

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA  
CAMPUS SÃO BORJA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**HENDRISY ARAUJO DUARTE**

**CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA  
MARIA/RS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA À LUZ DA GESTÃO INTEGRADA DE  
EMERGÊNCIAS**

São Borja - RS  
2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

812c DUARTE, HENDRISY ARAUJO

CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA  
MARIA/RS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA À LUZ DA GESTÃO INTEGRADA DE  
EMERGÊNCIAS / HENDRISY ARAUJO DUARTE.

103 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Pampa,  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2025.

"Orientação: JAQUELINE CARVALHO QUADRADO".

1. Centro Integrado de Operações de Segurança Pública. 2.  
Gestão Integrada. 3. Políticas Públicas. 4. Segurança Pública.  
I. Título.

**HENDRISY ARAUJO DUARTE**

**CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA  
MARIA/RS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA À LUZ DA GESTÃO INTEGRADA DE  
EMERGÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito final para a obtenção do Título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jaqueline  
Carvalho Quadrado

**HENDRISY ARAUJO DUARTE**

**CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA MARIA/RS:  
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA À LUZ DA GESTÃO INTEGRADA DE EMERGÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 27 de novembro de 2025.

Banca examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado  
Orientadora  
(PPGPP-UNIPAMPA)

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Lisianne Pintos Sabedra Ceolin  
(PPGPP-UNIPAMPA)

---

Prof. Dr. Fernando Hoffmann  
(UFSM)



Assinado eletronicamente por **JAQUELINE CARVALHO QUADRADO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 12/01/2026, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **LISIANNE PINTOS SABEDRA CEOLIN, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 12/01/2026, às 15:24, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



Assinado eletronicamente por **Fernando Hoffmam, Usuário Externo**, em 21/02/2026, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1903131** e o código CRC **2A2DF2BC**.

---

À minha família, que me ama pelo que sou e me ensina, com delicadeza, que os sonhos não devem ser deixados para depois. Que os meus, quando florescem, também ajudam a iluminar caminhos e a construir um mundo mais justo.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pela força e pelo exemplo que sempre me inspiraram a seguir em frente. Ao meu irmão, à minha cunhada e à minha sobrinha, agradeço por todo o apoio e incentivo, especialmente nas horas mais difíceis, quando a presença e o carinho de vocês fizeram toda a diferença. Sem vocês eu nada seria.

Aos meus amigos e amigas, pela escuta, pelas risadas e por estarem ao meu lado em cada etapa desta caminhada — a amizade de vocês tornou o percurso mais leve e significativo.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Jaqueline Carvalho Quadrado, agradeço profundamente pela paciência, pela confiança e por sempre acreditar em mim e em minha pesquisa, mesmo quando as dúvidas pareciam maiores que as certezas. Sua orientação cuidadosa foi essencial para que este trabalho se concretizasse.

Aos integrantes da banca, registro minha sincera gratidão pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições. A trajetória acadêmica e profissional de cada um certamente enriqueceu esta pesquisa e ampliou seus horizontes.

Por fim, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) e à Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), minha primeira casa como mestranda e, posteriormente, como docente do curso de Direito. É uma honra e uma alegria imensa poder construir e retribuir conhecimento neste espaço que tanto me acolheu e transformou.

## RESUMO

Esta dissertação investigou o papel do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública de Santa Maria (CIOSP) como uma alternativa às estruturas tradicionais de segurança pública no Brasil, considerando os limites institucionais e as inovações no campo da gestão integrada. O problema de pesquisa foi formulado na seguinte pergunta: De que maneira o CIOSP, enquanto programa governamental voltado à integração das forças, pode servir como modelo diverso ao paradigma de segurança pública descentralizada? A metodologia adotada consistiu em uma abordagem qualitativa de caráter exploratório, utilizando o método dedutivo e o procedimento monográfico. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes atuantes no CIOSP de Santa Maria/RS, complementadas por pesquisas documental e bibliográfica. O estudo de campo buscou captar percepções sobre benefícios e limitações do modelo integrado e correlacioná-las ao referencial teórico. A análise dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1995), dividida em pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. O primeiro capítulo abordou o panorama histórico e conceitual da segurança pública no Brasil pós-redemocratização. Destacou-se a ausência de um conceito unificado na Constituição de 1988 e os reflexos dessa indefinição na fragmentação das políticas públicas. Também foram examinadas as agendas governamentais desde a Constituinte, evidenciando descontinuidades e influências herdadas do período autoritário. O Segundo capítulo analisou o protagonismo compartilhado na gestão da segurança pública, enfatizando a atuação dos municípios e a importância das políticas transversais. Foram discutidas redes de cooperação entre entes federativos e sociedade civil, com base em perspectivas de governança colaborativa e *policy networks*. Constatou-se que a integração exige mais do que coexistência institucional, demandando alinhamento estratégico e normativo. O terceiro capítulo apresentou a análise empírica do CIOSP de Santa Maria/RS. Primeiramente, examinou-se a articulação política e a gestão integrada a partir do Programa RS Seguro; em seguida, foram analisadas entrevistas com quatro profissionais de instituições distintas que integram o CIOSP. Os resultados revelaram percepções sobre a eficácia, os limites operacionais e a confusão pública quanto às atribuições dos órgãos. A categorização dos discursos apontou padrões de cooperação, tensões entre autonomia e integração e desafios de coordenação. Conclui-se que repensar a segurança pública no Brasil requer enfrentar lacunas institucionais e heranças autoritárias, demonstrou-se que o CIOSP de Santa Maria constituiu uma experiência singular de integração operacional e de otimização de recursos, reunindo órgãos das esferas municipal, estadual e federal. As evidências indicaram que a gestão integrada favoreceu maior efetividade em comparação à estrutura descentralizada, embora persistam limitações normativas, financeiras e operacionais. Ressaltou-se a relevância de fortalecer arranjos institucionais claros e colaborativos como caminho para aprimorar a prestação de serviços de segurança pública.

**Palavras-chave:** Centro Integrado de Operações de Segurança Pública; Gestão Integrada; Políticas Públicas; Segurança Pública.

## ABSTRACT

This dissertation investigated the role of the Integrated Center for Public Security Operations of Santa Maria (CIOSP) as an alternative to traditional public security structures in Brazil, considering institutional limitations and innovations in integrated management. The research problem was formulated in the following question: how can the CIOSP, as a government program aimed at integrating forces, serve as a different model from the paradigm of decentralized public security? The methodology adopted consisted of a qualitative exploratory approach, using the deductive method and the monographic procedure. Semi-structured interviews were conducted with agents working at the CIOSP in Santa Maria/RS, complemented by documentary and bibliographic research. The field study sought to capture perceptions regarding the benefits and limitations of the integrated model and to correlate them with the theoretical framework. Data analysis followed Bardin's (1995) content analysis technique, divided into pre-analysis, material exploration, and treatment of results. The first chapter addressed the historical and conceptual panorama of public security in Brazil after redemocratization. It highlighted the absence of a unified concept in the 1988 Constitution and the consequences of this lack of definition in the fragmentation of public policies. Government agendas since the Constituent Assembly were also examined, revealing discontinuities and influences inherited from the authoritarian period. The second chapter analyzed shared protagonism in public security management, emphasizing the role of municipalities and the importance of cross-cutting policies. Cooperation networks between government entities and civil society were discussed, based on perspectives of collaborative governance and policy networks. It was found that integration requires more than institutional coexistence, demanding strategic and normative alignment. The third chapter presented the empirical analysis of the CIOSP of Santa Maria/RS. First, political articulation and integrated management under the RS Seguro Program were examined; then, interviews with four professionals from different institutions that compose the CIOSP were analyzed. The results revealed perceptions about effectiveness, operational limitations, and public confusion regarding the responsibilities of the agencies. The categorization of the statements indicated patterns of cooperation, tensions between autonomy and integration, and coordination challenges. It was concluded that rethinking public security in Brazil requires addressing institutional gaps and authoritarian legacies. The study demonstrated that the CIOSP of Santa Maria constituted a unique experience of operational integration and resource optimization, bringing together agencies from municipal, state, and federal levels. The evidence indicated that integrated management fostered greater effectiveness compared to the decentralized structure, although normative, financial, and operational limitations persist. The importance of strengthening clear and collaborative institutional arrangements was highlighted as a path to improving the provision of public security services.

**Keywords:** Integrated Center for Public Security Operations; Integrated Management; Public Policies; Public Security.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2 A HISTÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO</b>	<b>18</b>
2.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ	19
2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS AGENDAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS	28
<b>3 COPROTAGONISMO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>	<b>37</b>
3.1 LOCALIDADES EM EVIDÊNCIA: O AGIR LOCAL E A GESTÃO INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA	38
3.2 ENTRELACAMENTOS ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL: UM OLHAR A PARTIR DO PROTAGONISMO MUNICIPAL	48
<b>4 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA PRÁTICA: A GESTÃO INTEGRADA NO CIOSP DE SANTA MARIA/RS</b>	<b>56</b>
4.1 A GESTÃO INTEGRADA E A ARTICULAÇÃO POLÍTICA A NÍVEL MUNICIPAL: UM OLHAR A PARTIR DO PROGRAMA RS SEGURO	57
4.2 INTEGRAÇÃO DE FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: PERSPECTIVAS E DESAFIOS A PARTIR DO CIOSP DE SANTA MARIA/RS	66
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>87</b>
<b>6 APÊNDICES</b>	<b>96</b>
6.1 APÊNDICE A	97
6.2 APÊNDICE B	98

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal traz em seu Capítulo III as disposições acerca da Segurança Pública enquanto componente do Título V - Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas e, apesar de dedicar dez parágrafos e alguns incisos ao assunto, falhou ao somente elencar os órgãos que compõem a segurança pública nacional e algumas das atribuições de cada polícia (Brasil, 1988). Essa ausência de regulamentação específica é considerada uma falha, pois acaba por projetar a atuação das forças de segurança em um verdadeiro limbo legislativo, no qual a contenção das práticas policiais se dá unicamente pelo crivo dos direitos fundamentais, permitindo uma flexibilidade maior na atividade cotidiana dos profissionais e sujeitando sua revisão, em muitos casos, apenas à posterior intervenção do Poder Judiciário.

Falar de segurança pública é, em essência, falar de crime. Émile Durkheim (1978) disserta sobre o crime enquanto ruptura com a consciência coletiva, motivo pelo qual é aplicada uma punição pela lei penal. Nas sociedades do século XXI, o que se observa, em sentido contrário às lições de Durkheim, é uma legitimação social da violência difusa que se institui enquanto norma social (Harvey, 2014). Acerca da produção da criminalidade enquanto manifestação da normatização da violência<sup>1</sup> pela sociedade pós-moderna, Foucault (2020, p. 100) destaca que:

Não é o capitalismo que produz a criminalidade. Caráter superficial da análise: é o capitalismo que produz os ladrões e os assassinos; sem capitalismo já não há assassinos. É preciso dizer que o capitalismo não pode subsistir sem um aparelho de repressão cuja principal função é antissediciosa. Esse aparelho produz uma determinada codificação penalidade-delinquência.

Em que pese seja observada a codificação entre penalidade e delinquência, Foucault (2020, p. 96) disserta que o inverso do sistema repressivo não é a delinquência, mas “a luta popular, a luta do povo contra o poder”. Assim, a delinquência passa a ser observada como um efeito do próprio sistema repressivo, que “implanta certas modalidades de prevenção, precaução, de intervenções prévias, de vigilância constante” (Foucault, 2020, p. 96).

---

<sup>1</sup> A Organização Mundial da Saúde define violência como “o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação” (OMS, 2002, p. 5).

Sob a ótica da busca por uma resposta eficaz ao problema da criminalidade no Brasil, considerando aspectos distintos dentro de uma sociedade caracterizada pela diversidade, é importante observar que as condutas identificadas como criminosas decorrem de uma construção histórico-social (Batista, 2011; Becker, 2008). Para todo comportamento considerado desviante é necessário que se tenha um modelo ideal e, de forma geral, tal conduta é vetorizada pelo Estado por meio da indicação legislativa dos comportamentos passíveis de sanções e aqueles tomados como aceitáveis por parte dos cidadãos (Becker, 2008), fazendo surgir os conceitos de comportamento criminoso (ilícito) e comportamento lícito (Baratta, 2014). Nesse contexto, reforçando o papel dos aparatos estatais de controle, observa-se que a própria sociedade se utiliza dos mecanismos simbólicos de construção social para se tornar também um agente de criminalização (Batista, 2011).

Superadas as breves considerações acerca da criminalidade enquanto problema público e fenômeno complexo que merece atenção tanto da sociedade quanto da academia, bem como o papel do Estado enquanto paradigma dos comportamentos esperados da sociedade, passa-se à análise da segurança pública no Brasil. O que é observado nas pesquisas sobre sistemas de segurança pública dá indícios de que ela tem sido caracterizada por uma sucessão de medidas que buscam implementar soluções importadas de outros contextos e que foram executadas sem adaptações, ignorando as divergências de códigos morais entre sociedades distintas (Rachels e Rachels, 2013).

O interesse no tema da segurança pública surgiu da discussão acerca dos obstáculos encontrados por seus agentes ao atuarem em esferas separadas, tanto física quanto jurisdicional. Sobreveio a necessidade de analisar a segurança pública sob novas perspectivas, em especial a da integração e cooperação, com o intuito de observá-la como um direito fundamental do cidadão que carece de adequação aos avanços da sociedade, ao passo que depende de iniciativas oriundas da burocracia política.

Ao buscar o amparo bibliográfico necessário para a compreensão dos fenômenos sociais envolvidos na construção histórica da segurança pública como se tem hoje, a pesquisadora se deparou com uma crítica constante a alguns dos estudos analisados: o afastamento dos teóricos que estudam sobre segurança pública da realidade enfrentada pelos(as) agentes das forças de segurança. Essa crítica quase onipresente fez surgir a vontade de realizar uma pesquisa com a

participação das pessoas envolvidas nesse complexo sistema, viabilizada por meio da aplicação das entrevistas semi-estruturadas.

Diversas são as lacunas observadas nas pesquisas sobre a segurança pública no Brasil; entretanto, aquela que norteia o presente estudo tem origem na legislação constitucional, em especial na lacuna deixada pelos legisladores constituintes e pela ausência de regulamentação após o processo de redemocratização brasileira. Muito disso se deve ao legado produzido pelo período ditatorial que antecedeu a “Constituição Cidadã”<sup>2</sup>, quando as questões de segurança pública eram tratadas como de segurança interna, pensada no contexto de oposição à segurança externa (segurança nacional), realizada majoritariamente pelas forças armadas (Rocha, 2018).

Contudo, mesmo após estudar inovações, como o uso de novas tecnologias como ferramenta auxiliar das forças de segurança pública, tornou-se evidente que o desenvolvimento desse serviço ainda demandava outros mecanismos para cumprir de maneira eficiente o disposto no artigo 144, *caput*, da Constituição Federal, o qual prescreve a segurança pública como “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]” (Brasil, 1988).

Beira o senso comum o fato de que a máquina estatal não acompanha os avanços sociais, fazendo-se necessária a adequação dos meios utilizados pelo poder público para a aplicação eficaz das políticas públicas de enfrentamento à violência e à criminalidade, qualificando a atuação dos agentes para reduzir o uso arbitrário de suas forças. Soma-se a isso a ausência de discussão, durante o processo constituinte, da perspectiva da segurança como uma política a ser reiteradamente readaptada conforme o desenvolvimento social e observada a partir de uma estrutura que oportunizasse *feedback* entre a sociedade, os agentes e o governo, nos moldes de outras políticas essenciais<sup>3</sup>, como saúde e educação.

---

<sup>2</sup> Utiliza-se da expressão “Constituição Cidadã” entre aspas ao partilhar da posição de Débora Pastana em relação à promulgação da carta magna em um contexto em que a transição democrática foi negociada, ao que a autora define como “uma transação na qual as elites políticas do regime autoritário negociaram a abertura política e garantiram a continuidade do poder por meio das próprias eleições diretas” (Pastana, 2009, p. 42).

<sup>3</sup> “Não havia maiores acúmulos para a discussão sobre segurança no processo constituinte de modo que, diferentemente do que ocorreu com outras áreas de políticas públicas essenciais, como a saúde, educação e assistência, em que o texto prevê a criação de sistemas baseados no tripé conselho/fundo/plano, na segurança a Constituição se limitou a listar órgãos policiais e suas respectivas competências, não prevendo nenhum tipo de diretrizes ou mecanismos de coordenação de uma política pública” (Figueiredo, Barros e Lima, 2021, p. 66).

A análise da cooperação entre as forças de segurança vai além da eficácia ou não do Estado nesse âmbito. A investigação proposta nesta pesquisa é de extrema importância para tratar sobre o bom uso do dinheiro público, a capacitação e a dinamização dos recursos humanos envolvidos, o compartilhamento de informações de inteligência e dados sobre violência e criminalidade e a (in)eficácia de políticas públicas que busquem solucionar o problema da segurança pública no Brasil.

A justificativa social é imprescindível nessa análise, pois é dever da comunidade acadêmica buscar respostas sobre a efetividade e adequação da prestação de serviços pelo Estado, especialmente no tocante à efetivação dos direitos fundamentais através de políticas públicas. A relevância social deste estudo se demonstra na necessidade de evidenciar se, além da proteção do cidadão (objetivo dos programas públicos de segurança), há adequação do exercício do poder de polícia pelos agentes, funcionando como uma via de mão dupla entre Estado e sociedade, onde direitos e deveres são respeitados.

Luiz Eduardo Soares (2007, p. 90) menciona que “o Brasil é uma República Federativa; é uma nação continental, marcada por profundas diferenças regionais. Soluções uniformes não são necessariamente as melhores”. Nessa linha, o próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública, através de sua revista eletrônica “Fonte Segura” (2020), publicou artigos que enfatizam a importância da atuação do município na segurança pública.

Desse modo, diante do emaranhado de iniciativas tanto da União quanto dos estados e municípios no âmbito da segurança pública, da urgência que o tema reivindica e do cenário de incertezas legislativas, mostra-se de suma importância a análise de programas governamentais como o Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP), para que se possa identificar localmente suas mazelas e virtudes e avaliar se a tendência de municipalização da segurança pública é a alternativa mais eficaz para o enfrentamento da criminalidade e da violência.

A partir da promulgação da Constituição Cidadã, é plausível que a população demande a elaboração de políticas públicas com bases democráticas e que os gestores, ao formular tais políticas, utilizem-se de dados capazes de representar a adequação aos diversos contextos sociais do Brasil. O protagonismo dos pesquisadores e profissionais que elaboram estudos e avaliações sobre políticas públicas no Brasil se evidencia na capacidade de embasar a tomada de decisão política, “momento em que os interesses dos atores são equacionados e as

intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 65).

Ao explorar o estado da arte das pesquisas sobre segurança pública no Brasil nos últimos cinco anos na base de dados *Scopus*<sup>4</sup>, foi possível observar que 30% dos estudos tiveram como objeto a atuação das polícias militares sob diversos enfoques (Passos, 2018; Piccirillo *et al.*, 2021; Zilli e Couto, 2017). Ainda, outro tema recorrente diz respeito à percepção da sociedade diante da atuação das polícias militares (Piccirillo *et al.*, 2021; Gomes, 2021; Zilli e Couto, 2017). De outro lado, algumas pesquisas buscaram analisar a segurança pública pela ótica do impacto de programas específicos na redução de homicídios (Kopittke e Ramos, 2021; Ratton e Daudelin, 2018; Ingram e Costa, 2017).

Outros estudos focaram na ótica ecológica, voltada para a análise do impacto proporcionado pelo meio ambiente na segurança pública (Carlos Sobrinho, Silveira e Berger Filho, 2018), somada a uma perspectiva integrativa das Ciências Sociais. Além disso, um dos estudos analisou a justiça restaurativa enquanto alternativa ao encarceramento em massa, mas sem se distanciar por completo do modelo de justiça retributivo para crimes graves (Santana e Santos, 2018). Ainda sob uma perspectiva integrativa de análise do crime e da segurança pública, uma pesquisa observou a violência e a criminalidade como problemas sociais impactados por padrões negativos de pensamento e o pensamento positivo como forma de desenvolver a boa cidadania em resposta ao crime e à violência (Kubitary e Alsaleh, 2017).

Quanto ao aspecto econômico, somente um dos artigos buscou analisar o papel desempenhado pelas agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as Nações Unidas, o Banco Mundial e as agências de cooperação interinstitucional, em especial na transição dos paradigmas centrados na manutenção da ordem para o da segurança cidadã (Aguirre e Muggah, 2017).

Após compreender as formas como o Estado regula a segurança pública na Constituição Federal e observar qual é o sentido dos estudos nessa área, fica evidente a lacuna que a presente pesquisa busca preencher: a gestão integrada

---

<sup>4</sup> Utilizou-se a *string* de busca: "PUBLIC SECURITY" AND "PUBLIC POLICY" OR "PUBLIC POLICIES" OR "POLICY IMPLEMENTATION" AND (LIMIT-TO (AFFILCOUNTRY,"Brazil")) AND (LIMIT-TO(SUBJAREA,"SOCI")) AND (LIMIT-TO(DOCTYPE,"ar")) AND (LIMIT-TO(PUBYEAR,2021) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2020) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2019) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2018) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2017)). A *string* de busca teve como retorno vinte e cinco artigos, dentre os quais o critério de seleção para análise escolheu os dez mais citados.

aplicada na segurança pública. Assim, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: de que maneira o CIOSP, enquanto programa governamental voltado à integração das forças, pode servir como modelo diverso ao paradigma de segurança pública descentralizada?

Tem-se como objetivo geral analisar a implementação e o desenvolvimento do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública de Santa Maria/RS e seus diferenciais em relação às estruturas tradicionais (descentralizadas) na efetividade de serviços públicos de segurança. Diante disso, elencaram-se os seguintes objetivos específicos, que determinarão o percurso da pesquisa:

- Estudar, de maneira geral, como o Estado se articula politicamente em relação às políticas públicas e aos programas governamentais;
- Dissertar sobre o contexto sócio-histórico das políticas públicas de segurança no Brasil e como se desenvolve a colaboração entre União, estados, municípios e sociedade civil;
- Compreender as estratégias adotadas pelo poder público municipal e pela sociedade civil para a implementação do Centro Integrado de Operações de Segurança em Santa Maria/RS;
- Analisar os benefícios e as limitações encontrados pelos agentes do CIOSP de Santa Maria/RS e se as estratégias ali utilizadas são mais efetivas que a estrutura descentralizada.

Para atingir os objetivos propostos, desenvolveu-se uma pesquisa para gerar conhecimentos e dados novos e úteis para os avanços das Ciências Sociais. Utiliza-se uma abordagem qualitativa, uma vez que almeja aprofundar a compreensão de uma organização através de entrevistas semiestruturadas (Bauer e Gaskell, 2002) com os agentes que integram o CIOSP em Santa Maria/RS. Diante disso, faz-se necessário o método exploratório, pois, nas palavras de Antônio Carlos Gil (2002, p. 41), “estas pesquisas têm objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”.

Para responder ao problema de pesquisa, o estudo adotou o método dedutivo, pois parte da generalização da segurança pública no Brasil para estreitar-se sob a perspectiva local do CIOSP enquanto programa governamental, desaguando na análise das atividades desenvolvidas em prol da segurança pública

municipal, sob a perspectiva da efetividade<sup>5</sup> na prestação de serviços de segurança pelo Estado.

Como métodos de procedimento, utilizou-se o monográfico, em razão da construção do panorama da segurança pública no Brasil pós-redemocratização e os caminhos percorridos pelas agendas governamentais do período que viabilizaram o modelo de segurança pública em vigor hoje. Além disso, utilizou-se tal método para analisar em profundidade o CIOSP enquanto instituição. Assim, a pesquisa se vale do estudo de campo para “aprofundamento das questões propostas” (Gil, 2002, p. 53).

Quanto às técnicas de pesquisa, foi realizado um levantamento bibliográfico de diversas obras das Ciências Sociais que tratam sobre a segurança pública, a fim de analisar os posicionamentos sobre o tema (Gil, 2002), ao consultar diversos autores que precedem no campo da segurança pública, dentre eles Claudionor Rocha, Luís Flávio Saporì, Luiz Eduardo Soares, Marlene Spaniol, Paulo de Mesquita Neto, Samira Bueno e Úrsula Dias Peres.

A partir do levantamento bibliográfico, realizou-se a análise documental para delinear a estrutura das políticas públicas sobre o assunto, coletando documentos estatísticos, portarias, legislações e demais materiais sem tratamento analítico prévio, mas pertinentes à construção da pesquisa (Gil, 2002), pela necessidade de consultar arquivos públicos, legislação infraconstitucional, Constituição Federal e fontes estatísticas. A pesquisa documental foi imprescindível para compreender, através das estatísticas por período, os impactos que cada política de segurança pública teve no contexto social.

Por fim, foi desenvolvido um estudo de campo para “aprofundamento das questões propostas”, conforme Gil (2002, p. 53):

Tipicamente, o estudo de campo focaliza uma comunidade que não é necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, de estudo, de lazer ou voltada para qualquer outra atividade humana. Basicamente, a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo.

---

<sup>5</sup> Por efetividade, compreende-se que “é um termo que se usa frequentemente para expressar o resultado concreto – ou as ações conduzentes a esse resultado concreto – dos fins, objetivos e metas desejadas” (López, 1985, s.p. *apud* Cohen e Franco, 2013, p. 107).

Outrossim, o estudo de campo partiu de entrevistas semiestruturadas para melhorar o delineamento da problemática envolvida e é parte essencial da construção de um referencial para pesquisas futuras ao fornecer dados para testar expectativas e hipóteses desenvolvidas fora de uma perspectiva teórica específica (Bauer e Gaskell, 2002). A fim de garantir a diversidade de perfis para compreender o objeto de estudo (Quivy e Campenhoudt, 2005), pretendeu-se entrevistar presencialmente, durante o primeiro semestre de 2024, de 4 a 6 profissionais atuantes no CIOSP, buscando a maior diversidade possível entre as instituições que integram a sua estrutura.

