-dez. 2009, 113-115p. Artigo disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/MUD/article/download/2126/2088>>. Acesso em: 2 out. 2020.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública do RJ. **Séries Históricas Anuais de Taxa de Letalidade Violenta no Estado do Rio De Janeiro e Grandes Regiões**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>> Acesso em: 2 out. 2020.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Caracas, Venezuela, la ciudad más violenta del mundo del 2015**. Cidade do México: 25 enero 2016. Disponível em <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>>. Acesso em 2 out. 2020.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Metodología del ranking (2018) de las 50 ciudades más violentas del mundo**, 2019. Disponível em: <<http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/Metodologia.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

SOLÁ, Gabriela Lucchini. Las Personas como Eje del Transporte. **Revista Vial**, n. 104, pp. 56-59, jul.-ago. 2005. Disponível em <<http://www.revistavial.com/Revistas/104/files/assets/common/downloads/Edici.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

VIEIRA, Thales Monteiro e. **Nem Junto, Nem Misturado: uma etnografia sobre paz e proximidade na UPP Nova Brasília no Complexo do Alemão**. Dissertação (Mestrado em Antropologia). UFF. Niterói/RJ, 2014. Disponível em: <<http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/THALES-MONTEIRO-E-VIEIRA.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.

WILSON, James Q; KELLING, George L. “Broken windows: the police and neighborhood safety” in **Atlantic Monthly**, Boston: 1982. Disponível em <<http://illinois-online.org/krassa/ps410/Readings/Wilson%20and%20Kelling%20Broken%20Windows.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2020.