Para tanto, a técnica de pesquisa aplicada foi a observação direta intensiva, por meio de entrevistas semiestruturadas, parte essencial da construção de um referencial para pesquisas futuras (Bauer e Gaskell, 2002). Para escrutinar as entrevistas, utilizou-se o conceito de análise de conteúdo sob a ótica de Bardin (1995), tendo em vista a importância demonstrada pela formulação do discurso no contexto político (Foucault, 2005). Para fins de delimitação, destaca-se que a escolha do universo de análise se concentrou nos integrantes da Brigada Militar, do Corpo de Bombeiros, do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) (Santa Maria, 2022).

Para além do perfil profissional, as entrevistas presenciais foram realizadas para obter informações quanto aos indicadores apresentados no questionário semiestruturado (Apêndice A), coordenando a entrevista para que se atinjam os objetivos propostos enquanto permite o delineamento dos conceitos pelos entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas em formato MP4 e, com o uso da plataforma Transkriptor, foram transcritas para análise do conteúdo. Para viabilizar a análise exploratória, foram disponibilizados os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B) de forma prévia a cada um dos participantes com uma breve explanação sobre a pesquisa e a pesquisadora.

Portanto, a análise qualitativa das entrevistas transcritas permitiu observar padrões e conexões entre os objetivos da pesquisa, o problema proposto e as respostas obtidas. Além disso, é estabelecida a relação entre o conteúdo da pesquisa exploratória com a investigação bibliográfica e documental, visando identificar núcleos de sentido nas manifestações dos sujeitos entrevistados para, após, relacioná-los cruzando as informações fornecidas entre os participantes. A partir da leitura do material transcrito e da correlação entre os padrões e conexões

observados nos núcleos de sentido, foram elaboradas categorias, as quais se dividem da forma demonstrada no Quadro 01.

Quadro 01 - Descrição das categorias

Propósito
Gestão
Equipamentos
Pessoal/Equipe
Instituição
Protocolos
Relação

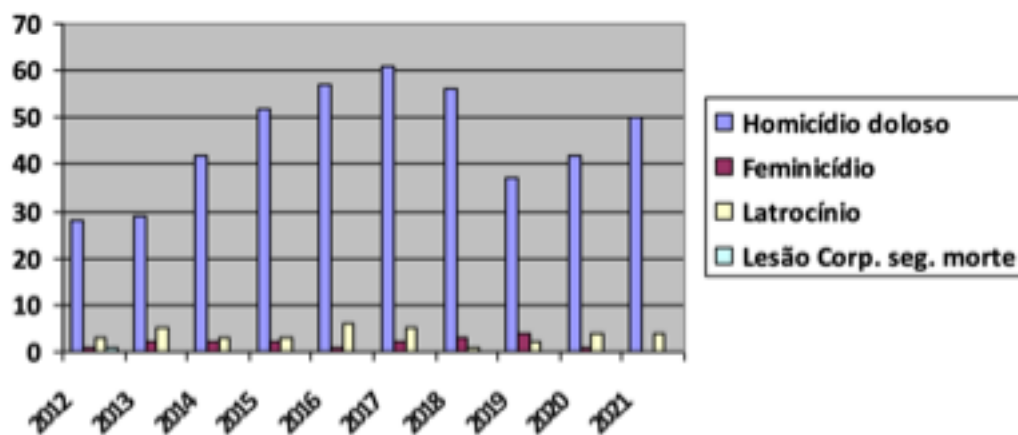
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A análise das informações coletadas obedeceu à proposta de Laurence Bardin (1995) e teve sua execução dividida em três partes: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Essa distribuição da análise das informações tem por objetivo viabilizar a codificação das informações para, posteriormente, observar as correlações e possibilitar a criação de grupos que foram relacionados ao conteúdo da revisão de literatura e permitiram identificar lacunas nas pesquisas sobre segurança pública (Creswell, 2007).

A área de estudo está compreendida em Santa Maria, cidade no interior do Rio Grande do Sul com área de 1.780,194 km<sup>2</sup>, integrando a mesorregião Centro Ocidental Rio-grandense, com população estimada em 285.159 pessoas e densidade demográfica de 145,98 hab/m<sup>2</sup>, sendo a 6<sup>a</sup> cidade no estado em tamanho populacional (IBGE, 202-). O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é de 0,784, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos é de 98,1%, possui 108 escolas de ensino fundamental e 40 de ensino médio. Aproximadamente 27,9% da população do município é considerada ocupada e o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 3,1 salários-mínimos.

Quanto à criminalidade, delimita-se o presente estudo no impacto percebido nos crimes letais intencionais<sup>6</sup>. As estatísticas obtidas no sítio eletrônico da Secretaria da Segurança Pública do estado do Rio Grande do Sul (SSP/RS) indicam uma oscilação nas estatísticas da criminalidade violenta na última década, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Indicadores criminais no município de Santa Maria/RS



Fonte: Elaborado pela autora com dados da SSP/RS.

Ao se considerar os dados e a implementação da estrutura do CIOSP no município de Santa Maria, é possível perceber um dos indicadores da relevância deste estudo. Assim, para além dos dados estatísticos disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio Grande do Sul, buscou-se coletar informações junto aos profissionais que atuam na estrutura do CIOSP a fim de obter detalhes sobre os indicadores de efetividade e os diferenciais organizacionais que fazem – ou não – o CIOSP ser um modelo de integração entre as forças de segurança pública.

A dissertação está organizada da seguinte forma: em um primeiro momento, é apresentado o capítulo intitulado “A história da segurança pública brasileira pós-redemocratização”, dividido em dois subcapítulos. O primeiro aborda o conceito de segurança pública na “Constituição Cidadã” e sua construção no contexto da assembleia constituinte; o segundo traz a análise da segurança pública nas agendas

<sup>6</sup> Como crimes violentos letais intencionais, consideram-se os homicídios dolosos, os feminicídios, os latrocínios e as lesões corporais seguidas de morte (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020).

governamentais desde a promulgação da Constituição Federal de 1988; e o terceiro disserta sobre os imbricamentos entre o nacional e o local na implementação de políticas de segurança pública.

O segundo capítulo tem como tema o protagonismo compartilhado na gestão da segurança pública e é dividido em dois subcapítulos. No primeiro, aborda-se as políticas transversais enquanto alternativas de enfrentamento da criminalidade pelos governos locais; o segundo trata do protagonismo dos governos locais ante o paradigma da gestão integrada da segurança pública. O terceiro capítulo intitula-se “Municipalização da segurança pública na prática: a gestão integrada no CIOSP de Santa Maria/RS” e se divide em dois subcapítulos, sendo que no primeiro é explicada a relação entre a gestão integrada e os processos de articulação política e, no segundo, analisa-se empiricamente as entrevistas realizadas com os profissionais do CIOSP.

## 2 A HISTÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

A história das políticas públicas no Brasil já enfrentou vários cenários, do sucateamento à supervalorização. Entretanto, diante das proporções continentais do país, gigantes também são os percalços enfrentados para a implementação de uma política de caráter nacional. Essa perspectiva, que de tanto se repetir já pode ser caracterizada como senso comum entre a população, em nada difere do contexto específico das políticas de segurança pública, em especial quando se observa que não há, ao menos no texto da legislação pátria, uma definição expressa de segurança pública.

Diante dessa lacuna encravada no texto constitucional, que elenca somente os fins e os responsáveis pela segurança pública e determina que ela é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (Brasil, 1988), lança-se mão das palavras de Paulo de Mesquita Neto (2011, p. 36) para conceituar a segurança pública como

[...] a finalidade ou objetivo de um conjunto de ações realizadas por um conjunto de indivíduos, grupos ou organizações, que podem ser agentes públicos, privados e/ou comunitários, visando sempre, primeiramente e acima de tudo, garantir os direitos dos cidadãos, particularmente à vida e à liberdade, e a igualdade de todos perante a lei.

Para que se possa tecer um panorama completo da construção das políticas de segurança pública observadas atualmente no Brasil, faz-se necessário abordar o ambiente político-institucional que serve de palco aos processos sociais. Por não se encontrar um termo específico na língua portuguesa, emprega-se o termo *polity* para se referir a essa dimensão institucional composta por “regras formais (regras, estatutos etc.) e informais (cultura, hábitos etc.)” (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 01). Além disso, o panorama das políticas de segurança pública brasileiras faz necessária a abordagem dos recursos humanos e políticos empenhados para que o exercício de poder sobre o homem fosse transformado em um texto legal<sup>7</sup>, conforme

---

<sup>7</sup> A redução das relações humanas à elaboração de leis, para Débora Pastana (2009), acompanha o fluxo de liberalização da democracia observável no contexto brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988. Para a autora, o uso da lei vem sendo moldado desde a elaboração dos primeiros cursos jurídicos no Brasil, os quais, inicialmente, eram frequentados pela elite do país, a qual, atualmente, perpetua-se em cargos da burocracia estatal envolvidos com a elaboração das leis e aplicação dessas. Pastana (2009, p. 67) menciona que “para a ciência jurídica contemporânea

se observa no subcapítulo 2.1, como forma do puro exercício da *politics*<sup>8</sup> (Secchi, Coelho e Pires, 2022).

Por fim, para que se entenda a implementação da política pública propriamente dita, faz-se necessário trazer o conceito da palavra *policy*, que guarda uma relação direta com as orientações para a tomada de decisão e posterior ação dos atores envolvidos (Secchi, Coelho e Pires, 2022). Assim, para visualizar os contornos constitucionais dados pela Constituição Federal de 1988 e o tratamento para as políticas de segurança pública, analisa-se a construção legislativa da Carta Magna de 1988.

## 2.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Ao observar as influências na construção da política de segurança pública que se tem atualmente, é preciso abordar aspectos da construção do Estado Democrático que sucedeu à ditadura de 1964 a 1985 e se efetivou no texto legal da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988. Para isso, compreende-se que toda construção teórica realizada na Carta Magna foi desenvolvida a partir de um terreno ideológico. Essas raízes remontam a um determinado contexto social e político, cujo distanciamento condenaria a Constituição a uma existência insignificante (Streck e Moraes, 2019).

Na transição de um Estado Policial, onde o Direito tinha papel de mero instrumento do Estado, para um Estado de Direito, no qual se parte de uma perspectiva entre Estado e Direito como complementares e interdependentes, deve-se compreender a construção deste e o papel das políticas públicas no seu exercício (Streck e Moraes, 2019). Dentro do paradigma de Estado de Direito, as concepções de Estado se subdividem em Estado Liberal de Direito, Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito.

O Estado Liberal de Direito se baseia na limitação do agir estatal por meio da lei enquanto ordem geral e abstrata, como uma garantia dos cidadãos ante a possibilidade de uma atuação do Estado que possa vir a impedir ou coagir o pleno

---

ainda vale a máxima que diz 'o que não está nos autos não está no mundo'. Isso significa rechaçar toda a realidade e reificar o ordenamento jurídico, como se ele, de forma transcendental, desse sentido à existência de tudo e de todos."

<sup>8</sup> Utiliza-se o termo *politics* como representativo da atividade política ou articulação voltada à manutenção ou aquisição dos meios essenciais ao exercício de poder sobre o homem. (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 01)

exercício de um direito. Defende-se o conceito de Estado mínimo através da liberdade de atuação de seus cidadãos; da separação entre Estado e sociedade civil e do Direito enquanto mediador dessa relação; e dos direitos do homem como moderadores das relações entre cidadãos e Estado (a garantia das liberdades individuais) (Streck e Moraes, 2019).

De outro lado, o Estado Social de Direito agrega o conteúdo social à juridicidade liberal, conectando a contenção à atividade estatal e às políticas públicas implementadas pelo Estado. A lei adquire a função de instrumento de ação concreta do Estado enquanto garantidora da efetividade estatal no fomento de ações planejadas pela ordem jurídica, através de uma Constituição no topo da estrutura em que a legislação é a base fundante, considerada o poder legítimo (Streck e Moraes, 2019). Em que pese se tenha a Constituição nessa posição, no Estado Social de Direito “as leis não podem colidir com os preceitos sociais estabelecidos pela Constituição e reconhecidos pela *práxis* constitucional como normatização de princípios por e para os quais se constitui o Estado Social e que, portanto, fundamentam sua legalidade” (Streck e Moraes, 2019, p. 97).

O Estado Democrático de Direito, por sua vez, surge como uma evolução normativa em relação às outras formulações de Estado. Ele engloba o conteúdo da legalidade como princípio e se utiliza da busca pela igualdade através da realização, por intermédio do comando normativo, “de intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade” (Streck e Moraes, 2019, p. 98). Lenio Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2019, p. 98), ao dissertar sobre as nuances da formação do Estado Democrático de Direito, destacam que

[...] o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, na qual a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência.

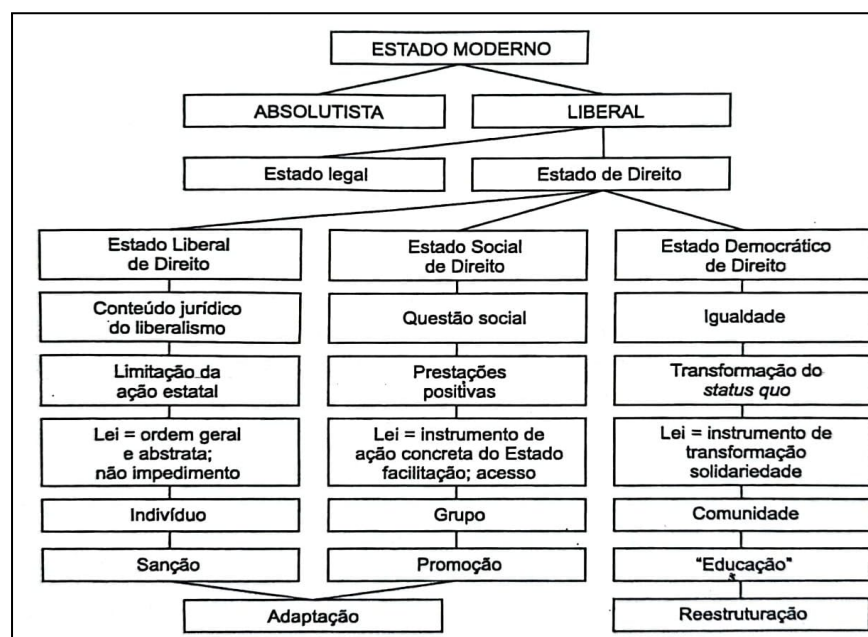
São inerentes ao Estado Democrático de Direito o princípio da constitucionalidade, que traduz a necessidade de o Estado estar fundado numa Constituição como instrumento de garantia jurídica, a organização democrática da sociedade e o sistema de direitos individuais e coletivos, assegurando ao cidadão a

distância ou a aproximação necessária do Estado a depender do tipo de situação envolvida. Isso se traduz no respeito à autonomia do cidadão frente aos poderes públicos e à dignidade da pessoa humana (Streck e Morais, 2019).

Além disso, o Estado Democrático de Direito também se pauta na justiça social enquanto mecanismo de diminuição das desigualdades; na divisão dos poderes e de suas funções; na igualdade para além do quesito formal, como condição para uma sociedade justa; na “legalidade, que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescrito, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência” (Streck e Morais, 2019, p. 100); e na segurança jurídica.

Ao manter o monopólio na elaboração do Direito enquanto se autorregula por este, o Estado constrói ao redor de si uma limitação de seu poder pelo Direito e pela própria democracia (Streck e Morais, 2019). Dessa forma, para se revestir de legalidade com bases sólidas, “não basta que um Estado possua qualquer legalidade. Indispensável será que seu conteúdo reflita um determinado ideário” (Streck e Morais, 2019, p. 95), que é o democrático. Para tornar mais claras as diferenciações entre os tipos de Estado Moderno, utiliza-se um organograma elaborado por Lenio Streck e José Luis Bolzan de Morais (2019, p. 102).

Figura 01 – Organograma das transformações do Estado Moderno



Fonte: Streck e Morais (2019, p. 102).

Por adotar o modelo de Estado Democrático de Direito e por não ter experimentado um Estado Social de Direito em razão do contexto ditatorial anterior, o Brasil enfrentou dificuldades para a efetividade da Constituição de 1988, sendo esse o cenário de transição em que se desenvolveu a Assembleia Constituinte. A análise desse cenário político-legislativo que envolveu a Assembleia Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição de 1988 e pela formulação das políticas de segurança pública que sucederam o período, é necessária para que se entendam os percursos que antecedem a agenda da segurança pública como se conhece hoje<sup>9</sup>.

A inconstância de uma conceituação da segurança pública remonta à Constituição do Império de 1824, que trouxe pela primeira vez no Brasil a expressão segurança pública e trata do assunto como um direito, além de diferenciá-la entre segurança interna e externa (Figueiredo, Barros e Lima, 2021). As mazelas decorrentes da ausência de um conceito de segurança pública na Carta Constitucional, que “se limitou a listar órgãos policiais e suas respectivas competências, não prevendo nenhum tipo de diretrizes ou mecanismos de coordenação e uma política pública” (Figueiredo, Barros e Lima, 2021, p. 66), são representativas da incerteza encontrada na formulação do capítulo que trata sobre o tema e se refletem na elaboração das políticas seguintes.

De forma geral, no período que precedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que se tinha como segurança pública era tratado de forma aglutinada a outras formas de segurança, como a externa do país (Rocha, 2018). Isso se observa na conceituação feita em 1987 por Moreira Neto (1988, p. 152), ao definir segurança pública como

[...] o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade. Em termos de funcionalidade homeostática, a segurança pública é o conjunto de estruturas e funções que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública.

---

<sup>9</sup> Para Débora Pastana (2009), a transição democrática percebida no Brasil foi uma forma negociada de manutenção do controle social autoritário herdado desde o período colonial e viabilizado pelo perfil classista e conservador das elites jurídicas interessadas na permanência das desigualdades política, social e econômica.

Problematiza-se a utilização de um conceito de segurança pública cujo cerne se encontra na ordem pública, uma vez que ela pautava a atuação do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS)<sup>10</sup> no período ditatorial vivido no Brasil de 1964 a 1985 (Joffily, 2008). A ordem pública encontra definição no Decreto nº 88.777 de 1983 (Brasil, 1983), no artigo 2º, como um

[...] conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum. (Brasil, 1983).

Ainda como reflexo do período de ditadura no Brasil, observa-se a permanência da mescla entre as concepções de inimigo interno e externo, trazendo qualquer cidadão para essa condição de inimigo da segurança nacional ante a mera suspeita de que possa atentar contra a vontade nacional (Freire, 2009). O constituinte de 1988 não teve muitas oportunidades para o debate aberto com a sociedade civil, tendo em vista o contexto de repressão apresentado no período pré-redemocratização e o distanciamento de acadêmicos e instituições que poderiam colaborar com a construção da segurança pública no texto constitucional (Jobim, 2021). Nesse sentido:

Qualquer transformação social, portanto, da mais tímida à mais revolucionária, exige uma profunda atividade de reconstrução do conceito de cidadania, capaz de ampliar os espaços da participação coletiva, da liberdade, da justiça, e que seja politicamente uma conquista das classes populares. (Pastana, 2009, p. 35)

Observa-se que, mesmo durante a Assembleia Geral Constituinte, a compreensão de segurança pública e defesa nacional eram vistas como tabu na seara política. Nelson Jobim (2021, p. 156), deputado federal eleito em 1986 e integrante da Constituinte, declara que “a única coisa que se via e que se identificava, ou se imaginava em relação à segurança pública, era que era alguma coisa que era utilizada pela repressão política”.

---

<sup>10</sup> O Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) foi um órgão sujeito à Secretaria Estadual de Segurança e superior à Divisão Municipal de Polícia. A Secretaria Estadual de Segurança, bem como o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, estavam na mesma posição hierárquica em relação ao Serviço Nacional de Informações que, por sua vez, estava sujeito somente ao Conselho de Segurança Nacional e ao Poder Executivo Nacional (Joffily, 2008, p. 324).

Sobre isso, destaca-se que “foi na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (IV-b), instituída no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e das Instituições, que o capítulo exclusivo para segurança pública foi criado” (Rocha, 2018, p. 163), utilizando como justificativa para tanto o crescimento da criminalidade e da violência tanto no meio urbano quanto no rural.

Essa compreensão de segurança pública guarda relação próxima à ideia de que a defesa nacional se ligava à defesa do Estado, na forma da Constituição de 1967 (Freire, 2009). O receio da população e dos constituintes na elaboração da Constituição de 1988 também é reflexo de uma política baseada na moderação, pois ainda se temia que houvesse retaliação por parte das forças militares e, em razão disso, o texto constitucional sobre segurança pública foi mera reprodução de modelos pré-existentes<sup>11</sup> (Jobim, 2021, p. 158).

Diante da falta de debate sobre o assunto, somado ao clima de tensão presente na transição para a democracia<sup>12</sup>, o que se viu foi a redação final do artigo 144 da Constituição Federal<sup>13</sup>, que ainda não sofreu alterações. Por isso, a diferenciação mais importante observada na constituinte foi entre as polícias preventiva e investigativa, militar e civil, respectivamente (Jobim, 2021). Em que pese se tenha a distinção entre as funções das polícias militar e civil, Moema Dutra Freire (2009, p. 51) ressalta que,

---

<sup>11</sup> Ao analisar o caso brasileiro de democracia autoritária, Débora Pastana (2009, p. 39-40) ressalva que: “Nossa cultura política, aliás, não produziu radicalismos capazes de implementar reformas profundas em nossa sociedade. Durante os períodos ditatoriais reagimos à supressão de liberdade com certa veemência, mas nunca chegamos a conquistá-la legitimamente. O fim da nossa última ditadura, por exemplo, foi pactuado. Levantes sociais não assustam a classe dominante porque ela sabe que, ao menos internamente, a governabilidade está a salvo de ataques políticos. O brasileiro parece mesmo cordial como bradou Sérgio Buarque de Holanda. Embora desconfortável, esta última afirmação se justifica quando consideramos que, desde a independência, experimentamos pouco mais de trinta anos de democracia com baixíssima participação popular. Mesmo as recentes manifestações de massa após a abertura política, dentre elas a marca pelas diretas, em 1984; as manifestações pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor; as várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) que têm se instalado ao longo do tempo e o movimento nacional pela reforma agrária não foram suficientes para implementar de forma permanente uma maior participação da sociedade civil na política”

<sup>12</sup> “A democracia surge vinculada ao ideário da soberania da nação produzido pela Revolução Francesa, implicando a aceitação da origem consensual do Estado, o que aponta para a ideia de representação, posteriormente matizada por mecanismos de democracia semidireta – *referendum* e plebiscito -, bem como, pela imposição de um controle hierárquico da produção legislativa através do controle de constitucionalidade”. (Streck e Moraes, 2019, p. 95).

<sup>13</sup> “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital”. (Brasil, 1988, s.p.).

[...] na lista de responsáveis pela Segurança Pública, ela destaca apenas as instituições policiais federais e estaduais, não citando o papel de outras instituições governamentais na prevenção à violência, ou mesmo a importância da atuação dos municípios e da comunidade como um todo.

Na redação do artigo sobre os órgãos da segurança pública brasileira, nota-se uma certa omissão ao limitar a autonomia e liderança da União, frustrando outras formas de estruturação da segurança nos estados. No entanto, ao atribuir um papel mais amplo de atuação à sociedade e ao Estado em todas as esferas, o paradigma de segurança tornou-se permeável o suficiente para permitir que os municípios, mesmo que parcialmente excluídos da estrutura da segurança, começassem a se envolver nesse contexto (Vargas, 2020).

Especialmente nesse sentido, a Constituição foi inovadora em relação aos textos anteriores ao estimular a descentralização administrativa, ainda que dentro de limites preestabelecidos pelo contexto de transição inerente à época. Assim, ela trouxe para o debate nacional o papel dos estados e municípios na elaboração e na execução das políticas de segurança pública (Freire, 2009).

Esse novo arranjo das políticas de segurança pública relega um papel regulador mais amplo aos estados, que adquirem autonomia no direcionamento das políticas de segurança (Freire, 2009). É nessa relação descompassada que reside um dos principais problemas da segurança pública: a elaboração de diretrizes nacionais que respeitem a autonomia local na gestão da violência e da criminalidade (Freire, 2009).

O histórico brasileiro demonstra que os governadores geralmente nutriam uma simpatia maior pelas polícias militares, em razão de estarem subordinadas aos governos estaduais e pelo histórico de associação das polícias civis ao controle da União durante o período ditatorial (Jobim, 2021; Joffily, 2013). Sobre isso, Natália de Oliveira Fontoura, Patrícia Silveira Rivero e Rute Imanishi Rodrigues (2009, p. 142) destacam que:

Para além da discussão acerca da necessidade de se constitucionalizar o tema, caracteriza-se como positivo o fato de que o capítulo se insere na defesa do Estado e das instituições democráticas. Por outro lado, chama atenção a impropriedade de se colocar sob um mesmo título a segurança pública e as questões de segurança nacional, o que significaria uma reprodução da confusão entre uma e outra presente ao longo do regime militar e mesmo antes dele. Isto contribuiria para uma visão inadequada de

segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado.

Essa transição conceitual sobre a segurança nacional<sup>14</sup> observada no período pré-constituente refletiu em um texto mais democrático no que tange ao assunto, mas manteve a insuficiência de distinção entre os paradigmas<sup>15</sup> de segurança pública (Moraes Júnior, Rodrigues e Spaniol, 2020). Em um estudo que aborda tais paradigmas no período compreendido entre o advento da ditadura militar, a redemocratização e a primeira década dos anos 2000, a autora destaca três como principais: a segurança nacional<sup>16</sup>, a segurança pública<sup>17</sup> e a segurança cidadã<sup>18</sup> (Freire, 2009)<sup>19</sup>.

A compreensão desses paradigmas leva em conta a influência do local, do período e das instituições envolvidas (Freire, 2009) e teria beneficiado o debate constituinte se pudesse ter ocorrido anteriormente, refletindo quão obscuro e prejudicial foi o período de ditadura, pois ainda influencia o panorama da segurança pública brasileira em razão da lacuna de informações que desaguou em um texto de pouca eficácia nessa seara. Para Daniel Vargas (2020, p. 14-15):

Em síntese, com o intuito de preservar a democracia contra novos desmandos do autoritarismo, o Brasil optou por implementar em 1988 um regime de segurança descentralizado, compartimentado e rígido. O que antes era concentrado nas mãos do Presidente agora passa às mãos de cada um dos Governadores. Ao mesmo tempo, em cada estado, o

<sup>14</sup> “A perspectiva de Segurança Nacional era fundada na lógica de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem” (Freire, 2009, p. 50).

<sup>15</sup> Moema Freire (2009, p. 50) define paradigmas como “crenças, valores e conceitos que predominam no governo e na sociedade em determinada localidade e em determinado período”.

<sup>16</sup> Observada no período de ditadura militar no Brasil, de 1964 a 1985 (Joffily, 2013).

<sup>17</sup> Fortalecida pelo texto da Constituição da República Federativa do Brasil (Freire, 2009).

<sup>18</sup> Conceito em ascensão na América Latina e que influenciou o debate sobre segurança pública no Brasil durante a primeira década dos anos 2000 (Freire, 2009).

<sup>19</sup> Para outros autores, como Alberto Winogron Kopitkke (2018), a atuação do governo federal no âmbito da segurança pública pós-redemocratização se divide em quatro momentos: Durante o período final da Ditadura (1988-1984), foi observada uma orientação pela doutrina da segurança nacional e um significativo protagonismo do governo federal, em um contexto em que não existia uma política nacional de segurança pública. Nesse sentido, a União detinha poderes para intervir diretamente nas polícias estaduais, porém, havia um fraco controle interno sobre a gestão e o uso da força. A fase de Transição Democrática (1985-1999) foi marcada por conflitos institucionais entre civis e militares, prevalecendo, em sua maioria, a posição militar, e uma notável ausência de abordagem do governo federal em relação à segurança, enquadrando-se em um modelo sem regulação e indução (2018, p. 5). Já o período de 2000 a 2011 ficou conhecido como a “década de ouro da Segurança Pública”, em que a doutrina esteve vinculada ao conceito de Segurança Cidadã disseminado por organismos internacionais. Por fim, a partir de 2011, identifica-se um período de Crise Democrática, caracterizado pela redução do papel indutor do governo federal na segurança pública, priorizando ações militares específicas, como o aumento das operações da Força Nacional, as Operações Ágata e o uso de GLOs, culminando na intervenção federal no Rio de Janeiro.

detalhamento constitucional dos órgãos da segurança pública imuniza as corporações contra eventuais interferências políticas no seu *modus operandi*.

Ainda, observa-se que a transição de um paradigma a outro não simboliza a imediata ruptura entre eles, mas uma passagem gradual (Freire, 2009). Nela é que “determinadas características paradigmáticas ganham tanta força que acabam influenciando a direção na qual se dá o desenvolvimento do novo paradigma” (Freire, 2009, p. 50), mas que não se confunde imediatamente com a implementação de políticas públicas ou com a política pública em si.

A análise da transição desses paradigmas se mostra importante na medida em que se observou, no decorrer da pesquisa, as várias nuances dos paradigmas passados influenciando a segurança pública brasileira na contemporaneidade. Dessa forma, longe de procurar uma taxatividade no conceito de segurança pública, o que se busca com esse estudo é a compreensão de quais características contribuem para uma segurança pública que apresente resultados reais na sociedade.

Os estudos que sucederam o período de promulgação da Constituinte, bem como aqueles realizados após a virada do milênio, demonstram algumas experimentações em relação aos paradigmas mais presentes nas bandeiras de algumas políticas de segurança pública. Outrossim, tem-se como premissa que a análise das agendas políticas deve ser realizada também sob o prisma da sociedade brasileira, a qual, para Débora Pastana (2009, p. 40), é:

[...] Uma sociedade estrategicamente articulada pelo individualismo e pela exclusão social sequer vê sentido em associar democracia com mobilização política e reivindicação. Cada vez mais impregnada pelos valores liberais que naturalizam a exclusão, à semelhança do darwinismo social, essa sociedade responsabiliza o próprio excluído pela sua condição.

A exclusão e a desigualdade social perpetuadas e intrinsecamente ligadas à fundação da nação brasileira servem como prenúncio das dificuldades enfrentadas por todas as mudanças que se tente implementar. Com isso em mente, retoma-se os objetivos da presente pesquisa, sobretudo pelos meios encontrados pelos gestores públicos para implementarem programas de segurança pública que se afastem da ideia tradicional voltada exclusivamente para a repressão de crimes.

A investigação das agendas governamentais federais têm papel fundamental na compreensão do objeto do presente estudo, pois permite interpretar os caminhos percorridos para as alternativas adotadas ao modelo tradicional de segurança pública. Soma-se a isso a construção legislativa da Constituição de 1988, a qual trazia uma prevalência dos direitos e garantias fundamentais, fazendo crer em uma extensão disso à “profissionalização das polícias, baseada no respeito aos direitos civis e na busca de maior efetividade no combate à criminalidade que começa a ganhar corpo no final dos anos 1980 e início dos anos 1990” (Figueiredo, Barros e Lima, 2021, p. 66).

Portanto, feitas as considerações iniciais sobre a segurança pública na passagem do sistema ditatorial vivido de 1964 a 1985 para a democracia, abordando de forma breve os paradigmas de Estado dentro do Estado Moderno e a influência dos ideários na elaboração das políticas públicas que ainda regem o sistema político brasileiro, passa-se à observação das agendas governamentais federais no âmbito da segurança pública no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

## 2.2 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS AGENDAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS

Conforme exposto no subcapítulo 2.1, a construção dos paradigmas de segurança compõe aspectos locais, culturais e institucionais envolvidos, o que não se confunde com a mudança abrupta entre um e outro, pois não são estanques ou excludentes, mas “se aproximam mais de um processo do que de uma brusca ruptura. Essa coexistência pode ocorrer não só quando se considera a escala temporal, mas também a distribuição geográfica” (Freire, 2009, p. 50).

Um ponto de partida para que se observe as características que definem a segurança pública em determinados momentos da história brasileira é a análise da agenda política governamental, pois, conforme abordado no item anterior, certas qualidades são capazes de demonstrar qual é o tipo de projeto de Estado vigente a partir dos objetivos do Poder Executivo em exercício. Assim, para que se compreenda a agenda na segurança pública brasileira, faz-se necessário dissertar brevemente sobre a elaboração do ciclo de políticas públicas, em especial na parte que antecede a formação da agenda: a identificação do problema.

O problema público é a “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”, ou seja, o descompasso observável entre aquilo que se deseja e o que se tem na realidade. Ele “pode ser originário de uma catástrofe, surgindo repentinamente, ou pode estar impregnado na realidade social durante muitos anos e permanecer sem solução” (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 56). Para Sjöblom (1984 *apud* Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 57), o problema público deve ser delimitado à sua essência para que se possa entender as causas, as consequências, os obstáculos, os culpados, as soluções e as avaliações. O autor destaca que, apesar de ser importante a delimitação do problema, ela é temporária, pois nas fases seguintes do ciclo de políticas públicas a tendência é a readaptação e a redefinição.

Além disso, Sjöblom (1984 *apud* Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 57) destaca que, em geral, somente haverá problema público se houver uma solução ou uma possibilidade de mitigação ou atenuação. Assim, cabe aos principais atores políticos o empenho na identificação desses problemas e, de forma racional, trazer para o debate as possíveis soluções. Sobre isso, diz-se que “se um problema público é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na sua resolução, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como “agenda” (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 58).

Assim, compreende-se a agenda como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 58) que pode se apresentar como programa de governo, planejamento orçamentário, estatuto partidário ou lista de assuntos prioritários. Tendo como base as definições de Cobb e Elder (1983 *apud* Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 58) sobre os tipos de agenda, a segurança pública se encontra no entrelaçamento entre o que se define como agenda política (“também conhecida como agenda sistêmica, é o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”) e a agenda formal (“também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar”) (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 58).

Apesar disso, subsistem problemas ao definir as prioridades, uma vez que nem sempre o setor da administração pública responsável pela elaboração da agenda terá ampla compreensão acerca da realidade do problema público.

Enquanto as demandas podem ser intermináveis, os recursos públicos são limitados e toda uma gama de comportamentos indesejados pelos cidadãos acaba sendo deixada de lado, para que as forças policiais concentrem seus esforços naquilo que é tido como importante para a manutenção da paz e da ordem públicas, segundo os critérios previamente definidos nos mais altos patamares da Administração Pública. (Vilela, 2020, p. 30).

Nesse sentido, é oportuno apresentar um panorama histórico das tentativas de implementação de políticas nacionais de segurança pública no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988. Acerca disso, Letícia Fonseca Paiva Delgado (2022, p. 14) destaca que:

Apesar da existência de outras divisões, tal como a proposta por Freire (2009), que apresenta três paradigmas de segurança pública: Segurança Nacional (adotado no Brasil durante o período corresponde à Ditadura Militar – 1964-1985); Segurança Pública (que teve início com a promulgação da CF/1988); e, por fim, Segurança Cidadã (cujo marco inicial seria o ano de 2003, quando a Secretaria Nacional de Segurança Pública inicia o projeto de cooperação técnica Segurança Cidadã, em parceria com as Nações Unidas), o certo é que a análise dos sucessivos Planos Nacionais de Segurança Pública, dentro do contexto histórico e político de sua produção, pode auxiliar na identificação de padrões, continuidade e rupturas na forma de atuação do governo federal.

Durante o governo Collor, foi apresentado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) do período pós-redemocratização, mas faltam dados sobre seu processo de criação e os desdobramentos. O PNSP trazia uma proposta aberta de ações integradas no combate à violência e à criminalidade sem mencionar quaisquer diagnósticos, obras e formas de participação na elaboração. Em razão da ausência de dados qualitativos e quantitativos sobre violência e criminalidade, ele foi o prenúncio do que se poderia esperar da segurança pública no Brasil, ou seja, uma resposta rápida e não necessariamente eficaz à criminalidade que avançava a passos largos já naquela época (Moraes Júnior, Rodrigues e Spaniol, 2020).

Entretanto, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que o tema começou a ganhar notoriedade (Soares, 2007), tendo em vista que, antes da Assembleia Constituinte, a segurança pública era tratada sob o mesmo paradigma que a segurança externa nacional. Nesse contexto, destaca-se o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) de 1996, que foi aperfeiçoado em 2000 através do II PNDH e em 2009 pelo PNDH-3, e a criação, em 1995, da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), no âmbito

do Ministério da Justiça, que, em 1998, foi transformada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) (Rocha, 2018).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, criou-se um Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 como resposta imediata ao caso do ônibus 174<sup>20</sup>, no Rio de Janeiro. Apesar de ter sido considerado uma inovação na área, o PNSP não alcançou seus objetivos na íntegra, uma vez que houve falta de recursos, metas e processos de avaliação. Ainda no governo de Fernando Henrique, a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) através da Medida Provisória nº 2.120-9/2001, convertida na Lei nº 10.201/2001, teve como objetivo o apoio a projetos na área da segurança pública e prevenção à violência. O FNSP persiste até o momento da escrita dessa dissertação e ainda é responsável pelo repasse de algumas verbas aos estados e municípios brasileiros (Rocha, 2018).

Em 2001, o então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva trouxe a política de segurança pública como uma das prioridades na sua pré-candidatura e, durante seu governo, foi apresentado o Plano Nacional de Segurança Pública. Elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, atribuía sua aplicação à Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão do Ministério da Justiça, e foi onde se viu a criação do Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP) como uma das primeiras etapas de sua implementação (Rocha, 2018).

Por sua vez, o SUSP tinha por objetivo a reforma das instituições policiais e a atuação articulada com os estados, com atenção especial para políticas preventivas, e a instalação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). Segundo Luiz Eduardo Soares (2007, p. 88), os GSI seriam “um fórum executivo que reuniria as polícias, de todas as instâncias e, mediante convite, as demais instituições da Justiça Criminal”, não implicando na unificação das polícias, mas fornecendo regras de funcionamento que viabilizassem o trabalho através da cooperação. Nas palavras de Soares (2007, p. 87), que era Secretário de Segurança Pública na época:

O Plano Nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, tendo-se ouvido gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas

---

<sup>20</sup> O episódio do ônibus 174 foi um caso de sequestro de ônibus no Rio de Janeiro no ano 2000, em que 10 pessoas foram feitas reféns por Sandro Nascimento, um sobrevivente da chacina da Candelária ocorrida em 1993. O caso foi emblemático por evidenciar as diversas falhas na operação, pois, após quatro horas de negociações, um policial disparou contra o sequestrador e acabou atingindo fatalmente a vítima Geiza Gonçalves. Além disso, os laudos apontaram que o sequestrador foi morto por asfixia pelos policiais militares (G1, 2019).

instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Os coordenadores também buscamos incorporar, na medida do possível, as experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais.

Apesar de o programa ter nascido com ótimas perspectivas, não foi levado adiante. Grande parte dessa decisão se deu em razão de que o PNSP atribuiria ao governo federal um protagonismo na reforma institucional da segurança pública brasileira, o que também implicaria assumir a responsabilidade pela área. É possível perceber que, independente das razões iniciais terem feito crer que se chegaria a um entendimento nacional sobre essas reformas, prevaleceram questões políticas que surpreenderam até mesmo os envolvidos nas tratativas para viabilizar o projeto (Soares, 2006).

Ainda no primeiro mandato do governo Lula, foi possível vislumbrar a criação de um programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública (FNS), por meio do Decreto nº 5.289/2004, que é formado por servidores civis e militares de entes da federação. O FNS tinha como objetivo atender a demandas emergenciais nos estados quando necessária a intervenção do poder público ou constatada a urgência de reforços na área da segurança pública (Rocha, 2018).

No segundo mandato, o presidente Lula instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) através da Lei 11.530/2007 (Brasil, 2007). O PRONASCI reiterou o previsto no PNSP e carregava temas já presentes desde o Plano Nacional do governo de Fernando Henrique Cardoso (Soares, 2007), mas merece destaque por enfatizar que os direitos humanos e a eficiência policial não estão em lados opostos. Além disso, de acordo com Luiz Eduardo Soares (2007), o PRONASCI valorizou a contribuição dos municípios para a segurança pública e a tratou como matéria de Estado, não apenas de governo.

O período compreendido entre 2002 e 2010 foi quando mais se evidenciou a presença de investimentos da União na segurança pública, saindo de meros 4,85 bilhões de reais e chegando a 13,68 bilhões de reais. Após esses anos, no entanto, o volume de recursos e convênios entre a União, os estados e os municípios reduziu substancialmente até chegar ao patamar de 9,04 bilhões de reais em 2015 (Bueno, 2017, p. 62-63).

Durante o governo de Dilma Rousseff, o que pôde ser visto foram ações isoladas no lugar de um plano nacional, a exemplo do programa Brasil Mais Seguro, que tinha por objetivo a redução da criminalidade violenta e seria desenvolvido por meio de acordos de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, também foram apresentados os programas “Crack, é possível vencer!”; “Plano Estratégico de Fronteiras”; “Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos”; Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), que tinha por finalidade armazenar, integrar e tratar dados que auxiliassem na formulação, implantação e execução de políticas de segurança pública e outros temas; e “Manual de Garantia da Lei e da Ordem” (Rocha, 2018).

No governo de Michel Temer, foi elaborado um novo PNSP instituído pela Portaria nº 182 de 22 de fevereiro de 2017, o qual apresentava a capacitação, a inteligência e ações conjuntas de todos os órgãos afins à segurança pública como condutas para se atingir os seguintes objetivos: i) redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; ii) racionalização e modernização do sistema penitenciário; e iii) combate integrado à criminalidade organizada transnacional. Diversos setores da sociedade civil, policiais, especialistas e pesquisadores criticaram duramente a forma e o momento em que o plano foi apresentado e o fato de não ter previsto nenhuma ação concreta, desdobramentos ou resultados (Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues, 2020).

Posteriormente, no ano de 2018, após a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Pública, foi aprovada a Lei 13.675/2018, disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, instituindo o SUSP e criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Após, surgiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o primeiro documento sob a égide das diretrizes da política nacional no âmbito do SUSP e com duração prevista de dez anos (Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues, 2020).

Luiz Eduardo Soares (2018), um dos idealizadores da primeira versão do SUSP, faz uma crítica contundente no sentido da inconstitucionalidade do sistema, sob o discurso de que seriam necessárias outras reformas em conjunto para que o viabilizassem. Além disso, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020) demonstra que, apesar de o discurso da

campanha do ex-Presidente Bolsonaro ser pautado no reforço à segurança pública, o que se viu durante seu governo foi uma redução de 3,8% nos investimentos em relação ao ano de 2018, a fusão do Ministério da Segurança Pública à pasta da Justiça e o SUSP sendo abandonado.

A observação das agendas governamentais demonstra a presença de paradigmas que podem ser considerados ultrapassados no enfrentamento à criminalidade violenta, cujo cerne pode ser encontrado em um texto constitucional que reflete o receio dos legisladores constituintes em reabrir portas para a violência institucionalizada no período ditatorial e, ao mesmo tempo, descentralizou a gestão da segurança pública de forma a dificultar articulações de poder voltadas à opressão das liberdades individuais.

O constituinte preocupou-se tanto em assegurar o não retorno aos modelos de segurança que se tinha na ditadura que tornou a estrutura da segurança brasileira em uma política pública descentralizada e compartimentalizada<sup>21</sup>. Afirma-se isso especialmente por considerar que outras instituições, como o Poder Judiciário, por exemplo, tiveram sua divisão realizada com o objetivo de manter a autonomia. É nesse sentido que Daniel B. Vargas (2020, p. 15) disserta que

O lema da solução democratizante da segurança pública no Brasil foi "dividir para proteger". Com a força distribuída entre inúmeras caixinhas, cada uma delas cuidadosamente delimitada e conectada, segundo critérios rígidos e, em grande parte, protegidos constitucionalmente, o Brasil cria uma enorme e complexa estrutura federada de segurança pública. Como se algemaram as mãos do poder central, cumpriu-se, à primeira vista, o propósito de neutralizar as violações contra direitos humanos politicamente motivadas nos porões das delegacias e do Exército.

Dessa compartimentalização decorrem alguns dos efeitos mais nefastos da má gestão da segurança pública no Brasil. Considerando os locais em que o Estado acumula sucessivas falhas na prestação de serviços básicos, tem-se o cenário ideal para a atuação de organizações paralelas e, sobretudo, para que essa atuação seja de certa forma legitimada pela população<sup>22</sup> (Vargas, 2020). Em síntese, o histórico

---

<sup>21</sup> "A descentralização e compartimentalização da segurança pública foi acompanhada, na Constituição de 1988, da distribuição também rígida de competências entre membros do Judiciário, este também subdividido em partes relativamente autônomas. E o Ministério Público ingressa na nova ordem constitucional como um poder quase-autônomo da República ao lado do Executivo, Legislativo e Judiciário -, responsável, entre outras atribuições centrais, pelo gerenciamento da ação penal e pela proteção dos indivíduos e grupos vulneráveis." (Vargas, 2020, p. 15)

<sup>22</sup> "Nas periferias o espaço vazio que deveria ser habitado pelo estado de direito não fica guardado à sua espera. A sociedade vai se abrindo a formas alternativas de organização, com papel cada vez

das agendas governamentais sobre segurança pública revela três modelos principais, que podem se apresentar em graus distintos: o punitivismo, o vitimismo e o comunitarismo.

O punitivismo pode ser considerado como a herança do período ditatorial e facilmente reconhecido após a judicialização dos casos de ofensa à ordem pública, especialmente pela manutenção dos Códigos Penal e Processual Penal instituídos na década de 1940. Tal paradigma tem oscilado com medidas populistas e o recrudescimento penal, como a flexibilização do controle de armas e o aumento de penas para delitos de drogas, medidas que contribuem diretamente para o aumento do encarceramento (Vargas, 2020).

Por outro lado, o vitimismo tende a banalizar a luta histórica dos direitos humanos, mas se mostra como a outra face populista da mesma moeda da qual se vale o punitivismo. Geralmente fazendo correlações generalistas que associam a criminalidade às camadas economicamente mais carentes da população, retroalimentando o discurso aporofóbico que limita a solução da criminalidade às políticas assistenciais, ignorando a multiplicidade de fatores<sup>23</sup>.

A aporofobia, compreendida como rejeição estrutural aos pobres, pode ser identificada como uma das expressões da necropolítica no contexto brasileiro. O sistema de justiça criminal, ao adotar práticas seletivas de criminalização e encarceramento, legitima a escolha de determinados grupos sociais como “corpos matáveis”, isto é, passíveis de exclusão e aniquilamento. Essa dinâmica se articula à agenda política federal, na medida em que o discurso punitivista e o discurso aporofóbico se alinham para sustentar políticas de endurecimento penal e de expansão do aparato repressivo, produzindo a marginalização de populações consideradas improdutivas para a lógica neoliberal (Ribeiro, 2022).

Nesse cenário, a necropolítica manifesta-se não apenas pela violência física direta, mas também pela imposição de uma “morte em vida”, observada na manutenção de condições degradantes de encarceramento ou de exclusão social. O discurso oficial de combate ao crime e de garantia da ordem pública opera como

---

mais importante exercido pelas igrejas e pelo tráfico. A voz da Justiça, que não vem da Democracia dos valores do direito, ali provém da fé e das armas.” (Vargas, 2020, p. 24)

<sup>23</sup> “A pobreza, a miséria e a precariedade de moradias muitas vezes estão inseridas num contexto de exclusão social e territorial, mas não são apresentadas pela literatura como fatores desencadeadores de violência. Na visão de Carmona (2014), a pobreza e a miséria, em si, não são causas de violência, mas sim a sua condição, vulnerabilizando principalmente a juventude e sua inserção na delinquência. Por fim, o autor defende que a segregação urbana exerce sim efeito sobre fatores sociais e acaba por gerar violência” (Espanhol; De Ângelo, 2021, p. 77).

instrumento de legitimação dessa estratégia criando a imagem de um inimigo comum a ser combatido ou, ao menos, ser afastado dos ambientes sociais. Dessa forma, o sistema penal assume a função de gestão da pobreza, reafirmando o discurso aporofóbico como mecanismo de governança estatal e evidenciando o alinhamento entre necropolítica, seletividade penal e agenda punitivista (Ribeiro, 2022).

A análise dessas nuances entre o discurso aporofóbico como expressão da necropolítica e de sua vinculação ao discurso punitivista que a gestão da segurança pública no Brasil não pode ser compreendida apenas sob o prisma repressivo. Esse quadro reforça a necessidade de reflexão sobre o papel institucional da União, dos Estados e dos Municípios na formulação de políticas que transcendam uma lógica de criminalização da pobreza, promovendo estratégias integradas e cooperativas.

O coprotagonismo federativo, nesse contexto, pode se apresentar como um elemento essencial para a superação de práticas seletivas e excludentes. Tal perspectiva se articula com a análise sobre o compartilhamento da gestão da segurança pública no Brasil, especialmente à luz da Constituição Federal de 1988 e das agendas governamentais pós-redemocratização, permitindo compreender os desafios de coordenação entre União, Estados e Municípios e os reflexos dessa articulação (ou de sua ausência) na efetividade das políticas implementadas.

### **3 COPROTAGONISMO NA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Este capítulo tem como objetivo analisar o compartilhamento da gestão da segurança pública no Brasil, considerando os elementos discutidos no capítulo anterior sobre a formação política e histórica da Constituição Federal de 1988 durante a Assembleia Geral Constituinte. Além disso, serão consideradas as agendas governamentais após o período de redemocratização, bem como as relações entre o âmbito nacional e local na implementação de políticas de segurança pública, considerando a diversidade sócio-cultural do país refletida em suas vastas dimensões geográficas.

A construção teórica realizada até este momento permitiu observar alguns aspectos principais sob o ponto de vista das normas que balizam a segurança pública: a segurança pública enquanto política preventiva não encontra embasamento constitucional; da falta de base constitucional emana uma descontinuidade permanente das políticas de segurança pública a nível nacional; e a descontinuidade de políticas públicas inviabiliza o alinhamento entre esferas do governo para a coordenação de atuação.

Identificar alguns dos gargalos na construção das políticas de segurança pública que se tem atualmente é parte essencial para entender o objeto de estudo desta pesquisa. Busca-se compreender de que forma o Estado (em seus níveis federal, estadual e municipal) tem se articulado para tentar mitigar a criminalidade local. Para isso, no presente capítulo, disserta-se sobre o aumento do protagonismo das localidades, explorando as formas pelas quais os municípios têm se articulado para contribuir com a redução da criminalidade letal intencional. Para fins de delimitação espacial, a observação limita-se ao âmbito das articulações dentro do Estado do Rio Grande do Sul, verificadas por meio da legislação vigente.

A análise das articulações políticas focaliza principalmente a legislação, pois esta é uma fonte acessível e reveladora do contexto político no qual determinado governo se articulou para promulgação de leis e medidas. Através do exame minucioso das leis aprovadas, emendas realizadas e projetos propostos, é possível compreender não apenas as estratégias políticas empregadas, mas também os interesses em jogo, as alianças formadas e os compromissos assumidos. A legislação funciona como um registro tangível das negociações e acordos que

moldaram as decisões políticas, oferecendo *insights* valiosos sobre os bastidores do poder e as dinâmicas de influência no cenário governamental.

### 3.1 LOCALIDADES EM EVIDÊNCIA: O AGIR LOCAL E A GESTÃO INTEGRADA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Do recorte observado a partir da lei constitucional, o foco deste estudo se volta para a inovação apresentada pela possibilidade de participação dos municípios enquanto responsáveis pela segurança. A carta magna sequer elenca a segurança pública como uma política de competência comum à União, aos estados e municípios, o que serviu de argumento para o afastamento dos entes subnacionais das políticas de segurança (Peres, Bueno e Tonelli, 2016). Ainda que de ideal redemocratizante, o que o texto constitucional garantiu em relação às políticas de segurança foi a manutenção do *status quo* pela omissão em definir papéis<sup>24</sup>.

Como agravante, o governo federal ficou ausente do debate em torno da questão do período pós-constitucional, o que contribuiu para a invisibilidade dos Municípios e para o protagonismo assumido pelos executivos estaduais, especialmente por meio de suas políticas militares. Importante destacar que, apesar dos diferentes contextos e coalizões, as políticas públicas que mais avançaram em termos de descentralização e compartilhamento de atribuições na redemocratização do país foram aquelas que contaram com o protagonismo do Governo Federal na coordenação do processo. Essa coordenação não aconteceu apenas por meio da distribuição de tarefas aos entes federativos, mas viabilizando recursos e estabelecendo sua vinculação à prestação de serviços pelos entes subnacionais, o que funcionou como incentivo à adesão dos municípios. (Peres, Bueno e Tonelli, 2016, p. 40).

A partir dessas lacunas do texto constitucional, o que também se observa é que a legislação pátria vem sendo revestida de caráter meramente expositivo de agendas sem, contudo, fornecer ferramentas de executividade dessas políticas. Atualmente, existem dois principais modos de cooperação vertical aplicados à segurança pública: as expedições a Brasília e a intervenção do Exército (Vargas, 2020). As expedições a Brasília são visitas realizadas por representantes de estados e municípios à capital nacional em busca de apoio financeiro dos poderes Executivo

---

<sup>24</sup> A definição dos papéis a serem desempenhados pelos entes federativos garantiu avanços em áreas como a saúde e a educação, demonstrando que a articulação política também pode partir de um entendimento claro sobre atribuições de gestão, financiamento, distribuição e facilitando os processos de *feedback* para tomada de decisão e adequação das políticas públicas às necessidades da população.

e Legislativo. Daniel Vargas (2020) ressalta a improvisação envolvida nessa prática, pois inexistem critérios que viabilizem esse tipo de contato entre as lideranças políticas e depende, em geral, de medidas de conveniência e articulações políticas.

Por outro lado, a ação do Exército é viabilizada pelas missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)<sup>25</sup>, que são regulamentadas pelo Art. 142 da Constituição Federal<sup>26</sup>, pela Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999 e pelo Decreto nº. 3.897, de 24 de agosto de 2001. Em geral, essa modalidade de intervenção é convocada para “suprir momentânea e excepcionalmente a incapacidade da segurança local” (Vargas, 2020, p. 58) e foram observadas nos últimos anos em eventos de grande magnitude, seja pelo aumento pontual de pessoas em um mesmo local ou pela necessidade de resposta rápida.

Em que pese serem as medidas mais conhecidas no entrelaçamento dos entes federativos na segurança pública, não se pode dizer que sejam as mais eficazes enquanto respostas ao problema público da violência. Em uma análise mais detalhada, tais medidas escancaram o isolacionismo que se perpetua na história brasileira da segurança pública e a incapacidade em fomentar a cooperação do nível macro da política aos burocratas e agentes (Vargas, 2020).

Apesar disso, e considerando o crescimento da participação da municipalidade que será objeto do capítulo 4 desta pesquisa, observa-se uma tendência de aumento na implementação de redes de cooperação federativa. Daniel Vargas (2020) destaca quatro componentes centrais nessa mudança: metas, avaliação, financiamento e flexibilidade. Para Vargas (2020), o ajuste de metas nacionais para a segurança pública é a origem para o melhoramento dessa política pública, desde que se respeite o ponto de partida de cada localidade.

A pactuação servirá para retirar o debate da segurança pública da abstração, que, sem os pés no chão, arrisca navegar a esmo. Acompanhada do monitoramento constante da realidade, as metas também ajudam a sinalizar às lideranças e ao país a efetividade (e limites) das políticas em curso. (Vargas, 2020, p. 59).

---

<sup>25</sup> Alguns casos exemplificativos do uso da GLO no Brasil são, a nível nacional, a Rio+20, a Copa das Confederações, a visita do Papa Francisco, as Olimpíadas do Rio de Janeiro, a Copa do Mundo e para a desobstrução de rodovias durante a greve dos caminhoneiros em 2021. A nível estadual, no Espírito Santo, durante a greve da polícia militar em 2017; no Amazonas, em Roraima e no Rio Grande do Norte, durante a crise do sistema penitenciário em 2017 (Vargas, 2020).

<sup>26</sup> “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Brasil, 1988).

A conclusão chegada pelo autor parte da observação de alguns programas<sup>27</sup> que têm no estabelecimento de metas um objetivo claro a ser buscado pela gestão da segurança pública. A partir disso, poderia ser possível traçar parâmetros para avaliação da política pública, o segundo componente elencado pelo autor (Vargas, 2020). Entretanto, ressalva-se que o estabelecimento dessas metas deve ser norteado pelo reconhecimento da diversidade de demandas locais, afastando-se dos simplismos que reduzem a múltipla realidade brasileira a problemas públicos comuns e que não necessariamente sejam definidas por ideais puramente punitivistas ou fruto de importações.

A avaliação, o segundo passo indicado por Daniel Vargas (2020), deve ser essencial e rotineira nessa mudança de paradigma; essencial pois norteará a tomada de decisões e rotineira em razão da necessidade de verificar os avanços e ajustes necessários. A avaliação deverá se embasar nas metas pré-definidas a partir de um sistema de padronização na coleta de dados da segurança pública, o que demanda um olhar integrativo<sup>28</sup> de outras áreas além das políticas públicas.

A uniformização da metodologia é essencial para orientar a formação de base de dados nacional e comparar as experiências estaduais. Hoje, cada estado ainda possui a liberdade de escolher como mensurar seus índices. Não há consenso sobre a metodologia para contabilizar sequer os homicídios. (Vargas, 2020, p. 61).

---

<sup>27</sup> “O Estado de Pernambuco, ao criar o pacto pela vida, definiu meta objetiva: redução de 12% ao ano das taxas de mortalidade violenta intencional no estado. Embora ambiciosa, nos primeiros anos de programa, o Estado atingiu sua meta. Em 2011, o Paraná projetou, por meio de seu plano plurianual (PPA fecha parêntesis, uma redução de 1/3 nos homicídios até 2015 (sair da taxa de 30,40 homicídios dolosos por 100 .000 habitantes para 21,50 por 100.000 habitantes). O Ceará, em seu Programa de Defesa da Vida, estabeleceu a meta de redução de crimes no Estado de 6% em 2015. Na União, em 2015, o governo federal considerou lançar o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, com meta de redução de 5% do número de homicídios ao ano. O projeto, contudo, não chegou a ser implementado” (Vargas, 2020, p. 60).

<sup>28</sup> A título de exemplo, indica-se a padronização na tipificação de crimes. O exemplo é bastante representativo ao observarmos a subnotificação de alguns delitos em razão da existência de divergência na tipificação a partir do que os profissionais a nível de rua compreendem pelos elementos essenciais de cada conduta delitiva. Para Vargas (2020, p. 61), “Essa divergência surge porque, devido à liberdade que cada ente federativo tem para contabilizar seus índices criminais, o estado de São Paulo [...] considera que para cada ocorrência, apenas 1 homicídio será computado, independentemente do número de mortos. Assim, caso 5 pessoas sejam vítimas de homicídio por um mesmo fator, somente 1 homicídio será somado. A metodologia vai na contramão de diversos estados do país, A exemplo do Rio de Janeiro, que houvesse uma ocorrência que gerasse 5 vítimas, 5 seria o número adicionado aos índices de homicídio”.

Essa necessidade de reformulação das metodologias de coleta de dados<sup>29</sup> de crimes também surge como uma proposição para a gestão da segurança pública, pois compreende-se que a ausência ou discrepância das informações pode gerar pontos cegos e guiar a tomada de decisão para questões diversas das realmente prioritárias (Almeida e Procopiuck, 2021). A análise também deve compreender fatores demográficos, os quais são capazes de influenciar nas variáveis, o que demanda uma ação conjunta não só das esferas de governo, mas também de organizações da sociedade civil e de instituições de ensino que se dedicam a temas correlatos.

Sem a pretensão de resumir todas as nuances do papel da União na estruturação de políticas de segurança pública, mas com o fito de demonstrar um dos impactos da ausência de programação de diretrizes e vinculação de objetivos, utiliza-se a lacuna de dados acerca do registro de homicídios no Brasil como exemplificativo. Uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que o Brasil teve, em média, 4.492 homicídios ocultos por ano entre 1996 e 2021. Nesse cenário, tem-se que:

A evidência de um número considerado de homicídios ocultos relativiza a redução de homicídios em algumas Unidades da Federação (UFs), troca de posições entre UF's mais violentas e inversão no sentido da taxa de variação anual dos homicídios brasileiros, alterando o entendimento da dinâmica criminal. As MVCI não representam um problema generalizado no país, mas estão concentradas especialmente em quatro UF's: São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais. Esses quatro estados são, também, responsáveis por 72,5% de todos os homicídios ocultos no Brasil. (IPEA, 2024).

A pesquisa publicada pelo IPEA expõe alguns dos impactos da ausência de padronização do registro de crimes letais intencionais e que influenciam diretamente na falta de compreensão acerca do problema público da criminalidade. Nessas circunstâncias, impõem-se óbices à efetividade das políticas de segurança pública, uma vez que não há como traçar um plano de ação com objetivos bem delimitados se a realidade é parcialmente ocultada pela falta de dados.

---

<sup>29</sup> Um exemplo de estudo de área correlata às políticas públicas é o publicado por Renan Xavier Cortes, Adelar Fochezatto e Paulo de Andrade Jacinto (2018) na Revista de Estudos Econômicos de São Paulo e que propôs uma metodologia de mensuração da atividade criminal nos municípios do Rio Grande do Sul a partir de um olhar da Economia do Crime, com um índice geral de criminalidade. Na pesquisa, os autores consideraram problemas como a estimação de ocorrências em municípios de baixa população e buscaram contorná-lo, mas ainda assim indicaram limitações quanto à magnitude de taxas nessas regiões.

Considerar os vieses e as lacunas presentes na formulação das políticas de segurança pública, em especial por estudos como o publicado pelo IPEA, permite compreender a relevância do estabelecimento de padronização nacional (em relação aos objetivos, variáveis de avaliação etc.), que viabilize um quadro de ação governamental,

[...] porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito. (Bucci, 2006, p. 14).

Estudos propõem que a padronização parta de uma instituição nacional, de forma semelhante aos modelos adotados na área de políticas da saúde e da educação, e que viabilize um processo de direcionamento e *feedback* (Cerqueira e Bueno, 2024; Lui e Sales, 2024; Delgado, 2022; Vargas, 2020). Atualmente, uma das mais relevantes publicações na área de diagnóstico da segurança pública no Brasil, o Atlas da Violência, utiliza dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), ambos do Ministério da Saúde (Cerqueira e Bueno, 2024).

Um dos movimentos identificados por estudos recentes é a criação de órgãos gestores no âmbito da municipalidade: secretarias especializadas, conselhos municipais de segurança, plano e fundos municipais de segurança e a criação de guardas civis (Delgado, 2022). As medidas se assemelham ao que é previsto nas normas infraconstitucionais<sup>30</sup> para as políticas de saúde e educação, mas carecem de desenvolvimento e estímulo de forma padronizada e direcionada a todos os entes federativos. Assim,

[...] apesar da incapacidade que o governo federal vem demonstrando de criar uma política capaz de articular e financiar as políticas de segurança pública nos três entes federados, o papel-chave do governo federal para a indução de políticas públicas em nível local não pode ser desconsiderado. (Delgado, 2022, p. 13).

Acerca do financiamento enquanto componente da mudança e para fomento da participação municipal nas políticas de segurança, ressalta-se novamente os

---

<sup>30</sup> Ressalta-se que para a organização de políticas públicas não se considera apenas as normas produzidas a partir do processo legislativo, mas também o protagonismo das normas programáticas alinhado a documentos mais diretivos como por portarias, diretrizes, etc. (Bucci, 2006).

modelos adotados pelas pastas da saúde e educação. Nesse molde, a promulgação da Lei 13.675/2018, criadora do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), trouxe a possibilidade de transferência de recursos “fundo a fundo” (Vargas, 2020, p. 66), deslocando verbas de um ente a outro sucessivamente<sup>31</sup>. O que se observa atualmente é o cenário demonstrado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, exposto no Quadro 2.

**Quadro 2** - Evolução das despesas com a Função Segurança Pública, por ente federativo de 2019 a 2022 em R\$.

Ente	2019	2020	2021	2022	Varição 2019/2022 (Em %)
<b>União</b>	14.179.573.505,9	14.532.482.004,54	14.042.184.386,25	14.411.618.802,09	1,6
<b>Unidades da Federação</b>	96.700.595.007,29	90.102.761.003,72	90.258.005.184,25	101.858.537.358,19	5,3
<b>Municípios</b>	7.955.513.543,90	8.209.840.608,77	7.789.602.106,28	8.603.251.075,00	8,1
<b>Total</b>	118.866.585.201,91	112.847.104.727,65	111.897.916.565,38	124.873.407.235,28	5,1

Fonte: Bueno e Lima, 2023, p. 242.

Em que pese se observar o maior percentual de variação nos investimentos atribuídos aos municípios, os encargos com o financiamento da segurança pública ainda permanecem como maior responsabilidade dos estados. Conforme observado no capítulo 2, muito desse cenário se dá em razão da competência delegada aos Estados, Territórios e ao Distrito Federal para regularem a atuação das forças de segurança pública<sup>32</sup>. A coordenação do financiamento na segurança pública tem seguido, por meio de normas infraconstitucionais, uma linha de federalismo cooperativo. Entretanto, a ausência ou frouxidão dos critérios anteriores — metas e

<sup>31</sup> É o que ocorre na área da saúde, cuja distribuição de recursos se dá da União para estados e municípios sucessivamente, e que são regulados por normas infraconstitucionais programáticas de caráter vinculativo.

<sup>32</sup> Destaca-se que a competência atribuída aos entes federativos sobre a segurança pública vem sendo reforçada por normas infraconstitucionais como a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023) (Brasil, 2023).

avaliação, principalmente — dificulta que a distribuição tenha impactos efetivos no enfrentamento do problema público da violência (Vargas, 2020).

A Nota Técnica nº 21, emitida pelo Centro de Estudos da Metrôpole em 2023, demonstra alguns dos principais aspectos na flexibilização do financiamento da segurança pública entre os entes federativos, com foco nas capitais brasileiras. O documento divulga que as capitais apresentaram um aumento de 20% nas receitas correntes líquidas em relação ao ano de 2018, atribuindo o aumento ao impulso propiciado pelo ISS<sup>33</sup> e pelo Fundo de Participação dos Municípios (Peres e Santos, 2023). Em análise ao fenômeno observado, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 251) indicou que:

Quando analisamos as despesas de segurança pública realizadas pelas capitais vemos que há grande variação de volume entre estas, reflexo das nossas desigualdades regionais, mas também reflexo da ausência de direcionamento da política, pois apesar de aumento importante da arrecadação, as despesas com segurança pública, em proporção das receitas correntes, caem em quase metade das capitais e em outras várias aparece em valores estagnados, como mostra o gráfico a seguir.

Esse cenário de flexibilização se destaca pela importância em propiciar maior adaptabilidade e resposta a situações emergenciais, com atenção às necessidades locais. A capacidade de alocação de recursos de forma mais eficiente e a necessidade de lidar com as dinâmicas criminais em constante mudança demandam, ainda, uma melhoria na gestão de crises. Viabilizar aos entes subnacionais a aplicação desses fundos pode vir a permitir melhores respostas a esses desafios.

Conforme é demonstrado no capítulo 4 deste estudo através das perspectivas mais operacionais dos profissionais alocados no CIOSP de Santa Maria, a análise de implementação e fomento da atuação local nas políticas de segurança também deve partir dessa viabilidade permitida por um ente com maior robustez de

---

<sup>33</sup> Refletir sobre o direcionamento dos recursos obtidos por meio de tributos permite também observar que a política tributária desempenha um papel crucial na alocação de recursos para as políticas públicas. Nesse contexto, Daniel Telles de Menezes (2017), ao explorar como a política tributária pode ser analisada sob a ótica da tipologia de Theodore Lowi, possibilita compreender como as decisões tributárias podem influenciar a distribuição de recursos e, conseqüentemente, a eficácia das políticas de segurança pública. A implementação de uma política tributária de caráter redistributivo pode aumentar os recursos disponíveis para a segurança pública, enquanto uma política de natureza mais regulatória poderia influenciar a maneira como esses recursos são geridos e aplicados. A análise crítica sugere que uma reforma tributária alinhada a essas categorias pode aprimorar a resposta às demandas emergentes em segurança pública e promover uma distribuição mais equitativa dos recursos, indo em sentido contrário às pautas regulatórias que acompanham o discurso punitivista nas agendas estatais, conforme observado no subcapítulo 2.1.

participação, seja pela canalização de verbas públicas ou pela capacidade de coordenação.

O capítulo 2 desta pesquisa buscou traçar o percurso das políticas de segurança no Brasil após o período de redemocratização<sup>34</sup>, tendo como marco inicial a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa revisão histórica permitiu observar que, apesar da organização federativa prevista a nível nacional, ainda assim demonstra dificuldades<sup>35</sup> em permitir familiaridade e estruturação dos entes municipais na implementação de abordagens menos repressivas e mais intersetoriais (Figueiredo, Barros e Lima, 2021). Muito disso ocorre em razão de que:

No sistema federativo brasileiro, as competências estatais estão divididas entre diferentes esferas de governo, diferenciadas entre si no que se refere às suas instituições, seus recursos financeiros, humanos e políticos, e sua relação com a sociedade civil. Isso torna o tema da segurança pública ainda mais complexo. A distribuição de poder entre os níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles são decisivos para a definição das ações que serão adotadas na área de segurança pública, determinando desde seus conteúdos até a maneira e momento oportunos de executá-las. (Ballesteros, 2021, p. 8).

Nesse contexto, observa-se também uma necessidade de alinhamento e participação de outros setores da sociedade civil, sobretudo organizações não governamentais, observatórios e universidades. A participação de entidades externas à esfera pública da política tem papel central na produção de conhecimento

---

<sup>34</sup> “A trajetória dos planos nacionais de segurança pública é ilustrativa das resistências colocadas tanto pelos grupos de interesse citados por Adorno (1999), quanto pela compartimentalização administrativa referida por Abrucio (2005). Esta trajetória, segundo Sento-Sé (2011), iniciou-se com o próprio processo de redemocratização, que repassou aos Estados a competência pelas políticas de segurança pública como forma de redefinição do pacto federativo. Porém, a pouca familiaridade dos Estados para lidar com o tema, em algumas circunstâncias, e a falta de iniciativa em fazê-lo, em outras, gerou nos governos o problema de não conseguir reenquadrar as forças policiais sob o controle civil e, por conseguinte, de não conseguir produzir políticas de segurança pública que fossem além do uso da repressão (Adorno, 1999).” (Ballesteros, 2021, p. 9)

<sup>35</sup> “Como se sabe, embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça criminal, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais, entre os quais o de ter que lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e federais que não raro controlam lobbies muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais.” (Adorno, 1999, p. 141, *apud* Ballesteros, 2021, p. 9)

científico que permitirá o embasamento da tomada de decisão em dados concretos que passaram pelo tratamento crítico de análise de pesquisadores e observadores<sup>36</sup>.

Daniel Vargas (2021) ressalta que, em 2018, a Medida Provisória nº 821, além de criar o Ministério de Segurança Pública, também previu um desmembramento do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) em Instituto Nacional de Estudos sobre a Segurança Pública (INESP), em que pese a iniciativa não tenha prosperado no Congresso Nacional. O autor ainda dá destaque à importância de criar um órgão produtor de conhecimento sem subordinação a ministérios, como garantia de autonomia e com menos chances de influência política (Vargas, 2021).

Alternativa promissora seria construir no Brasil uma rede nacional de pesquisa sobre segurança pública, integrada por universidades públicas e privadas, assim como por representantes da sociedade civil organizada, coordenada por um núcleo Central. Esse arranjo teria a vantagem de abrigar estudos variados, eventualmente composições contrastantes, ambas bem-vindas no debate político. A descentralização também tenderia a estimular, em cada estado, o desenvolvimento de uma cultura científica qualificada e participativa nas deliberações locais sobre aprimoramentos na segurança pública. (Vargas, 2021, p. 65).

A proposta apresentada por Vargas tem base em estudos que demonstram uma ascensão da corrente de pesquisa sobre policiamento baseado em evidências em outros países, mas que se mostra incipiente no Brasil (Lui e Sales, 2024). O estudo apresentado por Lizandro Lui e Eric Sales (2024) demonstra que, nos mesmos moldes das políticas de saúde e educação, na segurança pública o governo local é o protagonista no fornecimento de serviços públicos.

Como uma organização pública, o governo local tem como objetivo principal fornecer serviços públicos à população local. As pessoas vivem nas cidades e são atendidas pelas autoridades locais. Portanto, as agências do governo local devem medir a satisfação dos cidadãos com os serviços prestados. Para entender o desempenho do governo local, uma forma poderia ser realizar gastos com sabedoria e fornecendo serviços de qualidade. (Gomes, Osborne e Guarnieri, 2020, p. 450).

---

<sup>36</sup> “Os dados apenas nos auxiliam a ‘ver’ um retrato da realidade, mas não nos dizem nada sobre causa ou efeito, ou sobre o porquê algo deu certo ou errado, E qual seria o melhor caminho para sua solução. É dizer: são apenas dados, não conhecimento. Para que sejam convertidos em conhecimento, precisam ser estudados por uma ‘ciência da Segurança Pública’ capaz de entender os desdobramentos das políticas públicas adotadas nos entes federativos, explicar o porquê do Sucesso e fracassos no setor e, assim, tornar possível a replicação das boas práticas e a cessação das ruínas” (Vargas, 2020, p. 64).

Os estudos ainda ressaltam a importância de compreender a espacialidade no monitoramento de crimes como forma de otimizar a ação para solucionar o problema (Lima, 2013; Gomes, Osborne e Guarnieri, 2020), pois:

Além disso, há a questão da migração da criminalidade, tanto geográfica quanto tipológica. Sendo assim, uma atuação efetiva em segurança precisa ser sistêmica, organizando as políticas e os gestores de forma articulada, entre Estados, Municípios e União. A ação pontual está fadada ao fracasso no médio prazo, ou ao sucesso efêmero no curto prazo. (Lima, 2013, p. 18).

Remetendo ao histórico de programas nacionais voltados à Segurança Pública trabalhado no capítulo 2, observa-se que o precursor da articulação política entre entes subnacionais foi o SUSP, que

[...] operaria por meio de um protocolo de intenções entre cada um dos governos subnacionais e o Ministério da Justiça, via Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), cujo resultado implicaria a criação de um plano de segurança em um comitê de gestão integrada para cada uma das entidades governamentais. (Ballesteros, 2021, p. 11).

De todo o SUSP, que não chegou a ser implementado na integralidade<sup>37</sup>, os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) foram adotados como forma de estimular sua implementação. Os GGI inicialmente eram objeto dos Protocolos de Intenções firmados entre o governo federal e os estados, com o objetivo de viabilizar a coordenação de ações e gerenciamento de crises e a organização de forças-tarefa. Entretanto, os GGI se tornaram órgãos que operariam por consenso, de forma deliberativa e executiva, preservando a autonomia e não a hierarquização de seus integrantes (Ballesteros, 2021).

Este subcapítulo teve o objetivo de explorar a importância da participação dos municípios na segurança pública, sob uma perspectiva do local em evidência, destacando a inovação trazida pela Constituição de 1988, ainda que sem maiores contornos para a participação das municipalidades, e a necessidade de uma gestão integrada viabilizada a partir disso. Embora a segurança pública não seja explicitamente definida como uma competência comum, observa-se a relevância do

---

<sup>37</sup> “Apesar de um documento formal denominado “Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública” ter sido lançado em 2004, e de dois relatórios de gestão terem sido publicados um referente ao período 2003-2006, e outro somente sobre 2006), o SUSP em regra nunca chegou a ser implementado, a não ser por ações pontuais que remetem ao conteúdo do sistema, mas não são geridas de acordo com os princípios de integração e articulação do mesmo. da sua formação inicial em termos de gestão das políticas de Segurança Pública restaram os Gabinetes de Gestão Integrada e a consolidação e reformulação do Fundo Nacional de Segurança Pública” (Ballesteros, 2021, p. 11).

papel dos municípios e a coordenação do Governo Federal para promover políticas mais descentralizadas e eficazes.

### 3.2 ENTRELAÇAMENTOS ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL: UM OLHAR A PARTIR DO PROTAGONISMO MUNICIPAL

A compreensão dos mecanismos que viabilizam a atuação dos municípios, bem como dos papéis exercidos pelos entes federativos, permite observar alguns dos principais desafios no âmbito da segurança pública: a falta de competências definidas, as desigualdades regionais, a dificuldade de coordenação e integração, a alocação de recursos financeiros e a dependência de alianças políticas.

Nesse contexto, para compreender as estratégias empreendidas pela municipalidade e pela sociedade civil para implementação do CIOSP de Santa Maria/RS, analisa-se as falhas da organização estatal no desenvolvimento das políticas de segurança pública. Busca-se, assim, perceber em que pontos as parcerias entre Estado e sociedade civil têm as principais implicações.

O primeiro ponto sensível guarda relação com a indefinição constitucional de competência compartilhada entre União, Estados e Municípios para tratar das políticas de segurança. Essa lacuna revela uma fragilidade estrutural na coordenação das ações de segurança, o que pode gerar sobreposição de esforços, ineficiência no uso de recursos e, principalmente, a exclusão dos entes subnacionais na formulação e implementação das políticas de segurança pública.

A lacuna evidenciada destaca outro gargalo das políticas públicas brasileiras: as desigualdades regionais. A variação nos gastos entre capitais reflete as diferenças socioeconômicas e estruturais, afetando a capacidade dos governos locais em atender demandas de segurança. Isso reflete não apenas a condição financeira desigual dos Estados e Municípios, mas também a falta de um direcionamento claro nas políticas de segurança pública, o que agrava a ineficiência na alocação de recursos.

Dessa incapacidade surge o terceiro desafio da segurança brasileira, a ausência de coordenação e integração. Essa falta denuncia uma necessidade de atuação sistêmica e integrada entre Estados, Municípios e União, que é crucial, pois ações pontuais tendem a falhar a médio prazo (fenômeno observado reiteradamente no histórico das políticas públicas, explorado no capítulo 2). A falta de articulação

entre os diferentes níveis de governo pode comprometer a eficácia das políticas de segurança.

Tal comprometimento guarda relação com a dificuldade de alocação de recursos financeiros, pois, apesar do aumento nas receitas, as despesas com segurança pública em muitas capitais caem em proporção às receitas correntes. Essa discrepância indica uma gestão financeira que pode não estar priorizando a segurança e que vai desvelar em outra demanda que não se considera na coordenação habitual das políticas públicas: a necessidade de alianças políticas. Dependendo de alianças entre governos deve considerar a mediação por *lobbies* expressivos, o que pode dificultar a implementação de políticas eficazes. Esses desafios exigem uma abordagem colaborativa e inovadora para que os municípios possam desempenhar um papel mais ativo e eficaz na gestão da segurança pública.

Ao analisar como o paradigma da segurança pública baseada em evidências pode contribuir com o cenário brasileiro na redução dos índices de violência, Alberto Kopittke (2019) identificou, dentre outras evidências na redução de crimes violentos, os programas de gestão por resultados como capazes de promover impactos significativos<sup>38</sup>. Para o autor, esses programas estão intimamente relacionados com a gestão local, a integrada e a municipal. O autor destaca que esses programas são implementados em nível estadual e municipal e que a sua eficácia está frequentemente ligada à capacidade de gestão das autoridades locais (Kopittke, 2019).

As parcerias institucionais<sup>39</sup> entre diferentes setores têm sido vistas como um meio de fortalecer a implementação de políticas de segurança pública, pois vão de encontro a alguns dos obstáculos explicitados pela falta de coordenação (Lui e Sales, 2024). Um dos principais pontos positivos observados é que, para viabilizar as parcerias, há a necessidade de estabelecer parâmetros claros de observação,

---

<sup>38</sup> Ainda existem dificuldades para que a concepção das decisões baseadas em evidências ingresse no Brasil, seja no pensamento universitário do país, seja dentro das instituições de segurança, dos organismos internacionais, da sociedade civil organizada que aborda o tema e do setor privado (Kopittke, 2019). A ausência de experimentos é o símbolo do atraso técnico e político do país, pois demonstra as dificuldades em estabelecer parcerias entre diferentes setores sociais e institucionais para se pensar em soluções para a violência.

<sup>39</sup> Um exemplo citado por Lui e Sales (2024, p. 349) é a parceria estratégica entre o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) através do "Pacto Brasil Seguro". Essa parceria tem como objetivo a constituição de estruturas consolidadas e eficazes para o combate ao crime, utilizando metodologias baseadas em evidências. Um dos eixos de atuação dessa parceria é a qualificação do parque tecnológico das secretarias de segurança, promovendo a padronização de tecnologias e a disseminação de ferramentas voltadas ao monitoramento criminal e à adoção de policiamento baseado em evidências.

viabilizando avaliações periódicas sobre a eficácia da política pública. Muitas dessas avaliações são possibilitadas pela participação de lideranças comunitárias ou pela organização de demandas da sociedade para que sejam direcionadas aos tomadores de decisão.

A participação social é considerada um canal fundamental para a consolidação da democracia e para o fortalecimento das políticas públicas. Ela permite o diálogo entre a sociedade e o governo, possibilitando que os cidadãos se tornem agentes ativos na elaboração e no controle das decisões políticas. Isso é evidenciado pela disponibilização de canais para ouvir as demandas da população, como audiências e consultas públicas, que promovem a inclusão da sociedade no processo decisório (Rocha, 2023).

Além disso, a participação social é essencial para a construção de legitimidade nas ações estatais e para a eficácia das políticas públicas. Através do engajamento social, é possível influenciar os tomadores de decisão e garantir que as demandas sociais sejam atendidas, promovendo maior transparência, equidade e responsabilidade coletiva na ação do Estado. A institucionalização da participação social é vista como um mecanismo que assegura a presença de múltiplos atores sociais no ciclo das políticas públicas, contribuindo para a efetividade das ações governamentais (Rocha, 2023).

Pensar sobre a relação entre a participação popular e as políticas públicas demanda também compreender que se trata de um vínculo complexo. A participação popular no Brasil tem raízes históricas que se intensificaram com a Constituição de 1988, conforme demonstrado no capítulo 2, que criou espaços institucionais para garantir a continuidade da participação da sociedade civil na elaboração e gestão de políticas sociais. Esses espaços incluem conselhos e conferências que buscam promover a incidência da sociedade nas decisões políticas (Albuquerque, 2006).

A criação de conselhos gestores e outros mecanismos de participação é fundamental para a democratização das políticas públicas. Esses espaços permitem que a sociedade civil, incluindo movimentos sociais e organizações não governamentais, tenha voz ativa na formulação e monitoramento das políticas, contribuindo para que estas reflitam as necessidades e demandas da população (Albuquerque, 2006).

É por meio dessas articulações que a sociedade civil busca influenciar o governo na formulação de um novo modelo de desenvolvimento que priorize a

justiça social e a inclusão, ao invés de simplesmente ser um público-alvo de políticas compensatórias. Entretanto, tais relações ainda são complexas, pois envolvem aspectos como a diversidade de interesses, os desafios de articulação, a necessidade de construção de novos padrões e a intenção em expandir os meios de participação popular na tomada de decisão<sup>40</sup>.

A eficácia dos canais de participação é uma preocupação central, pois é necessário que os representantes da sociedade civil e do governo tenham condições de exercer suas funções de forma representativa e que as decisões tomadas nesses espaços sejam respeitadas e implementadas<sup>41</sup>. Permitir a participação popular pode ser considerada uma forma legítima e democrática de interpelar o Estado e exigir um modelo de desenvolvimento que atenda às necessidades da população (Albuquerque, 2006; Rolim e Quadros Pereira, 2022).

Em uma análise mais aprofundada dos indicadores de eficiência policial, observa-se que a ausência de participação da sociedade civil no planejamento da atividade policial e na definição de tais indicadores é vista como um fenômeno que não se alinha com a ideia de uma governança democrática das políticas de segurança. Rolim e Quadros Pereira (2022) argumentam que essa falta de envolvimento revela uma visão que não é compatível com os princípios democráticos que deveriam guiar as instituições de segurança pública. Em uma democracia, espera-se que as instituições públicas sejam transparentes e

---

<sup>40</sup> Ao analisar os grupos de interesse, Secchi, Coelho e Pires (2022, p. 152) observam que eles influenciam: “a) o reconhecimento ou problemas públicos, utilizando canais privilegiados encobrimento de aos meios de comunicação e as instâncias de poder governamental; b) a prospecção de soluções, apresentando metodologias de controle do problema, de forma a não afetar seus interesses; c) a tomada de decisões, pressionando direta ou indiretamente os tomadores de decisão; d) a implementação das políticas públicas, influenciando os agentes implementadores; e) a avaliação das políticas públicas, sublinhando diante da opinião pública a eficácia ou ineficácia das políticas públicas.”

<sup>41</sup> Para Rolim e Quadros Pereira (2022), o distanciamento dos princípios democráticos pode conduzir à ideia de que as instituições policiais podem operar de maneira autoritária ou isolada, sem considerar a opinião pública ou a necessidade de prestação de contas. Essa abordagem pode perpetuar uma cultura de desconfiança entre a polícia e a comunidade, minando a legitimidade das forças policiais. Isso pode levar a um ciclo vicioso, onde a falta de confiança resulta em menor cooperação da comunidade com a polícia, dificultando ainda mais a eficácia das ações policiais. A questão se renova ao serem observados os discursos autoritários mais recentes na condução de políticas de segurança pública, pois a cultura corporativa herdada da ditadura e do autoritarismo no Brasil resultou em uma cultura policial com características militarizadas, centralizadas e hierarquizadas. A transição para governos mais conservadores têm demonstrado que houve aumento no aparato repressivo do Estado, com aumento do efetivo policial e recursos sofisticados para o combate à criminalidade, em detrimento de programas sociais que visam corrigir desigualdades. Essa mudança de foco do Estado, que se afastou da assistência social e se concentrou na repressão, é um indicativo de uma tendência autoritária nas políticas públicas, refletindo uma resposta a pressões da opinião pública e uma mobilização da agenda governamental em torno da segurança (Lages Lino e Parra Duarte, 2024).

responsivas às necessidades e preocupações da população. A governança democrática implica que os cidadãos tenham voz e participação ativa nas decisões que afetam suas vidas, incluindo a segurança pública.

A exclusão da sociedade civil do processo de planejamento e da definição de indicadores de eficiência policial revela uma falta de conexão entre as instituições de segurança pública e a comunidade que atendem. Essa falta de participação pode resultar na implementação de políticas que podem ser ineficazes ou até mesmo prejudiciais. Como consequência, tem-se uma gestão que não é apenas ineficaz, mas também deslegitimada. Quando a população sente que não têm voz nas decisões que afetam sua segurança, isso pode levar a um aumento da insatisfação e da desconfiança nas instituições, dificultando a colaboração necessária para uma segurança pública eficaz (Rolim e Pereira, 2022).

Do histórico observado no capítulo 2, é possível reconhecer que o chamamento da sociedade civil foi estimulado somente após o ano 2000, quando da implementação do Pronasci (no segundo governo Lula), que

[...] se caracterizou por incluir novos atores na execução das políticas de segurança (como os vinculados à rede de proteção social), com propostas de ações concretas para garantir a participação social na formulação das políticas e por meio da incorporação dos preceitos de garantia dos direitos humanos na cultura organizacional das polícias. (Figueiredo, Barros e Lima, 2021, p. 74).

Utilizar-se de uma abordagem abrangente entre diversos setores também pode ampliar o diálogo entre o poder público e os grupos sob maior risco de vitimização. Essa abordagem tende a aumentar a capacidade de o Estado entender de que formas pode responder ao crime e à violência sem adotar medidas defasadas, mudando de uma segurança focada na criminalidade em si para uma segurança preventiva em que o foco são a comunidade e a sociedade (Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo, 2016, p. 61).

Os paradigmas de uma segurança pública com viés democrático devem partir de uma promoção da participação dos cidadãos na priorização, no desenho, no monitoramento e na avaliação das políticas de segurança (participação ativa e contínua durante todo o ciclo de políticas públicas). A participação popular visa garantir que as ações sejam o mais alinhadas possível às necessidades e realidades locais (Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo, 2016).

Permitir meios adequados de participação da sociedade desde o diagnóstico do problema público tem o objetivo de alinhar o que se observa em evidências com as expectativas dos agentes públicos e garantir a sustentabilidade das ações a serem implementadas. Tal perspectiva se encontra alinhada com a ideia de integração que é objeto do capítulo 4, uma vez que, ao garantir que a sociedade também se aproprie das ações, o Estado permitirá que o desenho da política pública seja personalizado e adequado às demandas locais (Carbonari, Wolf, Hoffman e Capriolo, 2016). Ao se observar o cenário de uma década atrás, o contexto não permitia pensar em um incremento da participação local nas políticas de segurança, sobretudo por serem os governos estaduais os principais indutores dessas políticas e não ser possível

[...] contar com uma pressão orquestrada de atores sociais organizados - sociedade civil e comunidades epistêmicas - para a definição de uma política, visto que esta área trabalha com visões multifacetadas sobre o diagnóstico dos problemas da violência e também sobre as propostas de solução. A regionalização e a localização dos problemas dificultam uma visão conjunta da política por parte dos atores da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais. (Lima, 2013, p. 15).

O Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil citado acima tinha como objetivos a definição de papéis e responsabilidades, o fortalecimento das ações locais, o aumento de recursos, a melhoria na gestão e avaliação e a integração das políticas de segurança (Lima, 2013). A publicação sedimentava uma parceria entre o Ministério da Justiça e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pode ser considerada como um precursor das parcerias entre o governo e as instituições de pesquisa sobre o tema, visando suprir a lacuna deixada pelo texto constitucional e pelos projetos políticos explicitados pelas agendas governamentais.

O pacto buscava esclarecer as atribuições de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) na gestão da segurança pública, promovendo uma melhor coordenação entre os diferentes níveis de governo. A partir disso, visava incentivar os municípios a se engajarem mais ativamente nas políticas de segurança pública, criando secretarias de segurança urbana e guardas municipais, promovendo a padronização e a transparência durante a prestação de contas e a avaliação dos resultados das ações de segurança pública, e facilitando o controle e a eficácia do uso dos recursos (Lima, 2013).

Já na época da publicação do Pacto a presença de atores sociais organizados no debate sobre segurança pública era vista como uma contribuição para a construção de consensos e para a promoção de um modelo de segurança que priorize a cidadania e os direitos humanos, em vez de uma abordagem meramente repressiva. Por outro lado, também constatou-se que essa multiplicidade de perspectivas pode dificultar a construção de um consenso e a mobilização de um esforço conjunto entre os diferentes atores sociais, o que demanda diretrizes bem alinhadas (Lima, 2013).

A ausência de canais e espaços adequados para a coordenação e articulação entre a sociedade civil e os governos pode enfraquecer a participação efetiva da sociedade nas decisões relacionadas à segurança pública. A necessidade de canais e espaços adequados refere-se à criação de estruturas formais, como conselhos e fóruns, onde a sociedade civil pode se reunir com autoridades para discutir segurança, apresentar demandas e propor soluções. Sem essas estruturas, a voz da sociedade civil pode ser fragmentada e até marginalizada (Lima, 2013).

A participação efetiva da sociedade civil é crucial para que suas opiniões influenciem as decisões sobre segurança pública. Seja pela representação por Organizações Não Governamentais (ONGs) ou por grupos comunitários, a sociedade civil atua como um agente de pressão ao influenciar decisões governamentais, mobilizando a opinião pública e realizando campanhas de conscientização (Lima, 2013).

Os grupos de interesse utilizam vários meios para fazer seus interesses serem ouvidos e respeitados no processo de elaboração de políticas públicas: campanhas publicitárias, *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais, marchas, ou paradas, greves e também corrupção ativa. Em alguns casos, a simples existência de um grupo de pressão consegue influenciar o desenho da política pública. Nesses casos, os *policymakers* moldam as decisões e seus comportamentos prevendo potenciais reações a um programa ou regulação que venha a prejudicar ou beneficiar interesses de um grupo de pressão relevante. (Secchi, Coelho e Pires, 2022, p. 153).

A pressão da sociedade civil é essencial para que as políticas de segurança pública sejam alinhadas às necessidades locais, pois essas organizações possuem conhecimento profundo dos problemas da comunidade, permitindo identificar lacunas e propor soluções eficazes (Lima, 2013). Ao observar as estratégias empreendidas pela municipalidade e pela sociedade civil para implementação da integração na segurança pública, percebe-se que essas envolvem a criação de

parcerias e a promoção de um diálogo mais amplo entre diferentes setores. As articulações devem observar as diferentes culturas locais, ao mesmo tempo em que são coordenadas por medidas institucionalizadas e que servem como diretrizes.

A inclusão de novos atores, como aqueles vinculados à rede de proteção social, é fundamental para garantir a participação social na formulação das políticas de segurança. Essa abordagem busca incorporar os direitos humanos na cultura organizacional das polícias, promovendo uma segurança mais preventiva e voltada para a comunidade. A implementação de programas de gestão por resultados, que são intimamente relacionados à gestão local e municipal, é destacada como uma forma de promover impactos significativos na redução da violência.

A eficácia desses programas depende da capacidade de gestão das autoridades locais e da colaboração entre diferentes níveis de governo. Trata-se de uma ferramenta essencial para que a voz da sociedade civil seja ouvida e considerada nas decisões relacionadas à segurança pública. Publicações como o Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil buscam esclarecer atribuições e promover uma melhor coordenação, incentivando os municípios a se engajarem mais ativamente nas políticas de segurança pública. Isso inclui a criação de secretarias de segurança urbana e guardas municipais, além de promover a transparência e a prestação de contas. Portanto, quando a voz da sociedade civil reverbera, as políticas se tornam mais eficazes e relevantes, fortalecendo a confiança da comunidade nas instituições governamentais, sobretudo em uma seara tão deslegitimada como a segurança pública<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> A percepção negativa da polícia surge quando a comunidade sente que a instituição não age em seu interesse, levando a uma visão da polícia como uma força opressora. Essa desconfiança gera ceticismo sobre a legitimidade da polícia, fazendo com que os cidadãos questionem sua autoridade e moralidade, o que pode resultar em desrespeito pelas leis. Esse cenário cria um ciclo vicioso: a falta de confiança diminui a colaboração da comunidade com a polícia, dificultando seu trabalho e potencialmente aumentando a criminalidade. A legitimidade é essencial para a eficácia policial, pois uma polícia vista como legítima promove a cooperação e o respeito às leis. Por outro lado, a percepção de autoritarismo da polícia compromete sua eficácia, levando a resistência e protestos, o que aumenta a tensão entre a polícia e a comunidade (Rolim e Pereira, 2022).

#### **4 MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NA PRÁTICA: A GESTÃO INTEGRADA NO CIOSP DE SANTA MARIA/RS**

Este capítulo apresenta a essência da pesquisa, demonstrada pela construção teórica norteada pelo objetivo geral e pelos objetivos específicos explicitados na introdução e delineados no decorrer do trabalho. O tema principal desta pesquisa é a integração observável no CIOSP de Santa Maria, uma estrutura construída e pensada para sediar agentes de instituições de segurança pública com autonomia e procedimentos próprios, de modo a integrá-los no exercício de suas atividades sem, contudo, permitir qualquer ingerência de uns sobre os outros.

O trabalho partiu de premissas acerca do contexto autoritário remanescente no texto legal da Constituição de 1988. Toma-se como base a legislação constitucional porque ao fim e ao cabo é por esse filtro que todo ato administrativo (em qualquer nível de governo) passará. Observa-se que o texto constitucional também foi permissivo quanto à atuação municipal na segurança pública, trazendo a figura das guardas municipais<sup>43</sup> e atribuindo aos municípios a responsabilidade na gestão de serviços públicos de interesse local.

A construção de um panorama sobre os caminhos que trouxeram a segurança pública ao estado atual permitiu observar que as lacunas constitucionais sobre o tema foram propositalmente pensadas para transmitir a ideia de que a democracia instituída não adentraria nessa seara. Se os burocratas de outrora usavam a semântica legislativa para traduzir expressamente o autoritarismo vigente<sup>44</sup>, após a “redemocratização” a taxatividade dá lugar a um silêncio que permite ser preenchido a partir da discricionariedade implicitamente permitida.

Esse contexto permite observar que a segurança pública segue sendo utilizada como uma das principais ferramentas de governamentalidade<sup>45</sup>, uma vez

---

<sup>43</sup> Ressalva-se, entretanto, que apesar de a guarda municipal estar prevista desde a concepção da Constituição Federal de 1988, somente em 2014 foi promulgada a Lei 13.022, responsável por dispor sobre Estatuto Geral das Guardas Municipais.

<sup>44</sup> A exemplo disso, menciona-se as questões de lei e de ordem previstas na legislação e mencionadas no capítulo 2.

<sup>45</sup> Utiliza-se o termo cunhado por Michel Foucault, expresso nos seminários transcritos na obra *Segurança, Território, População: Curso dado no Collège De France (1977-1978)* (2023) com o objetivo de observar o exercício do poder estatal não somente por sua institucionalização, mas especialmente pelo conjunto de práticas, discursos e dispositivos que moldam condutas coletivas e individuais. Observar a governamentalidade demanda, também, observar o ciclo das políticas de segurança pública, pois “[...] a governamentalidade define-se pelo conjunto de instituições, cálculos e táticas que tem ‘como objetivo principal o governo da população; como forma maior, a economia

que a lacuna legislativa permite que essa política pública mude conforme os critérios governamentais, mantendo-se um projeto inacabado e manipulável às expectativas políticas. É nessa mesma incompletude que se encontra permeabilidade suficiente para o exercício de poder local a partir de um modelo de segurança cidadã baseada na prevenção, no aumento da participação dos beneficiários diretos, na flexibilidade para operacionalizar intervenções e no aumento da importância do território enquanto uma “unidade de ação e integração das redes locais” (Alves, 2008, p. 66).

Com isso em mente, o subcapítulo 4.1 disserta sobre a gestão integrada da segurança pública e a articulação política percebida na legislação do estado do Rio Grande do Sul a partir do Programa RS Seguro. Este subcapítulo tem por objetivo identificar as estratégias adotadas pelo poder público municipal em conjunto à sociedade civil para a implementação de um Centro Integrado de Operações de Segurança.

No subcapítulo 4.2 é feita a análise qualitativa das entrevistas realizadas com profissionais atuantes no CIOSP de Santa Maria/RS, com o objetivo de compreender quais são os benefícios e as limitações vivenciados pelos agentes e se as estratégias empregadas na integração de entidades são mais efetivas que a estrutura tradicional e descentralizada observada em outros locais. As entrevistas foram conduzidas em uma manhã e contaram com a participação de um total de 4 profissionais de instituições distintas.

#### 4.1 A GESTÃO INTEGRADA E A ARTICULAÇÃO POLÍTICA A NÍVEL MUNICIPAL: UM OLHAR A PARTIR DO PROGRAMA RS SEGURO

Ao analisar a descentralização das políticas de segurança no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, remete-se à tríplice divisão proposta por Freire (2009) em segurança nacional, segurança pública e segurança cidadã, aprofundada no subcapítulo 2.1, e trabalhada sob a ótica de permanência do autoritarismo expresso pelo afastamento de setores-chave (academia, sociedade civil etc.) tanto na assembleia constituinte quanto na promulgação das leis que instituem programas de segurança pública.

---

política e, como instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança” (Foucault, 2004, *apud* Castro, 2024, p. 153).

Entretanto, o papel dos entes municipais não ficou bem definido no texto constitucional, restando à legislação infraconstitucional regular as formas de participação municipal quanto ao financiamento, à gestão e à articulação, etc. Percebe-se a intermitência no histórico das políticas de segurança, vez que não há parâmetros bem definidos e as legislações infraconstitucionais visam definir programas governamentais que geralmente se tornam mais uma bandeira eleitoral do que um fator de impacto propriamente dito<sup>46</sup>. Caracteriza-se um cenário de descontinuidade das políticas, que, para Spink (2001, p. 13),

[...] é vista como uma marca distintiva, separada e sem nenhuma obrigação de continuidade. A troca de governo, ou de gestor, é vista como um momento em que naturalmente tudo vai mudar, e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior.

Os capítulos anteriores deste trabalho permitiram compreender de que forma o autoritarismo permanece inserido intrinsecamente no imaginário do poder executivo quando tratamos sobre segurança pública. Nesse contexto, é necessário observar as articulações que enfatizam alternativas desvinculadas do perfil autoritário de segurança presente na história brasileira. Além disso, é fundamental compreender que a criminalidade é um problema social intrínseco à complexidade das sociedades modernas, composto por interconexões entre diferentes aspectos da vida social, cultural, econômica e política.

Com essas premissas em mente, é preciso explorar o papel que os entes municipais desempenham dentro das políticas de segurança pública, tendo em vista as expectativas empregadas na Assembleia Constituinte que via na descentralização do federalismo uma forma de permeabilização às demandas sociais. Essa exploração é norteadada pela escolha do Programa RS Seguro como regulamentação do programa público que institui, em nível estadual, o processo de

---

<sup>46</sup> Na análise do conservadorismo aplicado à segurança pública, Lillian Lages Lino e Cristiano Parra Duarte (2024) argumentam que o conservadorismo, como uma orientação política da direita, está intimamente ligado à manutenção da ordem e ao respeito à hierarquia social, o que se reflete nas pautas eleitorais que priorizam a segurança e a repressão ao crime. Durante os governos analisados, especialmente o de Bolsonaro, observou-se uma mobilização em torno de pautas que enfatizam a segurança pública, como a inclusão da Força Nacional de Segurança Pública entre os órgãos de segurança e a proposição de tornar imprescritíveis crimes como estupro e feminicídio. Essas pautas eleitorais são frequentemente utilizadas para mobilizar a base conservadora, que valoriza a segurança e a ordem social, e são apresentadas como respostas a uma suposta crise de segurança.

integração de políticas e ações da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul (SSP/RS).

A relevância dos entes municipais parte de uma posição de financiadores em três momentos distintos: enquanto entes indivisíveis, como coadjuvantes e como protagonistas na segurança pública (Peres, Bueno e Tonelli, 2016). Apesar da indivisibilidade do ente municipal, a permissão para retorno das guardas municipais é vista como um avanço dentro do contexto autoritário e militarista que sucedeu o período ditatorial. Essa percepção se deve em grande medida à tentativa de erradicar as possibilidades de participação de uma doutrina voltada ao civismo (Carvalho, 2002). Observa-se, no entanto, uma atuação mais voltada a programas com ações pontuais, como de controle do fornecimento de bebidas, disque-denúncia e ações direcionadas ao público jovem (Peres, Bueno e Tonelli, 2016).

Foi nesse período que se implementaram ações voltadas para incidentes de segurança pública específicos, conforme demonstrado no subcapítulo 2.2 desta pesquisa. Decorrente disso, observam-se incontáveis obstáculos pela não implementação gradual de diretrizes nacionais para a segurança pública, bem como pela ausência de definição das funções atribuídas tanto à força de segurança municipal (guarda civil) quanto ao papel do ente municipal no sistema de segurança pública.

Concomitante a isso, foi criado em 2001 o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que segue em exercício até o momento de escrita desta pesquisa e foi responsável pela instituição das primeiras diretrizes em segurança pública para cinco prioridades: implantação de sistemas de informações e estatísticas, reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional e implantação de programas voltados ao policiamento comunitário (Peres, Bueno e Tonelli, 2016). Apesar do foco em policiamento comunitário, o FNSP estabelecia a criação de Guardas Municipais como critério ao repasse de verbas aos municípios, sem, contudo, prever o papel a ser desempenhado por cada ente federativo no ciclo das políticas de segurança.

[...] a ausência de diagnóstico e foco não consolidaram uma política nacional de segurança pública, o que, somado às dificuldades de coordenação, impossibilitou a implementação eficaz do plano, mantendo confusão sobre o papel do município nessa política. (Peres, Bueno e Tonelli, 2016, p. 43).

Somente em 2003, com a criação do Projeto Nacional de Segurança Pública, foi prevista uma reforma nos entes municipais e deu início aos esforços envidados pelos municípios (para além da criação de guardas municipais) na segurança pública, viabilizando a segunda fase dos municípios no histórico da segurança pública brasileira. (Peres, Bueno e Tonelli, 2016)

O levantamento bibliográfico realizado para esta pesquisa permite observar que, no âmbito na segurança pública, a atuação municipal vem sendo propiciada por programas específicos, tais como o RS Seguro, sem uma estrutura mais robusta que possa ser considerada uma política pública com objetivos claros e diretrizes intermediárias e operacionais. A partir dessa lacuna, olhar para a atuação da municipalidade deve partir também de uma compreensão mais ampla das estratégias que viabilizam sua gestão sobre os mais variados problemas públicos.

Com a descentralização das políticas sociais ocorrida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter um papel central na oferta de serviços sociais. Ao invés de depender exclusivamente do governo federal ou estadual, os municípios passaram a ser os principais responsáveis por garantir que os cidadãos tenham acesso a serviços essenciais como saúde, educação e assistência social. Essa mudança foi uma tentativa de aproximar a gestão das políticas sociais das realidades locais, permitindo que as ações fossem mais adequadas às necessidades específicas de cada comunidade (Piana, 2009).

Para além desse protagonismo na área das políticas sociais, a municipalidade também se tornou responsável por formular, organizar e implementar políticas. Isso implica que ela deve planejar como os serviços serão prestados, quais recursos serão necessários e como as ações serão executadas (Piana, 2009). Para isso, os municípios podem contar com apoio técnico e financeiro de níveis superiores de governo (federal e estadual), o que é crucial para garantir que tenham os recursos e a expertise necessários para realizar essas tarefas de forma eficaz.

Para garantir que as políticas sociais atendam às necessidades da população, os municípios estabeleceram mecanismos de participação, como os Conselhos de Políticas Públicas. Esses conselhos são compostos por representantes da sociedade civil e têm a função de deliberar sobre questões relacionadas a áreas específicas, como a infância, a assistência social e a saúde (Piana, 2009). A criação desses conselhos visa promover uma gestão mais

democrática e participativa, onde a população tem voz nas decisões que afetam suas vidas.

Apesar da criação de estruturas que permitem a participação da sociedade, os Conselhos de Políticas Públicas enfrentam desafios significativos. Um dos principais obstáculos é a “cultura” clientelista e autoritária que ainda persiste em muitos contextos (Piana, 2009). Isso significa que, em vez de uma verdadeira participação democrática, pode haver práticas que favorecem o clientelismo, onde decisões são tomadas com base em relações pessoais ou interesses particulares em vez de baseadas em direitos e necessidades coletivas. Para que a democracia participativa seja efetiva, é necessário superar essas barreiras e garantir que os Conselhos possam atuar de forma deliberativa e autônoma. Acerca disso, Ballesteros (2014, p. 14-15) diagnosticou que

[...] é nos níveis estaduais e municipais desta política pública onde as modificações são mais cogentes, o espaço onde elas mais costumam a ocorrer. Em outras palavras, os maiores gargalos da política de segurança pública brasileira na atualidade surgem sob o pretexto de que congrega ações de vários órgãos e de diferentes naturezas, ainda que na mesma esfera de governo, teria, além de um custo político muito alto, uma influência gerada pela sobreposição e disputa de poderes e atribuições que mesmo o melhor e mais bem intencionado dos governos não conseguiria superar.

A partir dessa constatação, utiliza-se o Programa RS Seguro como norteador da análise aplicada à gestão integrada da segurança pública na cidade de Santa Maria/RS. O programa foi escolhido por ter sido fruto de sucessivas empenhadas políticas expressas pelo Decreto nº 53.506 de 6 de abril de 2017, pelo Decreto nº 54.230 de 19 de setembro de 2018 e pelo Decreto nº 54.429 de 21 de dezembro de 2018. O primeiro foi responsável por instituir o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande Do Sul (SIM/RS), vinculado à Secretaria de Segurança Pública (SSP/RS), com a finalidade de integrar as políticas e as ações da SSP/RS, da Brigada Militar, da Polícia Civil, da SUSEPE, do IGP e do Corpo de Bombeiros, possibilitando a integração de outros órgãos municipais, estaduais e federais mediante termo de cooperação. O Decreto traz, no Art. 2º, os objetivos do sistema:

Art. 2º São objetivos do SIM/RS: I - fomentar a política de gestão em segurança pública integrada e complementar; II - elaborar diretrizes de cooperação entre os responsáveis pela segurança pública municipal,

estadual e federal; III - promover o intercâmbio educacional entre as esferas de governo, com o intuito de alinhar a formação dos agentes de segurança; IV - integrar sistemas tecnológicos e troca de informações com Municípios, outros Estados e a União; V - aprimorar a capacidade de resposta ao cidadão nas situações de emergência; VI - reinserir os apenados na sociedade, por meio de projetos sociais realizados pelos integrantes do SIM/RS; e VII – estimular e integrar as políticas de prevenção à violência, à drogadição, aos pequenos delitos, para promover a cultura da paz. (Rio Grande do Sul, 2017, s.p.).

Ainda, dispõe no Art. 6º que “o Regimento Interno do SIM/RS, aprovado por Portaria da SSP/RS, regulamentará as regras de integração, de competências e de rotinas de funcionamento” (Rio Grande do Sul, 2017). O segundo Decreto foi responsável por aprovar o Regimento Interno da Secretaria da Segurança Pública, trazendo no Art. 10 a competência do Departamento de Planejamento e Integração e os seguintes dispositivos, que destacam a cooperação e a integração:

Art. 10. Ao Departamento de Planejamento e Integração – DPI – compete: [...] II - promover o relacionamento e a integração da Secretaria e suas instituições vinculadas com outros órgãos, nacionais e internacionais, para os assuntos de segurança pública; [...] IV - propor a celebração de termos de cooperação, de convênios, de contratos, de acordos, de parcerias e outros instrumentos jurídicos congêneres com outros órgãos, nacionais e internacionais, com o objetivo de qualificar os serviços prestados na área de segurança pública; [...] VII - promover a articulação e a integração da Secretaria e de seus órgãos vinculados, para fins de implementação da política estadual de segurança pública; [...]. § 1º À Divisão de Planejamento e Integração compete: [...] II – propor medidas de coordenação e de integração dos órgãos vinculados à Secretaria com outras instituições que atuem, direta ou indiretamente, em questões que envolvam a segurança pública do Estado, e [...] III – promover a troca de informações e o intercâmbio institucional com entidades públicas, privadas, comunitárias e com organizações não-governamentais, nos âmbitos internacional, federal, estadual e municipal. (Rio Grande do Sul, 2018a, s.p.).

O terceiro decreto foi editado para alterar os demais e acrescentar, especificamente no Decreto 54.230, os Centros Integrados de Operações e Emergências (CIOPE) nos Órgãos de Execução do Departamento de Comando e Controle Integrado (DCCI). Ainda, incluiu os §§5º e 6º no Art. 8º:

[...] §5º À Coordenadoria dos Centros Integrados de Operações e Emergências – CIOPE compete: I - coordenar o atendimento integrado de ocorrências, facilitando o acesso da população aos serviços emergenciais; II – apoiar o CIOPE, mediante o acionamento dos meios necessários ao enfrentamento da situação de urgência ou de emergência verificada; III - propiciar a integração dos sistemas de comunicação crítica e computacionais de gestão de chamados, de despacho e de controle de ocorrências; IV - propor alterações no Protocolo de Atuação Conjunta, com vistas à racionalização e à melhoria nas ações de segurança desenvolvidas

pelo CIOPE e pelas respectivas instituições; V – subsidiar as decisões do Comitê do CIOPE com informações sobre o seu funcionamento; e VI - prestar apoio técnico e administrativo necessários ao funcionamento do CIOPE. (Rio Grande do Sul, 2018b, s.p.).

Seguindo as tendências de municipalização da segurança pública, aliadas à previsão legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o município de Santa Maria/RS vem despendendo esforços conjuntamente com a União, o governo estadual e a sociedade santa-mariense. Desde 2017, foram criados o Fundo Municipal de Segurança Pública (Santa Maria, 2017), destinado ao custeio, à manutenção e ao financiamento de ações relativas à Segurança Pública, e o Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública<sup>47</sup> (CONSEPRO) (Bittencourt, 2018).

Em complemento aos decretos que antecederam o governo estadual de Eduardo Leite, durante a sua gestão foi instituído o Programa Transversal e Estruturante de Segurança Pública, denominado RS Seguro. À época, o programa ficou sob responsabilidade do então Vice-Governador, Ranolfo Vieira Júnior<sup>48</sup>, e, de acordo com a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Segurança Pública (ASCOM SSP), embasou-se em estudos sobre criminalidade e aplicou a perspectiva integrada diante da característica multicausal do crime (ASCOM SSP, [2020?]).

Como objetivos da iniciativa, tem-se a efetivação da parceria entre União, Estado, municípios, poderes Legislativo e Judiciário, iniciativa privada e sociedade civil, com vistas à promoção da sustentabilidade de forma prolongada. Buscava-se a melhoria dos indicadores de criminalidade, tendo como eixos principais o combate ao crime, as políticas sociais preventivas e transversais, a qualificação do atendimento ao cidadão e a atenção ao sistema prisional (ASCOM SSP, [2020?]).

No primeiro eixo (combate ao crime), as cidades foram escolhidas com base na análise de dados de violência e, para o desenvolvimento desse eixo, foram previstas ações como: fortalecer a estratégia da repressão qualificada aos

---

<sup>47</sup> “Os Conselhos Comunitários Pró-Segurança Pública são Organizações não Governamentais (ONG) que têm por objetivo colaborar com os órgãos públicos de segurança como a Polícia Civil, Brigada Militar, Corpo de Bombeiros, Instituto Geral de Perícias, Conselho Tutelar, Delegacia da Mulher e Delegacia de Trânsito. Os Consepros são constituídos por colaboradores voluntários, representantes de entidades comunitárias e empresariais da localidade que o instituiu e elegeu seus membros.” (Matos, 2018, s.p)

<sup>48</sup> O Vice-Governador é um delegado aposentado da Polícia Civil, graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1990), especialista em Gestão da Segurança na Sociedade Democrática pela ULBRA/Canoas (2007/2008). Sua responsabilidade sobre o programa vem alinhada com a formação e, em uma análise superficial do contexto da eleição, entende-se que decorreu da necessidade de alinhamento das propostas do Governador Eduardo Leite ao aumento dos discursos autoritários observados na época, conforme explicita a pesquisa de Liliam Lages Lino e Cristiano Parra Duarte (2024).

homicídios; reprimir o tráfico de drogas, a corrupção, a lavagem de dinheiro, o crime organizado e os crimes com violência; e implementar políticas de controle das armas de fogo.

No âmbito da gestão de estatística, o programa monitora quatro indicadores, sendo três comuns a todos os municípios (crimes violentos letais intencionais, roubos de veículos e roubo a pedestres), e os indicadores locais: roubo a estabelecimento comercial e de ensino<sup>49</sup>; roubo a residência<sup>50</sup>; roubo a transporte coletivo<sup>51</sup>; e furto de veículos<sup>52</sup>. O processo de avaliação estratégica tem início em cada uma das unidades operacionais das cidades integrantes, sendo direcionado para um colegiado no governo estadual (ASCOM SSP, [2020?]). Por ser um programa coordenado pelo governo estadual, a estrutura de *feedback* estabelecida entre o estado e o município viabiliza o monitoramento da política pública e a tomada de decisão para ajustes imediatos.

Complementar à atuação voltada para o eixo de combate ao crime, tem-se o estabelecimento de um eixo de políticas preventivas e transversais com foco em bairros e escolas com altos índices de violência. Nesse eixo, a Secretaria de Segurança Pública justifica a atuação em comunidades socioeconomicamente mais vulneráveis com o objetivo de diminuir a evasão escolar, adequar a relação idade-série dos estudantes e oferecer oportunidades a jovens (inserção no mercado de trabalho ou fomento à permanência escolar). Ainda estão previstas ações voltadas para os ambientes familiar e comunitário, com frentes na infraestrutura, cultura, saúde e qualificação profissional (ASCOM SSP, [2020?]).

Ainda, o programa prevê um eixo de qualificação no atendimento ao cidadão, com o objetivo de aprimorar a interação das instituições de segurança pública com a comunidade. Dentre as principais ações, tem-se a avaliação da qualidade do atendimento através da construção de indicadores; a redução dos prazos para conclusão de perícias e otimizando o tempo dos processos institucionais; a criação de um processo de *feedback* estruturado que permita aos cidadãos expressarem suas opiniões sobre o atendimento; a introdução de um novo sistema de registro de ocorrências, apropriando-se de tecnologias que acompanhem os profissionais na rua

---

<sup>49</sup> Cachoeirinha, Caxias do Sul, Cruz Alta, Esteio, Gravataí, Ijuí, Novo Hamburgo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria e Viamão.

<sup>50</sup> Canoas, Capão da Canoa, Guaíba, Lajeado, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Tramandaí.

<sup>51</sup> Alvorada e Rio Grande.

<sup>52</sup> Bento Gonçalves, Farroupilha e Passo Fundo.

e que permita a coleta de dados estatísticos de forma padronizada; e a ampliação da presença on-line, com vistas a facilitar o acesso à justiça e à segurança (ASCOM SSP, [2020?]).

Em nível estadual, direcionar o programa para determinadas cidades permite observar, também, a migração da criminalidade. A necessidade de padronização dos dados de avaliação do (in)sucesso de uma política de segurança é evidenciada por essa migração. Ao passo que recursos humanos e logísticos são dirigidos a áreas até então sem atenção, a partir de um alinhamento de diretrizes, tem-se como antever tal mudança:

Isso porque o não compartilhamento de informações entre as organizações policiais, especialmente de seus sistemas informatizados, a incompatibilidade de áreas territoriais de atuação e a inexistência de planejamento conjunto de ações foram considerados os principais focos de disjunção do trabalho policial. (Sapori e Andrade, 2008, p. 433).

O foco territorial do programa RS Seguro busca aliar os investimentos concentrados por parte do governo estadual com a prática das municipalidades na gestão local da segurança pública. Assim, identificar localmente os gargalos da segurança pública e otimizar o uso de recursos públicos das diferentes instituições envolvidas é essencial para que se possa pensar se as estruturas integradas são suficientes para romper os paradigmas securitários observados até então.

Com base nas diretrizes instituídas pelo Programa RS Seguro, aliada à vivência de outras cidades, o governo municipal de Santa Maria/RS reestruturou o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e criou o Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (CIOSP) (Santa Maria, 2019; Lamas, 2020), um projeto que integra o Plano Municipal de Segurança Pública apresentado pela gestão de Jorge Pozzobom em 2019 em decorrência do projeto estadual que criou os CIOPEs (Vasconcellos, 2019; Rio Grande do Sul, 2018b).

Por não possuir uma legislação específica que institua o programa no âmbito municipal, o presente estudo contextualiza a gestão integrada da segurança pública a partir de dados coletados no site do Município de Santa Maria/RS, entrelaçando com as falas dos profissionais que integram o quadro do CIOSP.

## 4.2 INTEGRAÇÃO DE FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: PERSPECTIVAS E DESAFIOS A PARTIR DO CIOSP DE SANTA MARIA/RS

Neste subcapítulo, são apresentados os principais resultados da pesquisa, de acordo com o objetivo geral e delineado pelos objetivos específicos mencionados na introdução. A análise da temática principal desta pesquisa foi realizada por meio da comparação das construções teóricas nos capítulos anteriores e da vivência expressa pelos profissionais entrevistados. A fim de preservar a identidade dos entrevistados, utiliza-se a expressão “interlocutor” seguida de numeração conforme a ordem das entrevistas. De modo a ilustrar o perfil dos entrevistados, indica-se que as idades variam entre 35 e 53 anos. Dois dos profissionais possuem ensino superior completo, um é tecnólogo e o outro possui ensino superior incompleto. Três dos profissionais possuem cursos complementares à área de atuação.

O primeiro entrevistado (interlocutor 01) foi o gestor da estrutura do CIOSP. Ex-policia militar, atualmente exercendo cargo de confiança vinculado ao gabinete do prefeito<sup>53</sup> de Santa Maria na função de secretário-executivo do gabinete de gestão integrada municipal, o que seria um substituto à secretaria de segurança municipal, que inexistente na cidade. Dentre as especializações do interlocutor que se relacionam à atividade desempenhada no CIOSP, destacam-se a formação de policiais militares e o uso de tecnologia e emprego de câmeras.

---

<sup>53</sup> De acordo com a Lei Orçamentária Anual do Exercício 2024 (Lei nº 6867 de 26 de dezembro de 2023), o campo de atuação do gabinete do prefeito “tem como finalidade principal a assistência e assessoramento ao Chefe do Poder Executivo, como órgão central dos sistemas de articulação das ações institucionais do governo e de atos do processo legislativo” (Santa Maria, 2023, s.p).



Então, eu não diria assim, na ponta não tem, mas nas decisões e no conselho que tem o gabinete aqui, eles fazem parte de um conselho deliberativo, então a gente tem sim a participação da sociedade civil dentro dessa ideia de que é o COSP, ou seja, até para questão de segurança pública toda do município, qualquer tipo de evento ou grande evento que tenha hoje, nós convocamos o gabinete de gestão integrada a exemplo da Calourada Segura, que é um grande evento, hoje não é o maior, mas hoje, para tomada de decisões, para auxílio nessa tomada de decisão, a participação desses órgãos e onde a sociedade civil participa efetivamente. (INTERLOCUTOR 01, 2024).

Por ter atuado na elaboração do CIOSP de Santa Maria, o Interlocutor 01 acrescentou que o objetivo central da criação dessa estrutura era a diminuição do tempo de resposta nos atendimentos de urgência e emergência<sup>54</sup>, de forma a promover um atendimento qualificado pela multiplicidade de agentes (INTERLOCUTOR 01, 2024). Entretanto, o entrevistado ressalta que as dificuldades de implementação surgiram desde o começo e decorrem da necessidade de mudar de um paradigma de atuação individualizada das instituições para uma postura mais colaborativa. Acerca disso, destaca-se que a atuação multidisciplinar observada na estrutura comporta não só profissionais de instituições de segurança, mas também profissionais da área da saúde e da administração pública:

[...] eu tenho equipe de policiais, eu tenho equipe de técnicos na área de tecnologia e eu tenho também das Humanas, que é uma psicóloga que trabalha diretamente comigo hoje também, nos auxiliando na questão da implantação, da mudança de ideias, porque houve uma mudança muito grande de trabalho dessas equipes. Pensam que todos também trabalharam de forma isolada, cada um tinha o seu castelo lá e só entre eles se falavam, e para aproximar essa equipe aqui, para que eu pudesse botar policiais militares e policiais civis, policiais militares e guardas municipais, policiais civis e trânsito, SAMU e bombeiro e policial militar, tendo que haver uma composição, mediação de vários conflitos que eles têm, para que a gente entendesse que esse processo só funciona se todos trabalharem de forma irmanada e integrada, então as dificuldades sempre foram muitas, ela é quantificada quase que diária, porque a gente trata com pessoas que não têm, hoje não existe uma formação para trabalhar aqui diretamente nesse modelo que a gente está buscando hoje [...]. (INTERLOCUTOR 01, 2024).

Para além da gestão empregada no CIOSP, o Interlocutor 01 ressaltou que, por ser um modelo experimental (ainda que tenham sido observados outros modelos precursores a este), os ajustes são feitos quase diariamente. Ademais, o CIOSP tem

---

<sup>54</sup> A partir das perspectivas dos interlocutores, observa-se que os conceitos de urgência e emergência variam de acordo com o propósito de cada instituição a qual o respectivo interlocutor está vinculado. Muito disso, ao que se denota do contexto das entrevistas, guarda relação direta ao ciclo de formação profissional inerente a cada instituição. A congruência dos conceitos de urgência e emergência, a partir de uma lógica de gestão integrada, demandaria um protocolo padrão de formação para que seja possível alinhar a formação intrínseca das instituições àquela esperada da instituição CIOSP.

sido considerado uma referência para municípios da região, não só pelo modelo de gestão, mas também pela implementação de sistemas tecnológicos na segurança pública (INTERLOCUTOR 01, 2024).

Questionado sobre a troca de conhecimento entre as forças de segurança pública e os profissionais atuantes no CIOSP (pergunta 12 do Apêndice A), o Interlocutor 01 indicou que a participação de uma psicóloga na equipe facilitou a melhora no diálogo entre os profissionais. Ademais, foram buscados treinamentos específicos junto às instituições – em especial à Brigada Militar, em razão da expressividade de profissionais atuantes dentro do CIOSP –, sobretudo para que se tenha otimização do uso das tecnologias disponíveis e melhoramento da gestão de pessoas, não só em nível interno, mas uma capacitação voltada para o atendimento nos canais de chamada via tridígito<sup>55</sup>:

[...] com atendimento daquele pedido de emergência que está lá do outro lado gritando por socorro e a pessoa que está aqui tem que acalmar ela e procurar tirar as informações o mais rápido possível, entender se é uma ocorrência real ou é somente um trote, então tudo tem que ser através de uma entrevista que é feita por telefone, então conseguir identificar o local, identificar a situação para poder atender essa pessoa no chamado dela, seja ele um fato já ocorrido, um fato que está em andamento, porque a gente pega aqui várias situações como essa, no atendimento 190, no atendimento 193, 192, pessoas pedindo socorro e que tem que dar uma orientação para ela naquele momento e também fazer um atendimento mais rápido para que a viatura chegue lá, então a gente busca essa preparação e aí eu te digo assim, não temos ainda, não tenho conhecimento de alguém que prepare isso, mas que a gente tem buscado, até com a experiência nossa aqui, um diagnóstico da necessidade, a gente viu a necessidade, agora a gente tem que buscar essa melhoria. (INTERLOCUTOR 01, 2024).

Quanto ao alinhamento entre gestores das diferentes instituições que compõem o quadro do CIOSP, o Interlocutor 01 indicou que são preservadas as dinâmicas internas de cada instituição, em especial por terem focos diferentes, por exemplo, a gestão da saúde desempenhada pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), ao passo que a Guarda-Municipal possui foco patrimonial (INTERLOCUTOR 01, 2024). Entretanto, há diálogos periódicos entre a gestão do CIOSP e os gestores específicos de cada instituição, buscando o alinhamento de expectativas e da atuação.

---

<sup>55</sup> A adoção de tridígitos tem o objetivo de fornecer à população um número de emergência de fácil memorização, vinculado a Serviços de Utilidade Pública (Brasil, 2022).

[...] cada instituição aqui fornece seu efetivo para trabalhar aqui e eles vêm da tropa, são um produto que vem lá de cada segmento e quando vem para cá, aqui é um local de tomada de decisões, as pessoas que vêm para cá fazem um estágio conosco e se a gente entender que ela tem essa condição, ela fica, senão ela acaba voltando. Então essa é uma preocupação que a gente tem de acompanhar o serviço do pessoal aqui e eu procuro fazer esse trabalho de dar condições ao profissional, seja as condições tecnológicas, estrutural, do fornecimento de tecnologias, de informação, mas a tomada de decisão sempre é da pessoa, do profissional ali, dentro da sua visão profissional. (INTERLOCUTOR 01, 2024).

Dois pontos da fala citada acima merecem destaque: a realização de um estágio adaptativo para atuação no CIOSP e o nível de autonomia alcançado pelos profissionais. Por ser um local que tem foco na resposta rápida a situações de urgência e emergência, a tomada de decisão pelos profissionais atuantes é uma necessidade cotidiana (INTERLOCUTOR 01, 2024). Entretanto, ressalva-se que a tomada de decisão não pode se embasar tão somente em decorrência da aplicação da tecnologia<sup>56</sup> disponível no CIOSP, sob o risco de incorrer em simplismos que atribuem à tecnologia o aspecto central da tomada de decisão.

Sobre o ponto, a entrevista com o Interlocutor 01 ainda relata que a estrutura do CIOSP permitiu a integração digital da Guarda Municipal, que antes atuava de forma analógica no registro de ocorrências. A partir dessa implementação, também foram desenvolvidos sistemas para a Guarda Civil e a Guarda de Trânsito. O uso de tecnologia tem permitido automatizar processos que antes eram manuais e, apesar da crítica realizada em relação à aplicação exclusiva da tecnologia para tomada de decisão, é necessário ponderar acerca da otimização do tempo dos profissionais que podem se dedicar a atividades mais voltadas à segurança pública propriamente dita. Outro ponto é a possibilidade de padronização da coleta de dados estatísticos, o que não ficou claro na entrevista e poderá ser objeto de pesquisas futuras.

Em relação ao compartilhamento de informações entre os profissionais do CIOSP, o Interlocutor 01 relatou que a gestão do Centro está sempre em busca de novas formas de cooperação. Indicou que há um termo de cooperação entre o Município e a União, mas que buscam pelo mesmo junto ao Estado (INTERLOCUTOR 01, 2024). As questões envolvendo o compartilhamento dos bancos de dados podem vir a ser objeto de estudos futuros, sobretudo considerando

---

<sup>56</sup> “[...] embora ‘mais computação’ ou ‘mais informação’ possam ser soluções privadas lucrativas para determinados problemas, não são necessariamente as respostas mais eficazes para problemas públicos complexos e difíceis, decorrentes de causas institucionais e estruturais profundas” (Morozov, 2018, p. 39).

princípios de governança a serem adotados pela administração pública e com vistas à preservação de direitos fundamentais como a privacidade e a proteção de dados.

No tocante aos investimentos aplicados no CIOSP, o Interlocutor 01 relatou um investimento de R\$6.000.000,00 ao ano, o que deve ser analisado em relação à atratividade da cidade para setores como o turismo e o setor empresarial. Em análise da Lei nº 6.867/2023, verificou-se que os investimentos na área da Segurança Pública no município de Santa Maria/RS estão vinculados ao Gabinete do Prefeito, perfazem o total de R\$ 12.691.531,00 e possuem como detalhamento de atividades:

Manter a cidade segura, utilizando Videomonitoramento - CIOSP, locação de viaturas visando otimização dos custos e depreciações, reposição de equipamentos, EPIs e uniformes, e demais demandas para efetivação das metas estabelecidas. (Santa Maria, 2023, s.p.).

A segurança pública aparece também vinculada à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, com um investimento de R\$12.399.000,00, e na Secretaria de Município e Finanças, com um investimento de R\$155.000,00 (Santa Maria, 2023). A ausência de uma secretaria<sup>57</sup> específica ainda é observada como um óbice às iniciativas de integração<sup>58</sup> propostas pelo modelo adotado no CIOSP, pois vai na contramão de outros municípios de porte semelhante, como Pelotas<sup>59</sup> e a capital do estado (Porto Alegre)<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> “Em contraste com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, focadas na gestão das polícias, as Secretarias, Consultorias ou Departamentos Municipais de Segurança Pública foram criados para gerir estas diversas ações – de cunho preventivo e repressivo – espalhadas por diferentes agências dentro da prefeitura. Simbolicamente a criação aponta para uma elevação do status da questão da segurança dentro do município e indica que mais recursos serão alocados para a área ou pelo menos que os recursos atuais deverão levar em conta as questões relativas à segurança no momento de decidir onde e como serão investidos” (Kahn e Zanetic, 2006, p. 61).

<sup>58</sup> “Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrada no controle repressivo-penal do crime, surgiram novas propostas de intervenção em âmbito municipal que apresentam uma abordagem alternativa da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática. Este modelo alternativo partilha da visão de que “segurança” deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social” (Kahn e Zanetic, 2006, p. 61).

<sup>59</sup> A cidade de Pelotas se localiza no sul do estado e possui uma Secretaria Municipal de Segurança Pública desde 2017. A pasta é responsável por gerenciar as ações e políticas públicas para proteção da sociedade e do patrimônio público municipal, além de coordenar ações da Guarda Municipal, administrar o Gabinete de Gestão Integrada e acompanhar imagens do Centro Integrado de Operações Municipal (CIOM) (Pelotas, 2024).

<sup>60</sup> Porto Alegre possui uma Secretaria Municipal de Segurança desde 2013 e foi fruto da separação entre “os segmentos de Segurança e Direitos Humanos no Executivo Municipal, a Secretaria de Segurança tem como objetivo a articulação e a operação de políticas de segurança pública em Porto Alegre, respeitando as competências de órgãos públicos que atuam no segmento público nas esferas estadual e federal” (Porto Alegre, [2024]?, s.p.). Tem como competência “planejar, coordenar e

Mas mais importante do que coordenar e implementar ações específicas de segurança como as mencionadas, um órgão central pode realmente afetar a situação da segurança pública da cidade se ele conseguir imprimir a lógica da segurança na atuação dos demais órgãos e secretarias: opinar no Plano Diretor da cidade, indicar locais onde equipamentos públicos com potencial preventivo devem ser instalados, direcionar programas sociais para a população em risco – tanto de se tornar vítima quanto perpetradora de crimes –, conseguir mostrar aos demais órgãos municipais as consequências criminais de alguns projetos, como a construção de grandes projetos habitacionais concentrando populações desfavorecidas em áreas sem infra-estrutura, escolas ou centros de atendimentos a jovens, gigantescos e pouco administráveis, etc. (Kahn e Zanetic, 2006, p. 62).

Em relação à gestão das equipes de atendimento, o Interlocutor 01 destacou o uso de tecnologia para otimizar o tempo de deslocamento, fazendo um comparativo de como era realizado no modelo tradicional e de como é dentro do CIOSP, além de exemplificar com o atendimento a ocorrências especiais, como os casos de violência doméstica<sup>61</sup>:

A viatura abria o despacho de atendimento de uma ocorrência no papel, enquanto ela não informasse via rádio onde estava a localização, é tudo dados de papéis, hoje você consegue ter em um mapa de Santa Maria, visualizar a viatura deslocando para o local, você consegue saber onde ela realmente está e você consegue hoje, a partir do plotar de uma ocorrência em um determinado endereço, localizar em um mapa visual, qual viatura está mais próxima para poder desbaixar ela para o atendimento daquela ocorrência, coisa que às vezes você poderia estar olhando lá, a viatura liberou em Camobi, você estava liberando uma viatura desbaixando o tempo de deslocamento às vezes de 20 km para chegar e ter uma ocorrência em uma viatura próxima e não desbaixar ela por um erro de visual de planilha, então hoje, com a implementação das novas tecnologias, conseguimos trazer para a sala de operações, para quem define qual viatura vai lá, para que o operador tome uma decisão mais assertiva visualizando e rapidamente respondendo a demanda e ao despacho da ocorrência, então diminuimos o tempo de resposta [...] dando mais informações para ele, há exemplo do aplicativo Maria da Penha, que é um aplicativo que foi desenvolvido pelo CIOSP, que deu uma resposta mais rápida a uma ocorrência qualificada, onde antes disso da criação conseguimos trazer informações da própria violência doméstica, onde os criminosos que têm medidas protetivas, tornando uma ocorrência mais qualificada, onde um pedido, um chamado através de um aplicativo hoje caindo na sala de operações, já georreferenciando no mapa aquele pedido, plotando ali, pulsando ali com um chamado sonoro e visual, o operador vai visualizar o pedido de chamado diferente do que é o telefone e ele vai ver a viatura mais próxima no mapa que fica próximo também, dividindo tela e vai aplicar qual

---

controlar as políticas de segurança comunitária e de prevenção à violência, promovendo canais de participação da sociedade, visando a construção de uma segurança pública de caráter comunitário” (Porto Alegre, [2024]?, s.p).

<sup>61</sup> O aplicativo mencionado na entrevista é o “Todas nós, Marias”, elaborado por uma parceria entre a prefeitura de Santa Maria, por meio do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública (Ciosp), com a Brigada Militar, o Poder Judiciário e o projeto Conectando Mulheres (Lima, 2023).



Das melhorias a serem implementadas, o Interlocutor 02 destacou a importância da participação de outros órgãos no CIOSP. Questionado sobre quais órgãos, e se aqueles vinculados ao Judiciário seriam uma participação interessante, o Interlocutor 02 relatou que não havia pensado sobre o assunto, mas que acreditava ser interessante a realização de testes para compreender de que forma ocorreria essa integração. A percepção do Interlocutor 02 reforça o caráter experimental das decisões no CIOSP, realizadas por meio de tentativa e erro, com o objetivo de adequar a composição e a organização internas conforme disponibilidade das instituições. Essa postura demonstra uma característica de continuidade do programa que, se fosse estruturada de forma engessada, talvez não viabilizasse os meios adequados para tanto. Em relação ao compartilhamento de conhecimento técnico específico de cada instituição, o Interlocutor 02 ressaltou, de um ponto de vista prático de suas atividades desenvolvidas, que:

Dentro do sigilo de cada instituição a gente acaba trocando bastante informação. Com relação a... nós aqui trabalhamos com questão de imagens, né? Acesso às imagens, às vezes tem algum auxílio, né? Muitas vezes a Brigada Militar tá lá na correria, tá despachando, tá gerenciando as ocorrências. A gente não consegue ter um servidor ali nas câmeras, né? Geralmente naquele dia específico. O pessoal aqui da guarda estão ali disponível, a gente consegue conversar com eles, eles conseguem já puxar as imagens pra nós, pra gente já mandar pro pessoal da... da guarnição que estava na rua, né? E nisso já foi várias prisões ali realizadas, pessoal com arma de fogo, furto em lojas, área comercial ali, dano também, né? Eu acho que seria mais nessa parte assim, essa troca de informação que a gente tem ali com as outras instituições, né? (INTERLOCUTOR 02, 2024).

O Interlocutor 02 confirmou que não ocorrem reuniões de alinhamento entre equipes, informação trazida pelo Interlocutor 01, mas que as orientações são canalizadas pelo comando de cada instituição para os demais profissionais alocados no CIOSP. O Interlocutor 02 atribui isso à atenção necessária às dinâmicas de cada instituição.

Em relação ao fluxo de informações, o Interlocutor 02 relatou a proximidade com outros setores, mesmo dentro da instituição da qual ele faz parte, como a inteligência. Destacou que, por estarem integrados dentro do CIOSP, facilita a troca de informações especialmente em relação aos crimes de tráfico de drogas e porte ilegal de armas. Ainda, quanto ao sigilo inerente aos sistemas disponíveis a cada instituição, o Interlocutor 02 esclareceu que:

O que acontece é que cada órgão tem os seus instrumentos de trabalho. Eu digo instrumentos, questão de sistemas e acessos a informações. E muitos desses acessos são restritos. E o servidor que está acessando esses dados, eu digo dados com relação a informações pessoais, que tem órgãos que têm acesso e tem órgãos que não tem. E às vezes a gente é solicitado com relação a esses apoios, né? Preciso acessar um veículo, preciso acessar dados de um suspeito, né? Que tá abordado. Nós temos acesso, ali, ao sistema consultas integradas. É um sistema bem delicado, porque no momento que tu acessa uma pessoa, essa pessoa tem que ter algum envolvimento, alguma situação suspeita, alguma coisa que esteja passando por uma autoridade policial no local. E a gente fazer uma pesquisa meio aleatória é inviável, né? Porque esses dados vão ser auditados e sujeitos à justificção do porquê foi consultado, né? Uma pessoa, um veículo, né? Aí a gente trabalha mais no sentido de controlar, né? Essa questão assim, de... Ah, o pessoal... Um exemplo, o pessoal do trânsito tem um sistema que eles consultam, mas muitas vezes falta alguma coisa e pode ser complementado pelo nosso sistema. Aí a gente vê qual é a situação, avalia a situação, olha o que está acontecendo. Faz um sistema de triagem. (INTERLOCUTOR 02, 2024).

A questão apontada se relaciona com a busca por novas formas de cooperação indicada pelo Interlocutor 01. Entretanto, problematiza-se o compartilhamento de informações para fins de persecução penal, sobretudo após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.906, que julgou inconstitucionais as normas que permitem acesso por autoridades policiais e pelo Ministério Público de dados cadastrais de pessoas investigadas independentemente de autorização judicial, exceto àqueles referentes à qualificação pessoal, filiação e endereço (Brasil, 2024). A questão não envolve diretamente o compartilhamento de dados entre instituições de segurança pública, mas serve de direcionamento à interpretação a ser adotada nas problemáticas que envolvem o compartilhamento de dados sigilosos em uma estrutura integrada.

Quanto à estrutura do CIOSP, o Interlocutor 02 relatou, em comparação aos locais em que atuou anteriormente, que há melhoria nas atividades desempenhadas pela Brigada Militar.

Aqui eu posso dizer que é uma brigada militar que é feito um atendimento via 190, tem a estrutura ali do 190 que é uma sala protegida de acústica que auxilia na comunicação ali do pessoal que tá trabalhando. E essa... gerando essa ocorrência, essa ocorrência vai ser transmitida via sistema ali pro rádio operador, que vai transmitir esses dados pra guarnição na rua. Eu vejo nesse sentido mais de... Avançado, né... Essa questão, porque antigamente a gente trabalhava num sistema mais conjunto, o rádio operador trabalhava junto ali no lado de quem estava atendendo o telefone. E muitas vezes quem estava... se tornava um ambiente meio poluído, questão sonoro, né? Eu acho que dificultava um pouco o serviço. Tendo essa... essa divisão... facilita o serviço de quem está ali, escutando uma pessoa, passando



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Por ter atuado em outras cidades, ao ser questionada se conhecia alguma estrutura semelhante a do CIOSP nesses locais, a Interlocutora disse que se existiam, desconhecia. Ela relatou que são 11 médicos do SAMU atuando junto ao CIOSP e que a escala dela é de turnos de 6 horas durante 4 dias da semana. Questionada sobre as profissões atuantes no CIOSP e que tinham relação com o trabalho desempenhado por ela, a Interlocutora mencionou que:

A parte da segurança pública, Polícia Militar, que tem algumas ocorrências que a gente tem que atender e algumas ocorrências que eles tem que nos apoiar. Surtos, abuso de droga, eles vão junto, questões de agressões, ferimento por arma de fogo, ferimento por armas brancas, todas eles vão conosco, então tem bastante relação... E os bombeiros em relação a algumas ocorrências que a gente precisa que eles nos apoiem para adentrar uma residência, ocorrência com fogo. (INTERLOCUTORA 03, 2024).

Os exemplos indicados pela Interlocutora corroboram o que estudos (Aguirre e Muggah, 2017; Kubitary e Alsaleh, 2017) vêm sugerindo como a essência da segurança pública cidadã, pois não está dissociada de problemas sociais mais amplos (como o abuso de drogas, violência doméstica etc.). Entretanto, observa-se ainda que a atuação das forças de segurança pública são mais voltadas à contenção dos riscos para viabilizar a atuação dos profissionais da saúde.

A análise da situação exposta, combinada ao arcabouço teórico dos capítulos anteriores desta pesquisa, denota uma necessidade de integração com representantes da saúde pública, como aqueles atuantes nas unidades básicas. A questão se mostra relevante na medida em que esses profissionais, assim como os líderes comunitários, estão atuando diretamente nas comunidades e podem relatar casos em que há indícios de violência infantil, violência doméstica, abuso de substâncias e outros que, em um primeiro momento, não seriam objeto da segurança pública em seu viés repressivo. Assim, viabiliza uma atuação preventiva a partir da capilarização dos profissionais da saúde e do conhecimento técnico apto ao reconhecimento das características essenciais de alguns ilícitos.

Em relação aos benefícios que a estrutura do CIOSP proporciona para a atuação da Interlocutora 03, os focos foram na proximidade com outros profissionais

da segurança pública, os recursos tecnológicos da própria instituição e outros que ainda serão implementados com foco na atuação do SAMU:

Bom, questão da proximidade, de eu estar perto dos profissionais com quem antes a gente fazia contato via telefone, quando a gente não trabalhava presencialmente aqui, questão de eles estarem nos auxiliando com questão de monitoramento das ambulâncias via imagem, Eles vão conseguir uma tela pra gente, pra gente observar em tempo real as filmagens dos atendimentos e as filmagens das ocorrências na cidade em pontos que tem filmagem. Daí, por exemplo, passam nesses telões, só que eu não tenho um telão ainda, então eles vão conseguir uma tela pra mim. Tenho um telefone aqui na minha sala pra eu ligar pros outros. No outro local que eu trabalhava não tinha um telefone pra mim. E também vão conseguir um talk talk pra gente se comunicar com as equipes na rua. Atualmente a gente faz essa comunicação via telefone do sistema aqui ó. Só que esse telefone depende da internet... Então as vezes que a internet tá mais lenta...É mais difícil de eu conseguir contato com as minhas equipes, às vezes falha e com o walk talk, não. (INTERLOCUTORA 03, 2024).

Acerca dos equipamentos fornecidos pela estrutura do CIOSP, a Interlocutora 03 apontou a importância de ter acesso apropriado às telas com imagens das câmeras da cidade, que são exclusivas do CIOSP. Além disso, apontou que a estrutura apresenta mais conforto para os profissionais se comparada ao local onde o SAMU atuava anteriormente:

No geral as instalações são mais confortáveis aqui também. Cadeira. A questão dessa instalação aqui de aquário pra eu poder ver as equipes também seria importante lá onde eu trabalhava também, até mais porque lá eu tenho contato com as minhas equipes. Aí eu tenho contato com os outros, mas de qualquer maneira me ajuda, porque às vezes se eu tô com uma urgência, eu preciso de apoio, eu só bato no vidro pra eles me olharem, falo o que é rapidinho e depois que eu ajeito aqui eu vou ali e falo com eles, passo melhor. Mas aqui com a polícia ajuda bastante, porque seguido eles batem aqui, eu bato e a gente conversa. (INTERLOCUTORA 03, 2024).

Em relação às dificuldades que permanecem na estrutura integrada, a Interlocutora 03 indicou que há um descompasso com as diretrizes nacionais do SAMU e do sistema utilizado, o SAPH. O método atual de coordenação das ocorrências recebidas pelo SAMU não comporta o tipo de sistema integrado observado no CIOSP. Para esse sistema atual, é necessário que o registro da ocorrência seja recebido pelo tridígito do SAMU (192):

[...] Quando alguém me pede verbalmente alguma coisa, eu não faço isso. Eu preciso do registro via telefone. Então, às vezes, quando eles me pedem verbalmente, olha, eu preciso de uma viatura em tal lugar porque tem uma

agressão... eu tenho que solicitar que eles façam a ligação para que fique gravada. Eu não tenho essa possibilidade ainda de ajudá-los por esse contato... Ou até mesmo, eu vi um acidente, alguém viu acontecer um acidente ali num local que tem câmera, eu tô vendo que vai precisar de ambulância, eu não posso mandar a ambulância direto... Em algumas situações eu até posso, mas não é como regra que eu faça isso. Eu só deveria receber esses pedidos de socorro. Isso por enquanto é um entrave, mas como essa organização, dessa maneira, que está estruturada aqui é nova, as diretrizes não comportam, as nossas diretrizes do SAMU ainda não comportam essa previsão de atuação dessa maneira, do médico olhando a cena e ele mesmo colocando no sistema, enviando uma viatura ali, sem precisar de um rádio operador antes para pegar as informações básicas de interesse. (INTERLOCUTORA 03, 2024).

Quanto ao processo inverso, quando o SAMU precisa do auxílio de alguma das outras instituições, a Interlocutora 03 indicou que nem sempre será necessário ligar para o tridígito da outra instituição e que os bombeiros, por exemplo, conseguem inserir a ocorrência de forma manual no sistema interno quando há comunicação entre eles dentro do CIOSP. Em relação às capacitações conjuntas, a Interlocutora 03 indicou desconhecer a sua realização, mas afirmou serem importantes para a troca de experiências entre os profissionais e que as capacitações, por ora, ocorrem apenas internamente aos profissionais do SAMU.

O quarto entrevistado (interlocutor 04) é bombeiro militar, com curso superior incompleto. O entrevistado relatou ter trabalhado na cidade de Porto Alegre/RS antes de ser transferido para Santa Maria/RS, tendo visitado a estrutura semelhante ao CIOSP naquela cidade. Destacou que, no CIOSP, a área de integração que mais se relaciona à atividade do corpo de bombeiros é o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), apesar de terem relação bem próxima a todos os demais órgãos integrantes da estrutura do CIOSP. Com enfoque na integração das instituições de segurança pública, o interlocutor 04 foi questionado sobre quais as melhorias implementadas pela estrutura do CIOSP na atividade desenvolvida por ele, ao que respondeu:

Foi excelente desde que a gente mudou pra cá. Facilitou muito nessa questão de apoio, né? Porque eu cheguei a trabalhar na sala de operações quando era lá no nosso quartel, na nossa sede. E o apoio era muito demorado, porque a gente tinha que fazer ligação, ligava que nem pessoas comuns, pessoas civis, né? E daí a gente caía na vala comum, assim, ficar aguardando 190, ficar aguardando 153, SAMU, né? E daí aqui o apoio é direto, a gente bate na porta e o contato direto é muito mais rápido. (INTERLOCUTOR 04, 2024).



elas existem e que acreditava ser interessante a realização de algo do tipo. Sobre as reuniões de alinhamento em situações de crise, foi questionado sobre a perspectiva dele da importância de trazer algum representante da sociedade civil, sobre o que ele relatou não ser tão interessante durante as situações de crise, dando ênfase para os órgãos de segurança.

Em relação aos recursos financeiros empregados na estrutura do CIOSP, o interlocutor 04 relatou que “Às vezes é mais fácil a gente pedir para a coordenação aqui do CIOSP do que vir do Estado, que é bem mais difícil por causa de licitação, burocracia... Às vezes é bem mais viável por aqui” (INTERLOCUTOR 04, 2024). O posicionamento positivo do interlocutor 04 também se estendeu à perspectiva sobre o direcionamento das equipes dos bombeiros, indicando que:

Com certeza, principalmente na questão do videomonitoramento. Se tem alguma câmera direcionada, a gente consegue ver qual é a real situação, o que precisa de recurso.. E sem falar que aqui o serviço é mais focado para despacho de ocorrência, né? Porque quando a gente trabalhava lá no quartel... Ah, sabe como é que é, né, gente? Isso pra abrir portão, né? Essas coisas que às vezes dispersam o atendimento, né? (INTERLOCUTOR 04, 2024).

A utilização irrestrita das câmeras de videomonitoramento pode ser potencialmente problemática do ponto de vista da proteção da privacidade nos locais onde tais instrumentos estão instalados. A questão demanda um olhar alinhado à falta de regulação desse tipo de tecnologia e a inexistência, até o momento de escrita desta dissertação, de uma norma balizadora a nível nacional (Duarte; Oliveira, 2025).<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Nesse cenário, a ausência de parâmetros normativos claros favorece a expansão de práticas de vigilância orientadas predominantemente por lógicas de eficiência, prevenção e gestão de riscos, em detrimento de uma análise mais rigorosa acerca de seus impactos sobre direitos fundamentais. A literatura aponta que o videomonitoramento, especialmente quando associado a técnicas automatizadas de identificação e tratamento massivo de dados, tende a operar de forma opaca, com baixos níveis de transparência, *accountability* e controle social, o que dificulta a fiscalização democrática de sua implementação e uso. Ademais, a delegação de etapas centrais desses sistemas a atores privados intensifica assimetrias informacionais e concentra poder decisório fora do âmbito estatal tradicional, reforçando dinâmicas de mercantilização de dados e de normalização da vigilância. Em tal contexto, a proteção da privacidade não se vê apenas relativizada por argumentos de segurança pública, mas progressivamente ressignificada como um custo aceitável, o que evidencia a necessidade de marcos regulatórios que estabeleçam limites materiais, procedimentais e éticos ao uso dessas tecnologias, sob pena de consolidação de práticas potencialmente discriminatórias e incompatíveis com os pressupostos do Estado Democrático de Direito (Duarte; Oliveira, 2025).

O interlocutor 04 pontuou que a dinâmica de rodízio dos profissionais dos bombeiros no CIOSP acabou desfalcando o efetivo disponível na guarnição e que isso ainda não tem sido observado dentro da estrutura dos bombeiros para adaptações. Por fim, destacou a importância da integração entre instituições dentro do CIOSP até como forma de os profissionais conhecerem um pouco mais sobre a atuação uns dos outros, dando como exemplo o próprio conhecimento sobre a guarda municipal.

Eu acho que o ganho principal foi da integração, né? Isso é indiscutível, né? Porque às vezes até por não trabalhar junto a gente não sabia o que realmente uma instituição faz, né? E aqui a gente vê a guarda, a gente achava que era a coisa mais básica, mas a gente vê que é bem complexo o serviço deles, né? Acho que a integração trouxe isso, sabe? Saber qual órgão tu vai precisar do apoio. Ver a estrutura que é realmente... (INTERLOCUTOR 04, 2024).

Complementou ainda, em relação à dicotomia da integração versus autonomia institucional na tomada de decisões, que, “na função dos colegas, eu vejo que o público confunde muito. Às vezes, o CIOSP é para tudo. Aí liga para nós querendo resolver questões de trânsito. Cada órgão tem o seu tridígito” (INTERLOCUTOR 04, 2024).

## 5 CONCLUSÃO

Repensar a segurança pública no Brasil é enfrentar um campo historicamente marcado por lacunas institucionais, descontinuidades de políticas e heranças do período autoritário. Como observa Souza (2006), a indefinição conceitual no texto constitucional de 1988 impacta diretamente a coerência e a efetividade das políticas de segurança pública formuladas no período democrático. Nesse cenário, o presente estudo buscou compreender de que forma a integração operacional, materializada no Centro Integrado de Operações de Segurança Pública de Santa Maria/RS (CIOSP), pode oferecer respostas mais efetivas às demandas por proteção e prevenção da criminalidade no âmbito local.

O objetivo central foi analisar a implementação e o desenvolvimento do CIOSP, identificando seus diferenciais em relação às estruturas tradicionais descentralizadas e avaliando sua efetividade na prestação de serviços públicos de segurança. Para atingir ao objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa que combinou pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com agentes públicos atuantes no CIOSP de Santa Maria/RS, permitindo articular a análise teórica com a realidade empírica. A análise documental possibilitou compreender o marco normativo e institucional da segurança pública e identificar os arranjos formais que orientam a gestão integrada. Já as entrevistas forneceram a perspectiva dos profissionais diretamente envolvidos no cotidiano do CIOSP, permitindo captar percepções sobre potencialidades e limitações do modelo implementado. Essa combinação metodológica foi fundamental para alcançar os objetivos do estudo, pois possibilitou tanto resgatar o contexto histórico e conceitual da segurança pública no Brasil quanto avaliar, de forma crítica, os resultados práticos da experiência de integração operacional em nível municipal.

O primeiro capítulo mapeou o panorama histórico e conceitual da segurança pública no Brasil, destacando a ausência de um conceito unificado no texto constitucional e como isso se refletiu em políticas fragmentadas e marcadas pela influência de paradigmas anteriores. Essa análise demonstrou que, apesar de avanços, a estrutura nacional ainda apresenta entraves normativos e operacionais que dificultam a cooperação interinstitucional, confirmando o diagnóstico de Souza (2006) sobre a necessidade de maior clareza institucional para aprimorar a ação estatal.

A revisão de literatura evidenciou que a trajetória das políticas de segurança pública no país é marcada por descontinuidades, sobreposição de iniciativas e forte influência de paradigmas herdados do período autoritário. Ao mesmo tempo, observou-se um movimento recente de valorização da atuação municipal e da transversalidade das ações, ainda que limitado por restrições orçamentárias e institucionais. Nesse contexto, o CIOSP de Santa Maria se apresenta como uma experiência singular de integração operacional e de otimização de recursos, ancorada em um arranjo interinstitucional que reúne órgãos das esferas municipal, estadual e federal.

O segundo capítulo examinou o protagonismo compartilhado na gestão da segurança, mostrando que políticas transversais e a atuação articulada de entes federativos e sociedade civil potencializam resultados. Nesse sentido, a perspectiva de *policy networks* discutida se mostrou pertinente para compreender como diferentes atores constroem, negociam e operacionalizam políticas conjuntas. Também se apontou que a integração não se resume à coexistência física, mas exige alinhamento estratégico e normativo, o que reforça a abordagem de governança colaborativa.

O terceiro capítulo apresentou o estudo empírico sobre o CIOSP de Santa Maria, revelando que a integração entre órgãos de segurança, quando apoiada por canais de comunicação ágeis e infraestrutura adequada, favorece respostas rápidas e coordenadas. Contudo, identificou-se que a ausência de padronização de procedimentos, limitações na interoperabilidade de sistemas e lacunas na capacitação contínua representam obstáculos relevantes, o que dialoga com as restrições enfrentadas pelos burocratas de nível de rua no cotidiano de implementação das políticas, conforme abordado nos capítulos anteriores.

Além disso, o estudo empírico permitiu observar uma atuação muito pautada no policiamento ostensivo e repressivo, em desalinho com as pesquisas mais atuais sobre a influência de políticas transversais na mitigação da criminalidade urbana. A questão é corroborada pelo amplo desconhecimento dos profissionais acerca da integração de outras instituições (de representação popular, por exemplo) e a compreensão de que a participação de representantes da sociedade civil nas dinâmicas internas do CIOSP seria inócua quanto ao objetivo da instituição. Muito disso decorre das limitações na formação profissional inerente a cada instituição,

posto que ainda operam em uma lógica de separação institucional e não viabilizam formações com viés cooperativo e integracionista.

Os resultados indicam que, embora a integração promova ganhos significativos de eficiência e comunicação, sua consolidação requer investimentos contínuos em infraestrutura, tecnologia e capacitação, bem como a institucionalização de parcerias e protocolos comuns, em consonância com a noção de governança colaborativa. Como contribuição prática, a pesquisa evidencia que a gestão integrada, quando apoiada por planejamento, recursos e monitoramento permanentes, pode transformar a prestação de serviços de segurança pública. Suas limitações — recorte geográfico restrito e foco exclusivo na percepção dos agentes — não diminuem sua relevância, mas indicam caminhos para ampliar a análise.

Nesse sentido, cabe destacar que as concausas, situações que contribuem para a formação de um ambiente violento, mas que muitas vezes não aparecem num primeiro plano quando se trata de segurança pública. Tais ações, voltadas para a efetivação de direitos civis básicos — como acesso à educação, lazer, cultura, emprego, saneamento e preservação dos recursos naturais —, não são tradicionalmente associadas à segurança, mas constituem fatores centrais para o fortalecimento do cidadão e para a prevenção de contextos de violência. Iniciativas dessa natureza, que podem ser estruturadas a partir de um planejamento urbano adequado às peculiaridades e deficiências de cada município, evidenciam o elo entre vulnerabilidade socioambiental, exclusões sociais e territoriais e a segurança pública preventiva.

Para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar estudos comparativos entre municípios, explorar análises de custo-benefício e investigar a inter-relação da segurança com outras políticas essenciais, como saúde e educação. Em última análise, a experiência do CIOSP de Santa Maria demonstra que é possível avançar para um modelo de segurança mais eficiente e democrático, desde que a integração entre instituições não seja apenas estrutural, mas estratégica e orientada à proteção efetiva dos direitos e da vida.

As concausas, portanto, se tratam de ações voltadas para a efetivação e a concretização de direitos civis básicos, e não de ações como desarmamento, combate ao tráfico de drogas, furtos, entre outros atos criminosos que assolam a sociedade brasileira. Tratam-se de ações voltadas para o fortalecimento do cidadão, como ambiente seguro com acesso à educação, ao lazer, à cultura, ao emprego, ao

saneamento e à preservação adequada dos recursos naturais, ações essas que podem ser iniciadas com um planejamento urbano adequado e eficaz, levando em consideração as peculiaridades, deficiências e os pontos fortes de cada município. São essas ações que são alvo dos anseios e desejos da população, que não as conectam à segurança, contudo o referencial teórico nos conduz ao elo existente entre vulnerabilidade socioambiental, destacando-se as exclusões sociais e territoriais e a segurança pública preventiva.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/participacao-popular-em-politicas-publicas-espaco-de-construcao-da-democracia-brasileira/> . Acesso em: 15 jun. 2024.
- ALMEIDA, Paulo Fernandes de; PROCOPIUCK, Mario. Segurança e gestão urbana: uma análise crítica da produção científica nacional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 15, n. 1, p. 40-57, 2021.
- ALVES, M. C. Gestão local e políticas públicas: os desafios do campo da segurança. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, v. 2, p. 64-67, 2008.
- ASCOM SSP – Assessoria de Comunicação da Secretaria de Segurança Pública. RS Seguro. **Portal do Estado do Rio Grande do Sul**, RS Seguro, [2020?]. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/rs-seguro>. Acesso em: 24 maio 2021.
- BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 6–22, 2021. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353>. Acesso em: 3 jul. 2024.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2014.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BECKER, Howard S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Tradução de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BITTENCOURT, Ana. Santa Maria tem, a partir desta quarta-feira, um Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**, 16 maio 2018. Disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/16808-santa-maria-tem-a-partir-desta-quarta-feira-um-conselho-comunitario-proseguranca-publica>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução nº 749, de 15 de março de 2022**. Dispõe sobre a homologação de produtos de telecomunicações. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2022/1641-resolucao-749>. Acesso em: 08 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). *In: Diário Oficial da União*, Brasília, 04 out. 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm). Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. *In: Diário Oficial da União*, Brasília, 25 out. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...]. *In: Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jun. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm#art50](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm#art50). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4906**. Relator: Min. Nunes Marques. Julgado em 11 set. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=6284966&ext=RTF>. Acesso em: 08 out. 2024.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. *In: BUCCI, M.P.D. (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 1, p. 1-47.

CARBONARI, Flávia; WOLF, Gregor; HOFFMAN, Joan Serra; CAPRIROLO, Dino. Uma perspectiva multilateral para a prevenção da violência na América Latina. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 58–70, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n2.694. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/694>. Acesso em: 25 set. 2024.

CARLOS SOBRINHO, Sergio Francisco; SILVEIRA, Clóvis Eduardo M.; BERGER FILHO, Airton Guilherme G. Ambiente urbano e segurança pública: contribuições das ciências sociais para o estudo e a formulação de políticas criminais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 194-208, 2018.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Edgardo. **Uma nova introdução a Foucault**: guia para organizar e entender uma obra em movimento. Tradução de Luis Reyes Gil. 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Autêntica, 2024.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/bitstreams/755afa27-702c-4558-a2f5-7bcfa1dcf5e6/download> . Acesso em: 23 jun. 2024.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda- building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

CORTES, Renan Xavier; FOCHEZATTO, Adelar; JACINTO, Paulo de A. Crimes nos Municípios do Rio Grande do Sul: Análise a partir de um Índice Geral de Criminalidade. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 451-487, 2018.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução CREMERS nº 09**, de 20 de maio de 2011. Institui o médico regulador ou gerente de fluxos dos serviços de emergências e urgências. Disponível em: [https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/RS/2011/9\\_2011.pdf](https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/RS/2011/9_2011.pdf). Acesso em: 5 nov. 2024.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DUARTE, Hendrisy Araujo; OLIVEIRA, Rafael Santos de. O paradoxo da proteção: segurança, direitos fundamentais e o avanço das políticas de reconhecimento facial sem regulação. **Profanações**, [S. l.], v. 12, p. 796–837, 2025. DOI: 10.24302/prof.v12.5797. Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/prof/article/view/5797>. Acesso em: 20 dez. 2025.

DURKHEIM, Émile. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1978.

ESPANHOL, Joanita Araújo; DE ÂNGELO, Michelly Ramos. Segurança Pública: a população no planejamento urbano. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 15, n. 2, p. 74–95, 2021, v15, n2. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1250>. Acesso em: 6 out. 2024.

FIGUEIREDO, Isabel; BARROS, Betina Warmling; LIMA, Renato Sérgio de. Da insuficiência das opções político-institucionais dos planos nacionais de segurança pública pós-1988. In: RUEDIGER, Marco Aurélio; LIMA, Renato Sérgio de (Orgs.). **Segurança Pública após 1988**: História de uma construção inacabada. São Paulo: FGV; FGV DAPP, 2021. p. 65-94.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 14**. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública nº 17**. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/6b3e3a1b-3bd2-40f7-b280-7419c8eb3b39> . Acesso em: 24 jun. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Precisamos de planos municipais de segurança. **Fonte Segura**, São Paulo, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://fontesegura.org.br/news/64#cudsd4xjx>. Acesso em: 22 nov. 2020.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução de: Laura Fraga de Almeida Sampaio. 12. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**: Curso dado no Collège de France (19877-1978). Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2023.

FOUCAULT, Michel. **Teorias e instituições penais**: curso no Collège de France (1971-1972). Tradução de Rosemary Costhek Abílio. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, v. 3, n. 5, p. 49-58, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2009.v3n1.1219>. Acesso em: 18 set. 2022.

G1. Há quase 20 anos, sequestro do ônibus 174 teve desfecho trágico no Rio. **G1**, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/20/ha-quase-20-anos-sequestro-do-onibus-174-teve-desfecho-tragico-no-rio.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ricardo Corrêa; OSBORNE, Stephen; GUARNIERI, Patrícia. Influências dos stakeholders e desempenho do governo local: uma revisão sistemática de literatura. **Revista da Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 448-467, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180256> . Acesso em: 23 jun. 2024.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INGRAM, Matthew C.; COSTA, Marcelo M. A Spatial Analysis of Homicide across Brazil's Municipalities. **Homicide Studies**, v. 21, n. 2, p. 87-110, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: Santa Maria. Rio de Janeiro: IBGE, 202-. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>. Acesso em: 28 abr. 2021.

JOBIM, Nelson. Observações. [Entrevista concedida a] Renato Sérgio de Lima, David Maciel de Mello e Betina Warmling Barros. *In*: RUEDIGER, Marco Aurélio; LIMA, Renato Sérgio de (Orgs.). **Segurança Pública após 1988**: História de uma construção inacabada. São Paulo: FGV; FGV DAPP, 2021. p. 155-188.

JOFFILY, Mariana. **No centro da engrenagem**: os interrogatórios na Operação Bandeirante e no DOI de São Paulo (1969-1975). São Paulo: EDUSP, 2013.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na Segurança Pública. *In*: **Coleção**: Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Brasília, 2006. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2236> . Acesso em: 05 out. 2024.

KOPITTKE, A. W. A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 11, p. 39-45, jan./jul. 2017.

KOPITTKE, Alberto L. W.; RAMOS, Marília P. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 414-437, mar./abr. 2021.

KUBITARY, Amani; ALSALEH, Muaweah Ahmad. Confrontation to humiliation complex causing the violence, crime, uncivilized, non-citizenship and extremism by positive education and cognitions. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 6, p. 75-83, 2018.

LAGES LINO, Lillian; PARRA DUARTE, Cristiano. Conservadorismo e políticas públicas: um estudo sobre a área de segurança pública entre Rousseff e Bolsonaro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 18, n. 1, p. 320–343, 2024. DOI: 10.31060/rbsp.2024.v18.n1.1823.

LAMAS, João Pedro. Centro Integrado de Operações de Segurança é apresentado ao Comando de Segurança Estadual. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/21715-centro-integrado-de-operacoes-de-seguranca-e-apresentado-ao-comando-de-seguranca-estadual>. Acesso em: 10 nov. 2022.

LIMA, Arianne. Todas Nós, Marias: aplicativo, que busca proteger mulheres de violência doméstica, é lançado em Santa Maria. **Diário de Santa Maria**, 14 nov. 2023. Disponível em: <https://diariosm.com.br/noticias/policia-seguranca/todas-nos-marias-aplicativo-que-busca-proteger-mulheres-de-violencia-domestica-e-lancado-em-santa-maria.557082> . Acesso em: 09 out. 2024.

LIMA, Renato Sérgio de (coord.). **Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2013. Nota técnica. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/48283532-c138-4ece-8fa1-1cb9d38abe13> . Acesso em 12 jul. 2024.

LINO, Lillian Lages; DUARTE, Cristiano Parra. Conservadorismo e políticas públicas: um estudo sobre a área de segurança pública entre Rousseff e Bolsonaro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 320-343, fev./mar. 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1823> . Acesso em: 08 jul. 2024.

LUI, Lizandro; SALES, Eric Rodrigues de. Policiamento baseado em evidências: uma revisão bibliométrica. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 18, n. 1, p. 344–359, 2024. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1829> . Acesso em: 8 jul. 2024.

MATOS, Lurdenir. Santa Maria instala Conselho Pró Segurança Pública. **Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul**, 16 mai. 2018. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/santa-maria-instala-conselho-pro-seguranca-publica> . Acesso em: 10 nov. 2022.

MENEZES, Daniel Telles de. Política tributária como política pública: análise do sistema tributário pela tipologia de Theodore Lowi. **Revista da PGFN**, ano VII, n. 10, p. 115-134, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-vii-numero-10-2017/10politica.pdf> . Acesso em 23 mar. 2024.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: QuartierLatin; Fapesp, 2011.

MORAES JÚNIOR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães; SPANIOL, Marlene. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós-redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. **Revista de informação legislativa**, v. 25, n. 97, p. 133-154, jan./mar. 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181828> . Acesso em: 23 out. 2022.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. Traduzido por Cláudio Marcondes. São Paulo: Ubu, 2018.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Editado por KRUG, E. G. et al. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002. Disponível em:

<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2019/04/14142032-relatorio-mundial-sobre-violencia-e-saude.pdf> . Acesso em 28 jul. 2024.

PASSOS, Anaís M. Fighting crime and maintaining order: shared worldviews of civilian and military elites in Brazil and Mexico. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 314-330, 2017.

PASTANA, Débora Regina. **Justiça penal no Brasil contemporâneo**: discurso democrático, prática autoritária. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

PELOTAS (RS). **Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP)**. 2024. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/governo/smsp>. Acesso em: 08 out. 2024.

PERES, U. D.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. 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. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 36-56, ago./set. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/693/237> . Acesso em: 23 out. 2022.

PERES, Ursula; SANTOS, Fábio P. **Panorama das finanças municipais**: análise das capitais e municípios com mais de 50 mil habitantes - 2018/2022. Centro de Estudos da Metrópole, 2023. Nota Técnica n. 21. Disponível em: [https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem\\_na\\_midia\\_anexos/NT21.pdf](https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/NT21.pdf) . Acesso em 27 jul. 2024.

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro**: natureza e desenvolvimento, São Paulo: Unesp, p. 22-56, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf> . Acesso em 06 out. 2024.

PICCIRILLO, Debora; SÁNCHEZ-GARCIA, Efraín; CHIES-SANTOS, Mariana; GOMES, Aline M. The role of police contact and neighborhood experiences on legal socialization: longitudinal evidence from adolescents in Brazil. **Journal of Social Issues**, Medford, v. 77, n. 2, p. 437-461, 2021.

PORTO ALEGRE(RS). **Desenvolvimento Social**: Secretaria Municipal de Segurança. Porto Alegre, [2024]?. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smseg> . Acesso em: 08 out. 2024.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em ciências sociais**. Tradução de: João M. Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RACHELS, James; RACHELS, Stuart. **Os elementos da filosofia moral**. [livro eletrônico]. Porto Alegre: AMGH, 2013.

RATTON, José Luiz; DAUDELIN, Jean. Construction and destruction of a homicide reduction Policy: the case of pact for life in Pernambuco, Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, p. 173-183, 2018.

RIBEIRO, Laís Franco. A aporofobia como uma expressão da cultura da necropolítica do sistema judiciário criminal brasileiro. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 95-114, jul./dez. 2022.

Disponível em:

<https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/download/132/59/>. Acesso em: 12 jul. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 53.506, de 06 de abril de 2017. Institui o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande Do Sul - SIM/RS.

*In: Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 07 abr. 2017. Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=63798&hTexto=&Hid\\_IDNorma=63798](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=63798&hTexto=&Hid_IDNorma=63798). Acesso em: 21 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 54.230 de 18 de setembro de 2018. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Segurança Pública. *In: Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 19 set. 2018a. Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=64898&hTexto=&Hid\\_IDNorma=64898](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=64898&hTexto=&Hid_IDNorma=64898). Acesso em: 21 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 54.429 de 21 de dezembro de 2018. Altera o Decreto nº 54.230, de 18 de setembro de 2018, que aprova o Regimento Interno da Secretaria da Segurança Pública e o Decreto nº 53.506, de 6 de abril de 2017, que institui o Sistema de Segurança Integrada com Municípios do Estado do Rio Grande Do Sul - SIM/RS. *In: Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, 21 dez. 2018b.

Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=65153&hTexto=&Hid\\_IDNorma=65153](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=65153&hTexto=&Hid_IDNorma=65153). Acesso em: 21 nov. 2020.

ROCHA, Claudionor *et al.* (Org.). **Segurança Pública**: prioridade nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/seguranca-publica-prioridade-nacional>. Acesso em: 03 dez. 2020.

ROCHA, Rogério Xavier. Governança como instrumento para a promoção da participação social no ciclo das políticas públicas. 2023. 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

ROLIM, Marcos; DE QUADROS PEREIRA, Vanessa. A eficiência policial e seus indicadores. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 16, n. 3, p. 314–331, 2022. DOI: 10.31060/rbsp.2022.v16.n3.1445.

SANTA MARIA (RS). Lei nº 6867, de 26 de dezembro de 2023. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o Exercício Financeiro de 2024 no valor de R\$ 1.414.000.000,00. *In: Diário Oficial*, 26 dez. 2023. Disponível em:

[https://www.santamaria.rs.gov.br/arquivos/baixar-arquivo/planejamento/trd\\_20231226-934.pdf](https://www.santamaria.rs.gov.br/arquivos/baixar-arquivo/planejamento/trd_20231226-934.pdf). Acesso em: 08 out. 2024.

- SANTA MARIA (RS). Lei Municipal 6.179/2017. Cria o Fundo Municipal de Segurança Pública e dá outras providências. *In: Diário Oficial da União*, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/2017/618/6179/lei-ordinaria-n-6179-2017-cria-o-fundo-municipal-de-seguranca-publica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- SANTA MARIA (RS). Lei Municipal 6.378/2019. Cria o Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M, vinculado à Casa Civil, revoga a Lei nº 5255, de 25 de novembro de 2009, e dá outras providências. *In: Diário Oficial da União*, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-maria/lei-ordinaria/2019/638/6378/lei-ordinaria-n-6378-2019-cria-o-gabinete-de-gestao-integrada-municipal-ggi-m-vinculado-a-casa-civil-revoga-a-lei-n-5255-de-25-de-novembro-de-2009-e-da-outras-providencias?q=lei+6378>. Acesso em: 21 nov. 2020.
- SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso. Integração policial em Minas Gerais: Desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 428-453, set./dez. 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/4868>. Acesso em: 24 maio 2021
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: Conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning Ltda, 2022.
- SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.
- SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**: Dossiê Crime Organizado, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10268/11902>. Acesso em: 23 nov. 2020.
- SOARES, Luiz Eduardo. O SUSP e o Poder Embriagado. **Justificando**, 03 jul. 2018. Disponível em: <https://www.luizeduardosoares.com/o-susp-e-o-poder-embriagado/>. Acesso em: 04 dez. 2020.
- SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, abr. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000100008>.
- SPANIOL, Marlene. Como tem sido planejada a segurança pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós-redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.
- SPINK, Peter Kevin. Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiro. **EAESP/FGV/NPP - Núcleo de**

**Pesquisas e Publicações**, Relatório de Pesquisa nº 60/2001, 2001. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/continuidade-e-descontinuidade-administrativa-uma-analise-de-fatores-que-contribuem>. Acesso em: 24 jun. 2024.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência política e Teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

VASCONCELLOS, Manuela. Prefeitura apresenta ações do Plano Municipal de Segurança Pública com prevenção ao crime. **Prefeitura Municipal de Santa Maria**, 13 maio 2019. Disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/18606-prefeitura-apresenta-acoes-do-plano-municipal-de-seguranca-publica-com-prevencao-ao-crime>. Acesso em: 12 dez. 2020.

VARGAS, Daniel B. **Segurança Pública**: um projeto para o Brasil. São Paulo: Contracorrente, FGV Direito Rio, 2020.

VILELA, Fabio Alves de Castro. **Políticas de segurança, participação popular e o Sistema Único de Segurança Pública brasileiro (Susp)**. Curitiba: Appris, 2020.

ZILLI, Luís Felipe; COUTO, Vinícius Assis. Servir e Proteger: determinantes da avaliação pública sobre a qualidade do trabalho das Polícias Militares no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, set./dez. 2017.

## 6 APÊNDICES

### 6.1 APÊNDICE A

Questionário semiestruturado de entrevista

- 1) Qual é o seu nome?
- 2) Qual é a sua idade?
- 3) Qual é a sua escolaridade?
- 4) A qual instituição você está vinculado?
- 5) Qual é o seu cargo?
- 6) Você possui formação complementar relacionada à sua ocupação atual?
- 7) Você trabalha diariamente no CIOSP?
- 8) Você trabalhou em outras cidades do estado? Se sim, elas apresentavam alguma estrutura semelhante à do CIOSP?
- 9) Quais são as principais áreas envolvidas na integração do CIOSP?
- 10) Da perspectiva de integração entre forças de segurança pública, quais melhorias a estrutura do CIOSP fornece ao exercício da sua função?
- 11) Da perspectiva de integração entre forças de segurança pública, quais são as dificuldades remanescentes no exercício da sua função?
- 12) Há troca de conhecimento entre as forças de segurança pública e os profissionais atuantes no CIOSP?
- 13) Há reuniões de alinhamento entre as instituições?
- 14) Se houver reuniões de alinhamento, há participação de todos ou somente dos gestores/da chefia?
- 15) Há alguma estrutura de canalização das informações dentro da instituição à qual você é vinculado?
- 16) Há alguma estrutura de canalização das informações entre as demais instituições?
- 17) Você percebeu alguma diferença no emprego de recursos financeiros?
- 18) Você percebeu alguma diferença na alocação de profissionais?
- 19) Há algum foco a ser dado à estrutura do CIOSP para otimizar o trabalho?
- 20) Há alguma outra questão que você gostaria de relatar?

## 6.2 APÊNDICE B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado(a) participante, \_\_\_\_\_

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “**CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA MARIA/RS: Uma análise do programa à luz da gestão integrada de emergências**”, desenvolvida por Hendrisy Araujo Duarte, discente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, sob orientação da Profa. Dra. Jaqueline Carvalho Quadrado.

O objetivo central do estudo é analisar a implementação e o desenvolvimento do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública de Santa Maria/RS e a efetividade do programa na integração das forças de segurança.

O convite para a sua participação se deve ao exercício do cargo de \_\_\_\_\_, na \_\_\_\_\_ instituição \_\_\_\_\_, vinculada ao CIOSP de Santa Maria/RS.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como pode retirar sua participação a qualquer momento através do e-mail [duartehendrisy@gmail.com](mailto:duartehendrisy@gmail.com). Você não será penalizado de nenhuma maneira caso decida não consentir ou desistir da sua participação.

Os benefícios de sua participação consistem na possibilidade de agir ativamente para a produção de dados científicos, que serão publicados a fim de embasar a tomada de decisão dos gestores públicos durante a elaboração de políticas de segurança pública. Além disso, garante-se que os resultados serão apresentados aos participantes em palestras dirigidas a esse público.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem na possibilidade de constrangimento pelas informações prestadas, os quais serão minimizados através das medidas de privacidade adotadas e descritas neste Termo.

Como medidas assecuratórias da privacidade e da confidencialidade das informações, apenas a pesquisadora e a orientadora do projeto, que se comprometeram com o dever de sigilo e confidencialidade, terão acesso a seus

dados e não farão uso dessas informações para outras finalidades além das descritas nesse instrumento. Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa, através da anonimização pela aplicação de pseudônimos.

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista à pesquisadora do projeto e, se houver autorização do entrevistado, ela será gravada. Por ser uma parte essencial à elaboração da pesquisa, a negativa quanto à gravação importará na exclusão do entrevistado do rol de participantes. As entrevistas serão transcritas e armazenadas em arquivos digitais pelo período de até cinco anos contados da defesa da dissertação, mas somente a pesquisadora e a orientadora terão acesso a elas.

A qualquer momento, durante a pesquisa ou posteriormente, você poderá solicitar ao pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos seguintes meios de contato.

Pesquisadora: Hendrisy Araujo Duarte

E-mail: [duartehendrisy@gmail.com](mailto:duartehendrisy@gmail.com)

Contato: (55) 996.340.611

Orientadora: Jaqueline Carvalho Quadrado

E-mail: [jaquelinequadrado@unipampa.edu.br](mailto:jaquelinequadrado@unipampa.edu.br)

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Unipampa. O Comitê é formado por um grupo de pessoas que têm por objetivo defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e contribuir para que sejam seguidos padrões éticos na realização de pesquisas.

Tel do CEP/Unipampa: (55) 3911-0202, voip 2289

E-Mail: [cep@unipampa.edu.br](mailto:cep@unipampa.edu.br)

<https://sites.unipampa.edu.br/cep/>

Endereço: Campus Uruguaiana – BR 472, Km 592

Prédio Administrativo – Sala 7A

Caixa Postal 118, Uruguaiana – RS

CEP 97500-970

Santa Maria, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

---

HENDRISY ARAUJO DUARTE

Informo que entendi os objetivos e as condições de minha participação na pesquisa intitulada “**CENTRO INTEGRADO DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA MARIA/RS: Uma análise do programa à luz da gestão integrada de emergências**” e concordo em participar.

- Autorizo a gravação da entrevista.
- Não autorizo a gravação da entrevista.

---

(Assinatura do participante da pesquisa)

Nome do participante: