



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MATHEUS DI OSTI ROMAGNOLLI

**INICIATIVAS MUNICIPAIS EM SEGURANÇA PÚBLICA:
A BUSCA POR ESPAÇOS SEGUROS NO PARANÁ**

Londrina
2023

MATHEUS DI OSTI ROMAGNOLLI

**INICIATIVAS MUNICIPAIS EM SEGURANÇA PÚBLICA:
A BUSCA POR ESPAÇOS SEGUROS NO PARANÁ**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina na linha de pesquisa Dinâmicas Socioambientais, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de pesquisa: Dinâmica Socioespacial

Orientador: Prof. Dr. Edilson Luís de Oliveira.

Londrina
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de
Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Romagnolli, Matheus Di Osti.

Iniciativas Municipais em segurança pública: a busca por espaços
seguros no Paraná / Matheus Di Osti Romagnolli. - Londrina, 2023. 120 f.

Orientador: Edilson Luís de Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina,
Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia,
2023.

Inclui bibliografia.

1. Espaços seguros - Tese. 2. Criminalidade violenta - Tese. 3. Segurança
pública - Tese. 4. Municípios - Tese. I. Oliveira, Edilson Luís de. II.
Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa
de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU 91

MATHEUS DI OSTI ROMAGNOLLI

**INICIATIVAS MUNICIPAIS EM SEGURANÇA PÚBLICA:
A BUSCA POR ESPAÇOS SEGUROS NO PARANÁ**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina na linha de pesquisa Dinâmicas Socioambientais, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Edilson Luís de Oliveira
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Cleber da Silva Lopes
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Silas Nogueira de Melo
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Londrina, 07 de fevereiro de 2023.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos envolvidos diretamente e indiretamente neste projeto, aqueles que me deram todo o suporte teórico, técnico e emocional para que este trabalho se tornasse realidade.

Ao professor Dr. Edilson Luís que aceitou este desafio e traduziu o significado da palavra orientador em suas ações ao longo de todo o período, sempre disposto e diligente, foi além de suas obrigações.

A minha esposa e filho que, sem saberem, me ajudaram a passar por esse momento sendo um porto seguro emocional onde podia me reconfortar.

Aos professores do programa de pós-graduação em geografia que me auxiliaram dando suporte teórico e colaboraram para esse período de formação.

Por fim, a Deus que me abençoa em todos os sentidos e no qual agradeço diariamente pela minha vida.

RESUMO

ROMAGNOLLI, Matheus Di Osti. **Iniciativas Municipais em segurança pública**: a busca por espaços seguros no Paraná. 2023. 120 f. Dissertação de Mestrado em Análise Socioambiental – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

O debate sobre o fenômeno da violência no Brasil é complexo e possui diversas facetas. A violência pode se externalizar de diversas formas, seja de forma concreta, simbólica ou psíquica e está além daquilo que é tipificado como crimes pela legislação. Devido a diversidade semântica desse conceito, encontra-se na expressão criminalidade violenta uma forma menos subjetiva e mais consonante ao aparato legal para se utilizar como objeto de discussão. As últimas quatro décadas marcaram a sociedade brasileira pelo crescimento da criminalidade, fato que resultou no aumento vertiginoso dos indicadores criminais como mortes violentas intencionais, roubos e furtos. As ações governamentais, materializadas principalmente nas ações dos estados federados e da união, não se mostraram suficientes para criar espaços seguros, principalmente em um cenário de transformações com a interiorização da criminalidade violenta. É a partir dessa lacuna que os municípios, mesmo sem prerrogativa constitucional, articulam iniciativas valendo de sua particularidade territorial, empenhando recursos na segurança pública como possibilidades as ações vigentes, e assim, atuando de forma descentralizada. Essas manifestações políticas locais revelam alternativas ao modelo de organização territorial vigente e podem colaborar para ações pontuais que resultem em um desenvolvimento social justo e em espaços urbanos mais seguros. Os últimos anos revelaram um aumento dos esforços municipais em segurança manifestado de diversas maneiras, como a implementação de guardas municipais, conselhos municipais e comunitários de segurança e um consórcio de segurança. Uma das expressões mais latentes desse fenômeno está no aumento das despesas municipais per capita na segurança pública. Sendo assim, estabeleceu-se como metodologia de pesquisa um estudo de caso onde estratégias empregadas por aglomerações municipais urbanas paranaenses na esfera da segurança pública foram levantadas e índices capazes de mensurar os níveis de segurança, como mortes violentas intencionais, roubos e furtos desses mesmos locais, foram comparados entre os anos de 2012 e 2021 a fim de buscar elucidações sobre a dinâmica criminal a luz das ações municipais. As variações criminais observadas nesses aglomerados urbanos paranaenses mostraram dinâmicas diferentes a depender das características geográficas regionais. Nota-se uma tendência de desconcentração relativa da criminalidade violenta, com o aumento da participação relativa de aglomerações urbanas do interior/litoral e uma queda relativa da participação da região metropolitana da capital nos índices criminais. É inconclusivo momentaneamente apontar alguma correlação direta entre as ações municipais e as variações nas taxas criminais, já que se trata de um objeto multifacetado. Estudos mais pormenorizados desses aglomerados são necessários para o esclarecimento das dinâmicas criminais violentas, podendo assim, revelar outros componentes desse sensível e complexo fenômeno que é a criminalidade e a violência.

Palavras-chave: criminalidade violenta; espaços seguros; municípios; segurança pública; violência.

ABSTRACT

The debate on the phenomenon of violence in Brazil is complex and has several facets. Violence can manifest itself in different ways, whether concrete, lived or psychic, and it goes beyond what is typified as crimes by law. Due to the semantic diversity of this concept, the expression violent criminality is found in a less subjective form and more consonant with the legal apparatus to be used as an object of discussion. The last four decades marked Brazilian society by the growth of crime, a fact that resulted in a sharp increase in criminal indicators such as intentional violent deaths, robberies and thefts. The governed actions, materialized mainly in the actions of the federated states and the union, are not enough to create safe spaces, especially in a scenario of transformation with the interiorization of criminality and violence. It is from this gap that the municipalities, even without constitutional prerogative, articulate initiatives taking advantage of their territorial particularity, committing resources to public security as possibilities as current actions, and thus, they occurred in a decentralized way. These political demonstrations reveal alternatives to the current territorial organization model and can collaborate for specific actions that result in fair social development and safer urban spaces. Recent years have seen an increase in municipal security efforts manifested in a variety of ways, such as the implementation of municipal guards, municipal and community security councils, and a security consortium. One of the most latent expressions of this phenomenon is the increase in per capita municipal expenditure on public security. Therefore, a case study was established as a research methodology where strategies employed by urban municipal agglomerations in Paraná in the sphere of public security were raised and indices capable of measuring security levels, such as intentional violent deaths, robberies and thefts from these same places, were compared between the years 2012 and 2021 in order to seek clarification on the criminal dynamics in the light of municipal actions. The criminal variations observed in these urban agglomerations in Paraná enjoyed different dynamics depending on the regional geographic characteristics. There is a tendency towards deconcentration of violent crime, with a relative increase in the relative participation of urban agglomerations in the interior/coast and a relative decrease in the participation of the metropolitan region of the capital in criminal indices. It is inconclusive momentarily interacting some direct changes between municipal actions and variations in criminal rates, since it is a multifaceted object. More detailed studies of these clusters are needed to clarify the violent criminal dynamics, thus revealing other components of this sensitive and complex phenomenon that is criminality and violence.

Key-words: violent crime; safe spaces; municipalities; public security; violence.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Conflitos em 2020: Escala Nacional e Internacional	40
Mapa 2 – Conflitos Violentos em 2020: Escala Subnacional	41
Mapa 3 – Distribuição Regional de MVI, 2021 e 2021- Paraná.....	70
Mapa 4 – Municípios com Guarda Municipal e tipos de Armas Utilizadas - Paraná.....	75
Mapa 5 – Conselhos Comunitários de Segurança no Paraná.....	79
Mapa 6 – Municípios componentes do consórcio e ano de ingresso - Cismel	82
Mapa 7 – Arranjos Populacionais no Paraná	89
Mapa 8 – Aglomerações urbanas selecionadas para análise das características criminais e de segurança.....	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total e Taxa de Homicídios no Brasil (1980 - 2019)	42
Gráfico 2 – Evolução do Número de Homicídios no Brasil: 2008 - 2019	43
Gráfico 3 – Brasil, Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes – 2009/2019.....	44
Gráfico 4 – Taxa de Homicídios por 100 mil hab. – Brasil e Grandes Regiões (2009-2019).....	45
Gráfico 5 – Despesas dos entes federativos em Segurança Pública, 2002- 2017	53
Gráfico 6 – Municípios com Guarda Municipal segundo Unidades da Federação (2001).....	56
Gráfico 7 – Percentual de Municípios com Guarda Municipal segundo as Unidades da Federação - 2009/2019	57
Gráfico 8 – Percentual de Municípios que possuem Guarda Municipal, segundo as atividades realizadas pela instituição, Brasil (2019)	58
Gráfico 9 – Total e Taxa de Homicídios no Paraná (1980-2019).....	63
Gráfico 10 – Paraná: Função Segurança Pública nos Estados. Despesas Empenhadas	64
Gráfico 11 – Paraná: Comparativo da Taxa de Homicídios e Despesas Empenhadas em Segurança Pública (2002 - 2017).....	65
Gráfico 12 – Paraná: Número de Vítimas de MVI, 2012-2021	67
Gráfico 13 – Paraná: Taxas de MVI por 100 mil habitantes, 2012-2021	67
Gráfico 14 – Paraná: Número de Municípios com e sem MVI – 2012 a 2021	68
Gráfico 15 – Paraná: distribuição espacial das MVI, 2012-2021	69
Gráfico 16 – Paraná: distribuição regional das MVI, 2012-2021 [%].....	69
Gráfico 17 – Paraná: Taxas regionais de MVI por 100 mil hab., 2012-2021	71
Gráfico 18 – Curitiba: Número de MVI, 2012-2021	72
Gráfico 19 – Taxas de MVI por 100mil hab. municípios situados fora da RMC e municípios selecionados	86
Gráfico 20 – MVI nos municípios situados fora da RMC e municípios selecionados	87
Gráfico 21 – Campos Gerais, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$].....	95

Gráfico 22 – Norte central I, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$].....	97
Gráfico 23 – Norte Central II, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$].....	99
Gráfico 24 – Oeste, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$].....	101
Gráfico 25 – Tríplice Fronteira, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]	103
Gráfico 26 – Litoral, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Brasil: Número de Municípios, por tipo de porte de arma adotado pela Guarda Municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios, 2019	60
Tabela 2	– Municípios com Conselho Municipal de Segurança Pública ou Conselho Comunitário de Segurança, segundo Grandes Regiões do IBGE e classes de tamanho da população municipal [Dados de 2019].....	61
Tabela 3	– Demonstrativo de repasse municipal em 2021 para o Cismel	84
Tabela 4	– Ações municipais em segurança e participação em arranjos populacionais nos municípios selecionados.....	90
Tabela 5	– Paraná: Taxas de Roubos, Furtos e MVI (2012 - 2021).....	93
Tabela 6	– Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano dos Campos Gerais.....	94
Tabela 7	– Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano do Norte Central I	96
Tabela 8	– Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano do Norte Central II	98
Tabela 9	– Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano Oeste.....	100
Tabela 10	– Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano da Tríplice Fronteira	102
Tabela 11	– Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano do Litoral	104
Tabela 12	– Síntese dos casos e variações de furtos, roubos, MVI e despesas em segurança	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPE	Centro de análise, planejamento e estatística
CISMEL	Consórcio intermunicipal de segurança pública de Londrina
FBSP	Fórum brasileiro de segurança pública
FENEME	Federação nacional de entidades de oficiais estaduais
FNSP	Fundo nacional de segurança pública
GCM	Guarda civil municipal
GM	Guarda municipal
HIK	<i>Heidelberg Institute for International Conflict Research</i>
IBGE	Instituto brasileiro de geografia e estatística
IPARDES	Instituto paranaense de desenvolvimento social
IPEA	Instituto de pesquisas econômicas aplicadas
MVI	Mortes Violentas Intencionais
OMS	Núcleo de estudos da violência da Universidade de São Paulo
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Polícia civil
PM	Polícia militar
PNSP	Plano nacional de segurança pública
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
SENASP	Secretaria nacional de segurança pública
SESP	Secretaria da segurança pública do Paraná
SINCOFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SUSP	Sistema único de segurança pública

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	TERRITÓRIO, CRIMINALIDADE VIOLENTA E ESCALAS DE PODER.....	21
2.1	VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE.....	22
2.2	CRIMINALIDADE VIOLENTA URBANA	24
2.3	TERRITÓRIO E PODER LOCAL: SITUANDO A ABORDAGEM MUNICIPAL E AS POSSIBILIDADE DE GOVERNANÇA	29
3	VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	37
3.1	VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL: UMA VISÃO GERAL A PARTIR DOS ÍNDICES DISPONÍVEIS	39
3.2	AÇÕES RECENTES NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA ESCALA NACIONAL	48
3.3	POTENCIALIDADES DE ATUAÇÃO MUNICIPAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	49
3.3.1	Guardas Civis Municipais	54
3.3.2	Conselhos Municipais de Segurança e Conselhos Comunitários.....	60
4	SEGURANÇA PÚBLICA E INICIATIVAS DE ATUAÇÃO MUNICIPAL NO PARANÁ	63
4.1	CRIMINALIDADE VIOLENTA NO PARANÁ – VISÃO GERAL	66
4.2	INICIATIVAS MUNICIPAIS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO PARANÁ	73
4.2.1	Guarda Municipais.....	74
4.2.2	Conselhos Municipais de Segurança e Conselhos Comunitários.....	77
4.2.3	Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina (CISMEL).....	80
5	CRIMINALIDADE VIOLENTA E DESPESAS EM SEGURANÇA NAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO INTERIOR DO PARANÁ	86
5.1	AGLOMERAÇÕES URBANAS NO PARANÁ E O COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES CRIMINAIS E DESPESAS EM SEGURANÇA	93

6	CONCLUSÃO	107
	REFERÊNCIAS	110
	ANEXOS	115
	ANEXO A – Entrevista: Alex Canziani Silveira	116
	ANEXO B – Entrevista: Cel. Pedro Ramos.....	117
	ANEXO C – Entrevista: Paulo Sérgio Argati.....	119

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência, considerado na perspectiva de um determinado contexto social, histórico e geográfico, se expressa, entre outras formas, como um conjunto de atos classificados ou tipificados como agressões e crimes com maior ou menor potencial para prejudicar a vida, o bem-estar público e a paz social.

Uma das problemáticas envolvida nessa discussão está na polissemia desse conceito. Ao se discutir temáticas nas quais o conceito de violência é o assunto central ou adjacente ao entendimento de certos fenômenos, a determinação do que se entende por violência, o que se pretende discutir dentro desse universo e qual será a linha de raciocínio seguida, são fundamentais para a compreensão do objeto.

Para Soares, Athayde e Bill (apud GOES e ANDRÉ, 2017, p. 478), por mais que uma sociedade se organize para erradicar de dentro de si a **violência**, não há como extirpá-la, mas apenas **regulá-la por meio de “vantagens comparativas”**, ou seja, a violência é um fenômeno intrínseco à sociedade e são as nuances e mecanismos do exercício do poder que determinam formas e graus de uso legítimo ou ilegítimo da violência. Dessa forma o **monopólio estatal tem sido a forma mais ampla de domesticação da violência nos limites da legalidade**.

Para Goes e André (2017, p. 478), se antes da modernidade o poder exercia-se sobremaneira por meio da violência e só excepcionalmente pela política, na modernidade houve uma inversão que coloca a política no centro dos processos de gestão dos conflitos, forjando identidades.

Hannah Arendt (1985, p. 51), ao aprofundar as discussões em relação ao fenômeno do poder, prega a existência de um consenso entre teóricos da política de que a violência é a mais flagrante manifestação do poder. Segundo a autora, a tradição greco-romana que influenciou o surgimento das formas de governo contemporâneas, nas quais o domínio da lei está assentado no poder do povo, alterou as formas de manifestação do poder político. Ou seja, é o apoio do povo que confere poder as instituições de um país, apoio esse que nada mais é do que o consentimento.

Para Arendt (1985, p. 57) **o poder é a essência de todos os governos**, e não a violência. **Quando um governo não é capaz governar a partir do apoio legítimo de sua população, sai de cena o poder e surge então a violência**.

Existem relações entre os termos, mas de formas opostas. São condições inversamente proporcionais, o que reforça a finalidade da violência como sendo um instrumento do poder e não sinônimo disto.

A variedade semântica proporciona um amplo espectro conceitual sobre a violência. Usualmente, de forma superficial, entende-se por violência as diversas formas de agressão. Porém, estas agressões não necessariamente precisam causar danos somente ao corpo humano, mas podem também afetar a psique das pessoas. Pode ser algo que envolva a integridade do ser humano como um todo.

A partir de uma visão mais técnica, a Organização Mundial da Saúde (OMS) 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).

Segundo o próprio relatório da organização, o conceito associa a intencionalidade com a prática do ato propriamente dito, independente do ato produzido.

A complexidade do conceito de violência decorre, em grande parte, do fato de o fenômeno apresentar enfoques teóricos por diversas ciências. Isso significa que existem infindáveis abordagens pois cada contexto permite que sejam destacados aspectos sob ângulos diferentes (CARMONA, 2014, p. 87). Dependendo dos campos de abordagem como o jurídico, sociológico, político, antropológico e psicológico, o conceito abrangerá diferentes perspectivas.

Dentro das discussões que este trabalho suscita, pretende-se buscar a compreensão das relações entre a violência e aparato estatal na condição de ente político organizado para tentar prevenir tais atos. Devido à complexidade de definição conceitual do termo violência, nos parece que seja razoável ater-se ao **fenômeno da criminalidade violenta**.

Compreendemos que este recorte no tema amplo da violência nos **aproxima do delineamento e da clareza conceitual necessários à discussão e as análises desenvolvidas, além da maior facilidade de delineamento do termo por se pautar na legislação vigente, ou seja, a criminalidade é expressa e delimitada por argumentos legais e jurídicos, ao contrário da violência.**

Para a sociedade brasileira, predominantemente urbana, a insegurança gerada pela violência é algo que paira como uma nevoa que esconde o perigo dentro dessa opacidade e amplia o risco e a incerteza.

Esse sentimento de que o perigo está à espreita provoca a internalização do medo e o torna mais intenso. Muitos buscam se blindar e despendem vultuosos recursos a fim de minimizar as chances de eventos dessa natureza ocorrerem. É dessa forma e de várias outras que se torna visível o modo como a violência aflige diferentemente a vida das pessoas e como isso reflete nas estruturas do meio construído nas cidades.

A violência se tornou um fato cotidiano para a população brasileira, que segundo seus recursos, busca conviver com esse mal. A partir disso, surgem questionamentos sobre as transformações que influenciaram essa escalada da violência e como é possível mitigar os desdobramentos dessa situação.

Segundo o Fórum de Segurança Pública Brasileiro, os anos de 2018 e 2019 foram marcados pela interrupção da trajetória ascendente da curva de assassinatos, assinalando uma queda dos índices de mortes violentas intencionais. Contudo, simultaneamente, foi possível verificar aumento no número de mortes decorrentes de intervenções policiais.

Esses dados sugerem uma conclusão realista acerca da dinâmica da violência urbana na atualidade: quanto maior o embate entre órgãos policiais e criminosos, maiores serão as chances de ambos os lados se tornarem vítimas.

Cenas como as ocorridas na comunidade do Jacarezinho, situada na zona norte do Rio de Janeiro, no dia 06 de maio de 2021, onde cerca de 28 pessoas morreram em uma operação policial, são um dos aspectos que revelam a atuação reativa e repressiva do aparelho policial do Estado, que, como em outros casos, aposta no intenso combate às organizações criminosas no contexto da chamada “guerra às drogas”.

Independentemente do mérito das formas de atuação dos órgãos policiais, o que se busca observar, a partir de casos como o citado e de vários outros, é justamente o dano humano que essas políticas geram, tanto para agentes de segurança, como para os supostos criminosos e a ascensão de um estado de tensão e insegurança na sociedade.

Muitas questões precisam ser debatidas e algumas perguntas se tornam essenciais para um entendimento mais amplo desse cenário, como:

1. As diferentes realidades urbanas possuem configurações particulares que necessitem de propostas adaptáveis aos seus contextos?
2. Será que apenas investir no fortalecimento dos órgãos policiais é suficiente, apostando no aprofundamento de medidas reativas?
3. As medidas preventivas deveriam ser priorizadas e colocadas ao lado da presença ostensiva do Estado?
4. Uma política centralizada é a melhor opção ou uma divisão de competências seria mais eficiente?
5. É possível uma maior colaboração e efetividade por parte de poderes locais, nesse caso municipais, na construção de espaços mais seguros e menos violentos?

Há uma série de pesquisas e produções acadêmicas que apontam as potencialidades que os municípios possuem para contribuir junto ao setor de segurança pública. Diversas obras chegam mesmo a sugerir que parte da solução se encontra na esfera municipal, trabalhos que envolvem diferentes áreas do conhecimento, como a sociologia, a antropologia e o direito que dialogam com um mesmo fim.

Na prática, a divisão de competências administrativas ainda está focada nas esferas estaduais e federais. O artigo 144 da Constituição Federal de 1988, estabelece como competentes para garantir a segurança pública as polícias federais, policiais militares e civis estaduais, além dos bombeiros militares. No presente, portanto, as atribuições legais relacionadas à segurança pública cabem as esferas federal e estadual.

Para os municípios resta apenas a possibilidade de implementação de guardas municipais para a preservação e o patrulhamento dos patrimônios, logradouros e serviços públicos e instalações municipais, além de outras ações complementares.

Desde 2014, ano da promulgação do Estatuto das Guardas Municipais, houve um avanço na regulamentação de uma série de atividades complementares para a atuação desses servidores, abrindo novos horizontes de análise das potencialidades de ação.

Para Moraes (1986, p.60), segurança pública é acima de tudo prevenção, impedir que o fato criminoso ocorra. Já o combate à criminalidade remete ao delito consumado. Os custos para se combater o crime são maiores do que com a segurança entendida como processo preventivo. Entender a segurança pública através dessa conceituação significa buscar a eficiência preventiva dos equipamentos e recursos provenientes do Estado que, geralmente, são escassos e até mesmo insuficientes.

Dessa forma, entendemos nessa proposta que o estímulo de medidas de segurança pública em caráter preventivo sejam as mais necessárias, já que as estruturas de combate ao crime, sobretudo no contexto da chamada “guerra às drogas”, não têm surtido os efeitos esperados na criação de espaços menos violentos.

Considerando a possibilidade de que os municípios brasileiros se constituam como atores efetivos no combate à violência e criminalidade, a **presente pesquisa se volta para análises que discutam e apresentem contribuições da atuação municipal na produção de territórios mais seguros, principalmente para fazer frente às novas condições impostas pela interiorização da criminalidade violenta no país.**

Para averiguar as potencialidades da gestão municipal na segurança pública, parte-se da premissa de que eles são a divisão administrativa da federação mais próxima da realidade do cidadão e, em tese, mais permeáveis à formação de consensos que orientam a produção de territórios menos violentos e desiguais, podendo se valer de informações provenientes de diversas áreas da administração pública para traçar planos de ação que diminuam a insegurança urbana.

Dessa maneira, foram levantadas as estratégias municipais documentadas e aparentemente em funcionamento de municípios paranaenses como planos de segurança, conselhos de segurança, consórcios intermunicipais e guardas municipais. Além disso, foram realizadas entrevistas com representantes políticos vinculados a iniciativas e organismos de segurança municipal para elucidação das ações deste ente federado na área de interesse.

Estabeleceu-se como **método de análise o Estudo de Caso** desses municípios para a averiguação empírica dos objetos estudados. Segundo Robert Yin (2001, p. 32), a metodologia de estudo de caso apresenta duas características técnicas muito importantes.

A primeira está relacionada ao fato de ser uma investigação empírica sobre um fenômeno dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

A segunda se refere a situações em que o **fenômeno e o contexto não são discerníveis** e a investigação de estudo de caso enfrenta uma situação única que implicará em muitas variáveis de interesse. O resultado baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir.

É justamente a partir do segundo conjunto de características técnicas que esta proposta de análise se enquadra. Isso se deve ao fato de não ser possível dissociar o objeto de seu contexto, ou seja, da criminalidade violenta do seu ambiente social e territorial.

Dessa forma, a pesquisa se estrutura a partir do capítulo 2 com discussões sobre a criminalidade violenta e a criminalidade urbana, destacando as diferentes formas de entender tal fenômeno, e a configuração centralizadora das ações territoriais de segurança pública pelo Estado brasileiro e as alternativas para a busca de uma territorialidade autônoma.

No capítulo 3 são apresentados indicadores que expõe a realidade criminal brasileira e algumas ações no campo da segurança pública nacional, observando as taxas de homicídio por 100 mil habitantes. Além disso, é exposto a distribuição das despesas dos entes federados em segurança pública e o crescimento da participação municipal nesta seara. Na sequência foram trazidas ações e iniciativas a nível municipal em segurança pública, como Guardas Municipais, Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança e sua distribuição no território nacional.

No capítulo 4, procede-se então a contextualização da dinâmica da criminalidade violenta no Paraná em um período de 10 anos, de 2012 a 2021, a partir das taxas de homicídio por 100 mil habitantes, além da distribuição espacial desse indicador por recortes territoriais específicos dentro do estado. Da mesma forma ocorrida no capítulo anterior, porém, em destaque aos municípios do Paraná, foram apresentadas ações municipais em segurança, como Guardas Municipais, Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança, além do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina (CISMEL).

Por fim, no capítulo 5, foram realizados comparativos entre indicadores de criminalidade violenta e despesas em segurança nas aglomerações

territoriais urbanas onde haviam iniciativas em segurança pública no interior do Paraná. Como aponta Raffestin (1993, p.29), a geografia humana se configura a partir do princípio da diferenciação espacial. A comparação desses instrumentos com os índices de criminalidade violenta, podem fornecer indícios dos efeitos que as ações e estruturas de Estado vinculadas a segurança podem gerar nessa esfera. Nesta escala de análise outras variáveis farão parte dos índices de criminalidade junto as taxas de MVI, como indicadores de roubos e furtos.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019, p. 12) aponta que “o Brasil não tem a prática de documentar, monitorar e avaliar as políticas setoriais, o que poderia contribuir para estimular o que deu certo e evitar o que deu errado, além de tornar sustentáveis no tempo as reduções nos indicadores criminais”.

Sendo assim, pretende-se **constituir um olhar geográfico a partir da comparação desses fenômenos em diferentes contextos territoriais** e buscar maneiras de compreender possíveis relações entre a organização desses espaços e o cenário da segurança para a população.

2 TERRITORIO, CRIMINALIDADE VIOLENTA E ESCALAS DO PODER

As possibilidades de compreensão da criminalidade violenta requerem a análise de múltiplas variáveis que não podem ser compreendidos de forma isolada e unilateral. As variantes que podem estimular fatos violentos se corroboram e tendem a se articular, formando um campo fértil para a ocorrência da criminalidade violenta. Devido a este cenário, estudos multidisciplinares são essenciais e podem proporcionar a troca de informações e viabilizar a articulação de medidas que atenuem a incidência de crimes e seus impactos na sociedade. Em relação a participação da geografia nesses estudos, Sueli Felix (2002, pg. 77) aponta que:

[...] a escola geográfica da criminalidade está consciente de que os processos espaciais não se explicam por si mesmos, mesmo a despeito dos seus estudos estarem assentados em um modelo estatístico de comportamento, com preocupações com a identificação de lugares de ocorrência de crimes e de residência dos criminosos.

Nenhum estudo sério sobre criminalidade pode desconsiderar os processos sócio-políticos, os conflitos de classes, os comportamentos e as formas de percepção social, política e econômica do espaço (FÉLIX, 2002, p.77).

Em muitos casos, pesquisas geográficas sobre a criminalidade e violência têm buscado estabelecer, através de métodos estatísticos, relações entre distribuição espacial de índices de criminalidade e características censitárias do espaço urbano analisando possíveis correlações espaciais entre esses dados.

Felix (2002, p. 77) destaca as críticas realizadas a esses trabalhos ao se deixarem levar por uma epistemologia instrumentalista de caráter positivista. Argumenta ainda, que estudos desse tipo apontam principalmente para os efeitos da criminalidade e não para suas causas.

Isso não reduz a potencial significância dessas colaborações, já que todas as contribuições de caráter geográfico são fundamentais para estimular o debate sobre a temática dentro das discussões dessa ciência, e entende-se que a partir dessas práticas florescerão oportunidades para um aprofundamento das discussões.

Várias propostas que visam atenuar os impactos da violência só são possíveis através de diagnósticos quantitativos e qualitativos que representem

especialmente as áreas de maior atenção, por isso, esses trabalhos são fundamentais.

2.1 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

A problemática da definição do que é violência se mostra extremamente ampla e complexa e, por essa razão, encaminha-se a análise dessa problemática a partir da relação entre violência e criminalidade.

No contexto jurídico, por exemplo, há formas de violência que contrariam e colidem com o ordenamento legal e são tipificadas como “crimes”, enquanto outras não. Em termos legais não podemos definir quaisquer formas de violência como atos que contradizem as leis de ordenamento social.

É necessário distinguir aquilo que é considerado “crime” e o que é considerado “violência”. Renato Posterlli (apud CARMONA, 2000, p. 84), pontua que violência e criminalidade não são sinônimas. Enquanto a violência é constrangimento físico e moral, a criminalidade é a expressão dada pelo conjunto de infrações, que se produzem em um tempo e lugar determinados.

Criminalidade, portanto, se refere ao conjunto dos crimes. Regis Moraes (1981, p.19) complementa essa ideia ao postular que, o crime é apenas um aspecto da violência nas grandes cidades, muito embora seja o de maior importância.

Diferentemente de violência, o crime apresenta um conceito definido e restringe o uso do termo violência para aspectos exclusivos relacionados a agressões. O Art. 1º do Código Penal (Lei nº7.209/84) explicita que “não há crime sem lei anterior que o defina”. De acordo com Sueli Felix (2002, p. 8), a definição jurídica de crime é todo ato humano contrário à lei penal. O texto do Código Penal secciona os crimes em relação a sua natureza, como aqueles contra o patrimônio, referentes a coisas materiais, e aqueles contra a pessoa, que atentam contra a vida, por exemplo.

Além desses, adiciona-se os crimes contra a dignidade sexual, que são infrações de lesão corporal e foram incluídos em 2009 no referido código (Lei nº12.015/2009). Dessa forma, a violência pode ou não ser classificada como infração penal (crime passível de punição), ou seja, enquadrada com a imposição de sanção.

Tanto crimes como atos de violência são fenômenos que caminham paralelamente à história da sociedade, porém, a busca pela compreensão da manifestação desses eventos é mais recente.

Em relação a criminalidade, a busca por hipóteses que expliquem de forma empírica a ocorrência de crimes se encontra em teorias extremadas.

Para Felix (2002, p. 9), algumas abordagens partem desde aspectos deterministas, de influência genética e ambiental, até as interpretações estruturais, com relações socioeconômicas e políticas. Alguns deterministas biológicos chegaram a indicar uma predisposição genética para o surgimento da delinquência em determinadas famílias.

Já a identificação de espaços típicos da criminalidade, se refere as interpretações ecológicas do crime urbano que buscam identificar áreas de maior ocorrência da delinquência. Durante a primeira metade do século XX, surgiu nos Estados Unidos uma linha de interpretação criminológica conhecida como Escola de Chicago, que passa a ter como interesse de análise a Ecologia Humana, compreendida como os estudos das relações pessoais na medida em que estas se refletem por sua vez nas relações espaciais (PIERSON, 1948, p.10).

O objeto em si não está nas relações diretas entre o meio físico e o homem, mas sim, nas relações entre os próprios homens que são influenciadas pelo habitat. Uma das concepções geográficas sobre o espaço o define como sistema de objetos indissociavelmente ligado ao sistema de ações e normas (SANTOS, 2002). Entende-se que é possível incluir nesses sistemas as fronteiras, as jurisdições e as normas que autorizam fazer algo ou não, portanto, nessa condição o espaço geográfico é um fator importante e fundamental na dinâmica social.

De acordo com Felix (2002, p. 13-14), há limitações acerca da teoria da Ecologia Humana. A Escola de Chicago interpretou a criminalidade como uma atividade específica de classes marginalizadas, nas quais as condições particulares de subculturas delinquentes ajudariam os seus componentes a adotar meios ilegítimos de acesso a determinados valores.

Dessa forma, segundo as discussões realizadas sobre violência e criminalidade e a busca por explicações sobre a ocorrência desses eventos, podemos inferir que o uso do termo criminalidade violenta se aproxima de características normatizadas.

Essa proximidade com as definições normativas facilita a delimitação do objeto, fato que influencia na realização de pesquisas. **Como se trata de algo passível de mensuração, já que está definido pelo arcabouço legal, o uso do**

termo criminalidade violenta se torna viável para fins empíricos, possibilitando o acesso a bases de dados estatísticos referenciados dessa forma.

Vale destacar que as diversas manifestações da criminalidade violenta se inserem em contextos geográficos e realidades que variam territorialmente e socioeconomicamente. Dessa forma, é fundamental discutir as relações entre a criminalidade violenta e os espaços urbanos, *locus* territorial abordado nesta pesquisa.

2.2 CRIMINALIDADE VIOLENTA URBANA

Convencionou-se chamar de violência urbana o conjunto de atos de violência que se manifestam no espaço das cidades. O presente trabalho considera particularmente os atos implícitos em crimes violentos identificados como crimes contra a pessoa e o patrimônio, tal como definidos pelo Código Penal, como referido há pouco.

Esses atos violentos que, devido ao seu alto potencial ofensivo em relação a integridade física e psíquica das pessoas, se tornam capazes de disseminar o temor e criar as paisagens do medo nas cidades brasileiras.

Ao analisar o comportamento da criminalidade violenta urbana nos municípios este será o principal indicador de referência. Nosso entendimento subjacente é de que as mortes violentas intencionais (MVI) se concentram na parte urbana dessas unidades políticas.

A criminalidade é considerada um fenômeno eminentemente urbano, uma vez que a interação humana no espaço é fundamental no processo de geração e proliferação de crimes. Uma série de estudos apontam aspectos populacionais como primordiais para entender a dinâmica da atividade criminoso (ARAÚJO; FAJNZYLBER, 2001; SANTOS; KASSOUF, 2007; SACHSIDA; LOUREIRO; GUTIERREZ, 2010). **Geralmente, entende-se que maiores densidades populacionais estão relacionadas a ambientes mais urbanizados e passíveis de maiores taxas de crimes.** [...]

Cano e Santos (2000) apontam que quanto maior a urbanização, menor a probabilidades de identificação e prisão dos criminosos. Em locais maior densidade populacional, aumenta-se as chances de impunidade, uma vez que aumenta a possibilidade de anonimato e fuga. Segundo Glaeser, Sacerdote e Scheinkman (1996), a urbanização facilita a interação entre grupos criminosos e melhora o processo de aprendizagem do crime com as trocas de informações. (ANJOS JÚNIOR; CIRÍACO; SILVA, 2018, p.136)

As manifestações da criminalidade violenta nas cidades estão intimamente relacionadas às tensões estruturais de origem social, espacial, política, econômica e cultural nestes espaços. Segundo Regis de Moraes (1981, p.12), as cidades se tornaram espaços onde o medo passou a dominar no cotidiano das pessoas e as paisagens urbanas acabam traduzindo isso. A chamada arquitetura do medo travestiu a paisagem das cidades onde casas foram cercadas com muros altos e automóveis passaram a circular com vidros fechados para evitar abordagens. Tudo isso implica numa queda da qualidade de vida.

Nilo Odalia (2012, p.10) repercute o mesmo cenário ao apontar em bairros ricos a pouca ligação das construções com os ambientes externos, onde nem mais os jardins estão explícitos a sociedade pois se tornaram fechados, diferentemente de tempos passados onde havia maior comunicação com o exterior das casas. Acrescenta-se também a essa realidade situações opostas, ou seja, a dos bairros onde residem parcelas da população com menor renda e onde não se pode tentar evitar a violência com muros altos e segurança privada. Dessa forma, é possível definir que as paisagens urbanas se tornaram a expressão do que as cidades se transformaram na realidade, ambientes de desconfiança, insegurança e temor.

O problema da violência urbana ocasionou uma crescente fragmentação do espaço urbano, com a criação de bairros defensivos. Ao mesmo tempo que as pessoas dotadas de maior poder aquisitivo passam a residir em condomínios protegidos de luxo, as regiões de mais baixa renda são tomadas por justiceiros.

Para Francisco Filho (2010, p. 6), quem vive nas grandes metrópoles atualmente depara-se no dia-a-dia com uma situação aparentemente paradoxal. Por um lado, viver em áreas urbanas é ter acesso a toda uma estrutura de apoio à vida. Por outro, há a sensação de que as condições geradas nessa estrutura sufocam e oprimem cada cidadão num constante estado de agressão.

De fato, viver em cidades equipadas com diversos serviços e estruturas fizeram com que a vida humana se tornasse algo mais longo, porém, uma questão essencial a essa realidade envolve quem são aqueles que possuem e de fato usufruem de toda essa estrutura de apoio à vida.

Sobre a emergência de atritos e hostilidades nos espaços urbanos, Moraes (1981, p. 32) segue a perspectiva de que as cidades são entendidas como

locais de concentração demográfica em que grupos, com graus distintos de poder, estão fisicamente próximos dentro desse habitat. Para ele, dois elementos: desejo e déficit de poder, relacionados à certas parcelas da população envolvidas de forma mais direta na produção da violência urbana, podem constituir parte importante dos fatores que impulsionam esse fenômeno social.

Se desejamos alguma coisa e vislumbramos o poder de realizá-la, isto quer dizer que os dois elementos mencionados se estão combinando. Aí dizemos que temos esperança ou, até mesmo otimismo. Mas se o desejo e poder se veem descombinados, as coisas se complicam muito para as pessoas. Noutras palavras: havendo uma queda, um colapso do desejo, está instalada a depressão psicótica; isto significa que o indivíduo se vê submergir na abulia (falta total de desejos, ausência de vontade, início da auto-anulação). De outra parte, mantendo-se o desejo e havendo um colapso do poder, a pessoa se vê tomada pela ansiedade e pelo medo.

Como se percebe, a ansiedade e o medo resultam do sentimento de impotência, de fragilidade. Ora, **o ser humano cheio de aspirações e sem nenhum poder de realizá-las, torna-se, de uma ou outra forma, violento**. Torna-se hostil. E quanto mais impotente, maior será a brutalidade da sua violência (MORAIS, 1981, p. 32-33).

A partir de um estudo sobre violência criminal no Brasil, Jean-Claude Chesnais (*apud* CARMONA, 2014, p.99) apontou seis fatores como causas responsáveis pela situação atual. Esses fatores representam grupos que agregam outras questões. São eles: fatores socioeconômicos, fatores institucionais, fatores culturais, fatores demográficos, a mídia e a globalização.

Algumas explicações para a manifestação diferencial dos crimes nas cidades se referem ao **controle social**, dividido em dois segmentos: formal e informal.

De acordo com Renato Topan (2010, p. 49-50), a desorganização social nas grandes cidades atua no **enfraquecimento dos laços que unem os membros da sociedade**, enfraquecendo possibilidades de estruturar um controle social democrático sobre a segurança pública, reduzindo chances de se construir modelos coletivos de ação. O desalento torna possível condutas nocivas à sociedade. Essa questão se agrava mais ainda nas grandes metrópoles devido a elevada densidade demográfica, onde a sociedade de massa transforma o indivíduo em um ser anônimo em meio a multidão.

Quando olhamos para a realidade brasileira, o aumento da violência urbana está certamente ligado ao estresse social causado pelo crescimento desenfreado dos centros urbanos já que o processo de urbanização ocorreu de

maneira tão acelerada que o desenvolvimento da infraestrutura urbana e social não conseguiu acompanhar o volume populacional presente, fato que dificultou qualquer planejamento mais ordenado do espaço urbano.

Milton Santos (2009, p.31) aponta que entre 1940 e 1980 as taxas de urbanização saltaram de 26,35% para 68,86%. Durante esses quarenta anos, a população total brasileira triplica ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Em comparação a processos de urbanização em outros países, o que ocorreu no Brasil em quarenta anos demorou aproximadamente cento e vinte anos para acontecer na Bélgica. Nos Estados Unidos a taxa de urbanização em 1870 correspondia a 25% da população, ao passo que no ano de 1950 a mesma taxa equivalia a 64% da população vivendo em áreas urbanas.

Todas as visões levantadas apontam para as situações existentes nos espaços urbanos que criam cenários vulneráveis e interferem diretamente na segurança que esses espaços são capazes de gerar.

Destacam-se a prevalência do medo e sua projeção na arquitetura e paisagem urbana, a criação de certos espaços privados, verdadeiras “fortalezas cidadinas” com ligações restritas com cenário urbano, a fragmentação social e espacial gerada pelas desigualdades e os impactos na qualidade de vida de seus habitantes como pontos sensíveis desse cenário.

Esses aspectos da realidade apontam para a constituição de um ambiente extremamente propício à atritos, terreno fértil para diversas formas de criminalidade violenta.

Nesse caso, o que se busca são vieses que possam expandir a análise geográfica e imergir cada vez mais nesse cenário. Isso é particularmente válido quando consideramos espaços urbanos como recortes de análise e discussão da violência e da insegurança.

A respeito da relação entre as cidades e segurança, Flávia Carbonari e Renato Sérgio Lima (2016, p.92), apontam que o novo paradigma do direito à cidade e da cidade para todos implica reconhecer a segurança como um direito em si. Os autores tratam de um direito básico de todos os cidadãos, o direito de ir e vir, de livre circulação, mas que é duramente afetado pelo temor e insegurança que paira em muitas cidades.

Ao tratar das liberdades e das relações que uma sociedade dispõe para usufruir de seu território, seja de forma afetiva ou apenas como espaços de circulação, percebemos a vinculação geográfica como um dos componentes constituintes desse fenômeno.

O direito à cidade significa se referir a um ambiente ocupado e transformado no qual diversos processos e estruturas implicarão na maneira como os habitantes podem usufruir de um território. O espaço é uma expressão da sociedade e as desigualdades sociais e econômicas afetam o modo e o ritmo com que determinados grupos se relacionaram com o território.

Se a busca por espaços urbanos justos são um dos vários objetivos que os geógrafos almejam ao tratarem das problemáticas do espaço urbano, discutir a violência é um ponto essencial nessa equação. Pensar o direito à cidade, é refletir sobre o espaço urbano planejado, inclusivo e seguro (CARBONARI E LIMA, 2016, p.94).

Ao pensar as cidades e a segurança pública, entende-se que isso se trata de um objeto que vai além das questões policiais. A função da polícia é essencial para a manutenção da ordem, porém, como se trata de questões complexas e determinadas por múltiplas causas, é necessário estender as ações para outros campos.

A segurança pública precisa ser algo compreendido enquanto um amplo processo social de pactuação e coalização em torno de regras de convivência e de relações sociais nas quais o território ganha centralidade (CARBONARI E LIMA 2016, p. 95).

É a partir desse debate que se compreende que existem contribuições e compreensões que precisam ser analisadas e principalmente averiguadas de forma mais profunda, a fim de se obter mais clareza no entendimento e na proposição de rumos para a segurança pública e para construção de cidades mais seguras para todos. Portanto, essa discussão é permeada pelo conceito de território. Esse conceito é fundamental para a argumentação geográfica sobre espaços seguros que pretendemos desenvolver neste trabalho.

Vale destacar que independentemente das responsabilidades dos agentes governamentais, sejam eles federais, estaduais ou municipais, as manifestações dessas problemáticas ocorrem nas cidades que estão inseridas nos

limites municipais, ou seja, as manifestações sociais estão enraizadas nesses ambientes, por isso, a importância de um olhar pormenorizado para esta escala espacial.

A compreensão do poder local como alternativa para mudanças significativas nas estruturas sociais e representativas ganharam relevância nos últimos anos. Essa discussão parte de aspectos relacionados ao conceito de território como categoria de análise espacial, ou seja, da visão territorial do poder local como promotor do desenvolvimento.

Devido a isso, os debates a seguir estão focados no entendimento do conceito de território e suas relações com as teorias do desenvolvimento através do poder local.

2.3 TERRITÓRIO E PODER LOCAL: SITUANDO A ABORDAGEM MUNICIPAL E AS POSSIBILIDADES DE GOVERNANÇA

Um aspecto notório dentro das pesquisas vinculadas a geografia do crime, são as diversas referências ao “território” como categoria analítica de base conceitual. Este conceito pode ser explorado de diversas formas dentro e fora do escopo geográfico, podendo ser embasado de diferentes maneiras. Assim sendo, destaca-se essa multiplicidade de compreensões sobre o território a partir dos diferentes referenciais encontrados nas escolas geográficas.

O conceito de território remonta a própria sistematização da ciência geográfica no século XIX. Moraes (2003, p.1) aponta o território como um espaço de exercício de um poder [...] qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre. Nesta visão, o Estado é considerado como o principal agente de produção do espaço.

Raffestin (1993, p.13) aponta que para Ratzel, fundador da geografia política, existe uma estreita ligação entre o solo e o Estado, em que o enraizamento das comunidades no solo é considerado elemento fundador e formador do Estado moderno. Ratzel também propôs analisar o papel fundamental da posição e situação do território em relação a outros Estados, bem como a forma, extensão, permeabilidade, entre outros aspectos, relativos às suas fronteiras.

Pode-se considerar neste caso o termo solo como correspondente ao de território, como revela Souza (1995, p. 86). Ou seja, Ratzel racionaliza o Estado o teorizando-o geograficamente a partir de um enfoque teórico organicista.

A geografia política de Ratzel é uma geografia do Estado. O Estado pode ser lido geograficamente e Ratzel forneceu categorias para decifrá-lo: centro versus periferia, interior versus exterior e etc. (RAFFESTIN, 1993, p.13). Vale destacar a valorização unilateral do Estado na teoria ratzeliana, onde o poder só é presente nesta entidade, desconsiderando outras manifestações.

Durante a primeira metade do século XX, com algumas raras exceções, a geografia política foi uma geografia do Estado que não quis ver no fato político mais que uma expressão do Estado (RAFFESTIN, 1993, p.22).

Decorrentes das mudanças epistemológicas acerca da ciência geográfica a partir dos anos 1960, em um contexto de renovação do discurso e das práticas, o conceito de território vinculado preteritamente a um discurso estadista, amplia sua acepção considerando os diversos recortes espaciais orientados pelas múltiplas escalas de poder, como sintetiza Saquet.

Afirma-se, dessa forma, a partir da segunda metade dos anos 1960, um novo modo de ver e compreender o território. Há, de modo geral, nas ciências sociais e no real, mudanças substantivas que interagem e determinam novos arranjos à ciência geográfica; são fatores e elementos (i)materiais que fazem parte da vida, condicionado e sendo influenciados pela produção do conhecimento e do pensamento. (SAQUET, 2007, p.40)

Seguindo essa linha de mudanças, Raffestin (1993) propõe a substituição de uma problemática morfofuncional para uma problemática relacional, levando em conta a multidimensionalidade do poder, ao invés de concentrar a geografia política em apenas uma forma de organização, o Estado. Considera essencial compreender que o espaço é anterior ao território, onde o território surge a partir do espaço.

Se alguém se apropria ou domina um espaço, esse alguém *territorializa o espaço*. Parafraseando o filósofo francês Henri Lefebvre, Raffestin (1993, p.194) aponta que “*o território é a prisão que os homens constroem para si*”, ou seja, o território é fruto da interação entre os homens e deles com o espaço, e, no caso específico dessa pesquisa, destacam-se as questões do poder, dos contra-

poderes, da dominação, da apropriação como elementos inerentes à violência e à criminalidade violenta.

Para Haesbaert (2004, p. 91), o território nasce de uma dupla conotação: material e simbólica. Para o autor qualquer definição de território está relacionada a ideia de poder como fenômeno mais amplo, não se restringindo ao poder político. Nessa abordagem, a conotação material que liga o poder ao território pode ser compreendida a partir da ideia de poder concreto, referente à dominação e relacionada ao caráter funcional das relações que estabelece, particularmente as que são permeadas pela propriedade privada e pelo valor de troca do espaço.

Por sua vez, a conotação simbólica inerente à relação entre poder e território refere-se às múltiplas apropriações decorrentes do *valor de uso do espaço*, comportando desde ligações de caráter religioso até sentimentos de pertencimento, construção identitária, posse e usufruto de recursos. Para Rogério Haesbaert (2004, p. 95-96), o território desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação mais concreta e funcional à apropriação mais subjetiva e simbólica.

Sobre as ideias de dominação e apropriação, Henri Lefebvre (apud HAESBAERT, 2004, p. 94) aponta que estas deveriam caminhar juntas, porém, o modelo capitalista fez com que a dominação suplantasse a apropriação, diminuindo as possibilidades de uma efetiva reapropriação dos espaços, dominados pelo aparato estatal e empresarial. Vale destacar que Lefebvre se refere à categoria espaço como *socialmente construído*, porém, podemos afirmar que o espaço trabalhado pelo autor é um “espaço feito território” através dos processos denominados de apropriação e dominação (HAESBAERT, 2004, p. 94).

A diferença no caso é que se o espaço social aparece de maneira difusa por toda a sociedade, o território e os processos de *des-territorialização* devem ser diferenciados pelos sujeitos que exercem o poder e também pelos que são, direta ou indiretamente, afetados pelo exercício desse poder. Dessa forma, deve-se frisar que se trata de relações sociais como relações de poder.

Para Marcelo Lopes de Souza (1995, p.80), o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. O argumento central nesse debate se pauta em quem e como esse espaço é dominado ou influenciado e como o poder é exercido.

Para Souza (1995) a questão do poder é um ponto chave nas interpretações dessas relações e para isso o autor busca na obra de Hannah Arendt esclarecimentos. O autor concorda com os apontamentos de Arendt de que existem *superposições de conceitos que simbolizam diferentes fenômenos e dificultam a compreensão do significado de poder*.

Arendt diferencia as velhas concepções de poder que o definiam como formas de dominação, imposição e coerção, sobretudo a partir da obra de Max Weber, daquilo que acreditava ser a essência do poder. Para a autora poder e violência são questões distintas que caracterizam diferentes formas de manifestação do poder.

Emana desse debate a noção de consenso popular para gerar a real legitimidade do poder, ou seja, para Arendt (2020, p. 60) o poder corresponde a habilidade para agir em concerto, pois o poder não pertence a uma pessoa, mas sim a um grupo. Por fim, a violência se caracteriza por seu caráter instrumental. Quando o poder se esvai, não há mais legitimidade que apoie a permanência de uma instituição, e a violência assume seu lugar.

Em relação ao conceito de território, Souza discute o fato de que o território não pode ser reduzido a figura do Estado (1995, p.81), já que os conceitos são construídos dentro de temporalidades diferentes. Essa visão que comportaria uma centralidade excessiva da figura do Estado, estaria relacionada à chamada geografia política tradicional, que tem em Friedrich Ratzel seu expoente e na qual a noção de território estava centradas no chamado “território nacional”.

Uma forma crítica e flexível de se abordar o tema, é compreender o território como um campo de forças ou uma rede de relações sociais que define um limite, uma alteridade (SOUZA, 1995, p. 86). Segundo essa visão, não é necessário um enraizamento tão focalizado como orienta a geografia política tradicional, já que territórios são relações sociais projetadas no espaço e desta forma não são constituídos apenas e a partir do Estado. Eles podem se constituir ou se dissipar, serem regulares ou periódicos e são exemplos das chamadas territorialidades flexíveis (SOUZA, 1995, p.87), como os casos dos territórios da prostituição na cidade do Rio de Janeiro, caracterizados por serem móveis ou flutuantes. Outro exemplo se refere ao tráfico de drogas, que se estabelecem em “territórios enclaves” espalhados

pelo tecido urbano onde a territorialidade de cada facção criminosa representa uma rede complexa e entrelaçada por nós.

Ao comparar essas diferentes percepções sobre o território, Souza (1995) esclarece que a partir da visão tradicional da geografia política, os territórios eram compreendidos como entidades que se justapõem contiguamente e não como passíveis de se superpor, fator considerado limitante para a compreensão dos fenômenos territoriais da atualidade.

Essa possibilidade de superposição aponta para uma exigência metodológica de uma abordagem *multiescalar*. Nesta pesquisa, o foco da análise é o poder local, iniciativas municipais e intermunicipais que, por força do próprio ordenamento jurídico, se articulam necessariamente às ações de outros entes políticos e se caracterizam no contexto de sobreposição de territorialidades.

A existência de instancias de uma mínima governança como Consórcios Intermunicipais, Conselhos Municipais e Estaduais de Segurança Pública, Conselhos Comunitários de Segurança, são estratégias reais de aproximação de uma situação de ampliação do controle social sobre as políticas de segurança e de sua gestão territorial, na perspectiva do desenvolvimento socioespacial.

Ao criticar a noção centralizadora do território por parte do Estado, Souza lembra que a ideia de desenvolvimento também está aprisionada a um modelo ocidental capitalista. Para Souza (1995, p.100), o uso e controle do território, como a repartição real do poder, devem ser elevados a um plano de relevância quando da formulação de estratégia de desenvolvimento socioespacial.

Expandir a ideia de território além de seu caráter ideológico passa por uma releitura da problemática do desenvolvimento e a ideia de territorialidade autônoma assume grande importância. A noção de desenvolvimento passa por uma limitação conceitual, distanciando-se das necessidades elementares da sociedade, como a noção desenvolvimento econômico, que não significa uma real autonomia e justiça social.

Satisfazer as necessidades humanas também inclui a liberdade, a cultura, a participação, entre outros processos. Um modelo civilizatório não se restringe à economia. Engloba a sociedade instituída e seu imaginário, a partir do qual o caráter instituinte da sociedade pode continuar e, assim, propor e sancionar novos direitos e deveres, novas relações (CASTORIADIS 1975 apud SOUZA, 1995, p. 103).

A autonomia possui um valor central para uma nova conceituação de desenvolvimento. Neste caso, *entende-se por autonomia o poder de uma coletividade se organizar por si própria*, por leis próprias. Nesse contexto, a autonomia é base do desenvolvimento trazendo mais liberdade e menos desigualdades e a necessidade dos consensos. Arendt (2020) também parte da coletividade e do consenso como fonte de emanção de poder.

Souza (1995, p. 106) aponta que uma sociedade autônoma é aquela que consegue administrar seu território livremente, isto é, de modo que a participação e o consenso sejam priorizados. Um projeto de autonomia pressupõe também a liberdade para se colocar a questão do desenvolvimento na direção da justiça social, dessa forma, a territorialidade compreendendo em si a tríade espaço-poder-território, torna-se uma questão essencial.

Ao defender a tese de que o território é fundamental para o processo de desenvolvimento e condição para uma gestão socialmente justa, confrontamo-nos com a heteronomia da sociedade. A heteronomia entendida como assimetria nas relações de poder, ensejando a redução da prioridade dos consensos e da participação, acaba por conduzir a uma visão do poder e a práticas sociais em que o Estado se torna concretamente seu maior detentor, legitimando formas de dominação que não convergem para o desenvolvimento social e para uma gestão que objetiva reduzir as injustiças.

Na atual situação brasileira, em relação às políticas de segurança, essa heteronomia se expressa na concentração e centralização de poderes na esfera estadual e federal e na deslegitimação dos municípios, ente federativo mais próximo da população, como ator efetivo na produção de espaços mais seguros. Buscar a descentralização nesse sentido é um passo fundamental para o real desenvolvimento territorial e social consensual.

É possível verificar nos apontamentos de Rückert, uma valorização das organizações locais na tentativa de experimentar um desenvolvimento que fuja do domínio centralizador do Estado Federal para um modelo associativo e cooperativo, compartilhando os poderes com as esferas locais.

. Sobre a descentralização político e administrativa, Rückert (2004, p.10) argumenta que a constituição de 1988 consagra um novo pacto social ao incluir estados e municípios como entes federados. Porém, ressalta que essa

descentralização não ocorreu na prática, sendo necessário compreender a descentralização como tentativas de redistribuição do poder.

Silva e Costa (1995, p.263) entendem por descentralização uma “redistribuição dos recursos, dos espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades”. Essa distribuição pode ocorrer entre as instâncias governamentais, poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. A busca pela distribuição do poder centralizado é entendida por muitos como uma busca pela democracia.

A descentralização política-administrativa do Estado trouxe possibilidades para avanços das chamadas políticas de desenvolvimento regionais e locais. A situação financeira do Brasil nos anos 1990 instigou o retorno da questão regional em discursos sobre a descentralização. Rückert (2004, p. 10) afirma que os espaços locais são compreendidos em uma nova articulação privilegiando o aproveitamento de recursos próprios para diversificar o crescimento e criar novas formas de gestão por parte de atores locais.

Nesse sentido, ao observar as tendências de atuação em diferentes escalas de poder, juntamente com as propostas e os entendimentos das novas possibilidades de participação através da descentralização político-administrativa e o ímpeto local, entendemos que é possível analisar os objetivos vinculados à Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) de 2018 sob essa luz. Desdobra-se dessa análise proposições que preconizam a participação das secretarias e forças de segurança dos diferentes entes federados, incluindo os municípios.

Além disso, as diretrizes da PNSP 2018 direcionam a criação de planos de segurança por parte de diferentes entes federados, na tentativa de aumentar os esforços e a coordenação na criação de novas estruturas que possam enfrentar o desafio das múltiplas manifestações da criminalidade violenta.

Destaca-se a atuação municipal que é considerada como parte integrante dessa nova estrutura e fundamental para uma aproximação com a sociedade, já que corresponde à representação federativa física e institucionalmente mais próxima da sociedade. Esta possibilidade ganha ainda mais destaque, quando se verifica que na dinâmica geográfica da criminalidade violenta no território brasileiro o processo de interiorização se acentuou a partir dos anos 2000.

Há pesquisas que apontam claramente que as taxas de mortes violentas intencionais (MVI) que incluem o número de vítimas homicídios dolosos, roubo com resultado de morte e lesão corporal seguida de morte possuem dependência espacial¹ e, portanto, sua variabilidade espacial não é aleatória. Essa variável (MVI) tende a formar concentrações geográficas, coincidindo com municípios em que há elevados contingentes e densidades populacionais e municípios próximos (ANJOS JÚNIOR; CIRÍACO; SILVA, 2018, p.136)

Para Ribeiro e Loiola (2009, p. 211), o reconhecimento da pluralidade, complexidade e fluidez dos territórios é fundamental para tê-los como referência para um processo de governança e regulação. Sendo assim, vislumbra-se a tentativa de reforma do Estado e consequentemente das novas estruturas territoriais decorrentes disso, como uma possibilidade para um desenvolvimento local *sui generis*, atento as demandas locais e aos problemas das escalas mais próximas da realidade.

¹ Segundo Peter A. Rogerson (2012, p.127) “[...] dados geográficos geralmente não são independentes”. A dependência espacial geralmente é avaliada a partir de coeficientes de autocorrelação espacial, a exemplo dos indicadores de associação espacial de Moran (global e local). Essa análise foi realizada por ANJOS JÚNIOR; CIRÍACO; SILVA (2018) que testaram a dependência espacial das taxas de crimes em municípios da Região Sul. Os resultados para o Paraná enfatizam essa constatação.

3 VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, o uso da força parece ser a forma mais comum de ação contra a violência. Geralmente, a coerção do Estado é justificada pela preservação da segurança coletiva. O monopólio do uso da força é utilizado e abusado como principal forma de enfrentamento aos elevados índices criminais e tido como resposta principal pois, aparentemente, se mostra mais imediata, ágil e visível aos olhares e anseios da população. Representando dessa forma, o principal modo de atuação do Estado no combate à criminalidade.

Exceto por algumas experiências alternativas localizadas, não se observam a curto e médio prazo opções que possam mudar as estruturas do *modus operandi* da segurança. (SENTO-SÉ, 2005)

Enquanto em diversos setores da sociedade se discutem possíveis modelos de gestão pública pautados em propostas democrático-participativas, na segurança pública se observa ainda a permanência de abordagens tecnocráticas e autoritárias. Três razões são apontadas por Frey e Czajkowski (2005, p. 308) para compreender esse fenômeno. São elas:

1. Uma política pública tradicionalmente fechada e excludente;
2. Cultura autoritária e estrutura hierárquica das instituições envolvidas;
3. Incipiência de um movimento social de luta pelo combate ao crime.

Ainda segundo Frey e Czajkowski (2005, p. 309), destacam-se três formas de atuação do Estado na segurança pública, sendo elas: *o modelo econômico-liberal, o tecnocrático-autoritário e o democrático-participativo*.

No modelo econômico-liberal, o mercado é considerado como melhor mecanismo para garantir a satisfação dos desejos individuais, inclusive os relativos à segurança pessoal e familiar. A contratação de serviços de empresas privadas de segurança armada em empresas e condomínios é um indicativo do tipo de ação paliativa propiciada por esse modelo. Entretanto, esse modelo tem potencial para escancarar ainda mais as desigualdades sociais.

Ao mercantilizar a segurança e tornar o acesso a ela fragmentado e mediado pela posse e controle de recursos financeiros consideráveis, a serem dispendidos na mitigação da sensação de insegurança, alija parcelas inteiras da população que não tem como arcar com a contratação de segurança particular.

No modelo tecnocrático-autoritário prega-se a valorização de certas competências técnicas baseando-se na alegação da necessidade de um Estado forte com elevada capacidade de fazer valer os interesses coletivos. A resolução das questões relacionadas à violência seria obtida mais pelo combate aos resultados da violência e da criminalidade do que pela atuação efetiva sobre suas causas (FREY E CZAJKOWSKI; 2005, p.310). Esse modelo torna explícita a diferença entre segurança pública e combate à violência.

No caso desta pesquisa a proposta é identificar algumas iniciativas municipais que possam convergir com ações de controle social e estruturação do campo da segurança na escala municipal, ao mesmo tempo em que se constitui uma base para apoiar ações de combate à criminalidade violenta numa perspectiva participativa e democrática.

No modelo democrático-participativo as múltiplas causas envolvidas no cenário da violência tornam evidente a necessidade de envolvimento ativo da população ou, a depender do entendimento subjacente, da sociedade civil organizada. Esse modelo ganha credibilidade nas políticas de segurança ao permitir que um maior número de atores colabore nos processos de elaboração, condução e tomada de decisões de políticas de segurança pública mais assertivas.

Novos arranjos de governança contribuem para mobilizar o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhor performance administrativa dos setores direta e indiretamente envolvidos com a segurança pública. Contribui ainda com a democratização dos processos decisórios, particularmente na escala local.

Em relação ao Brasil, durante o processo de redemocratização ocorrido nos anos 1980/1990, pode-se afirmar que não houve uma transição efetiva nas relações Estado-Sociedade, no que tange aos aparatos policiais e políticas de segurança.

Há permanências de relações cotidianas marcadas por práticas associadas aos contextos autoritários e hierárquicos que vigoraram durante a ditadura militar. Luta-se ainda por uma transição mais efetiva de fato, que se encaminhe em direção a um maior controle e participação sociais nas questões de policiamento e segurança pública (SENTO-SÉ, 2005).

Diferentemente de outros setores da sociedade, manteve-se o caráter centralizador e tecnocrático advindo dos tempos da ditadura militar que, atualmente, ainda perdura. Essa situação é avaliada como um descompasso frente aos desafios de se conquistar uma segurança pública fundada em bases democráticas.

A situação descrita acima se torna mais evidente frente ao desenvolvimento de estudos sistemáticos sobre segurança pública e violência criminal, a exemplo do Atlas da Violência no Brasil e das publicações do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) que possibilitam reunir diversos dados sobre a dinâmica da violência urbana no país.

Considerando essa contextualização histórica acerca do modelo vigente das relações Estado-Sociedade no âmbito da segurança pública e os aportes de informação trazidos pelos estudos sistemáticos sobre segurança e violência, a seguir, apresentaremos um panorama das mudanças na dinâmica da violência no Brasil.

O tema será abordado a partir dos indicadores sobre violência e criminalidade disponíveis, reunindo dados das últimas décadas referentes ao Brasil e ao estado do Paraná.

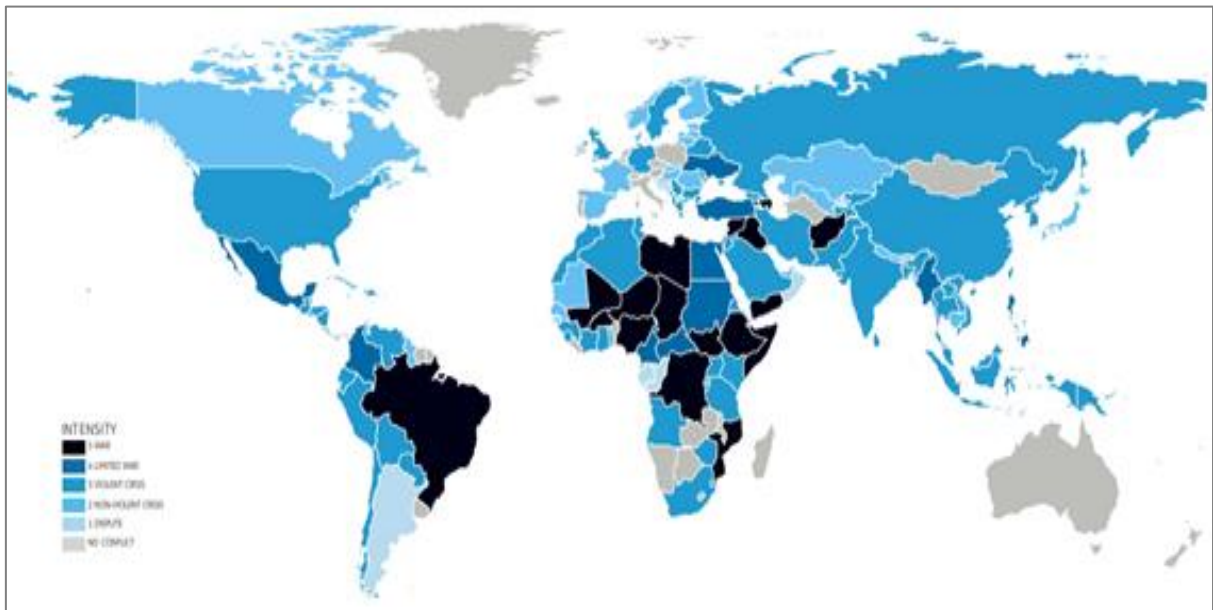
3.1 VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO BRASIL: UMA VISÃO GERAL A PARTIR DOS ÍNDICES DISPONÍVEIS

O aumento dos índices criminais até 2017 demonstrou que o Brasil se encontra em um cenário alarmante. Mesmo sendo um país que não possui problemas relacionados a grandes conflitos armados de ordem étnica, religiosa, civil ou política, os dados sobre vítimas da violência se assemelham ou superam os de regiões beligerantes.

Anualmente o *Heidelberg Institute for International Conflict Research* (HIIK) publica um relatório intitulado *Conflict Barometer* que aponta o grau de intensidade dos conflitos nos diversos países do mundo, distribuindo-os em 6 níveis: disputas, crises não violentas, crises violentas, guerra limitada e guerra. Os níveis de disputas e crises não violentas correspondem a conflitos não violentos, já crises violentas, guerra limitada e guerra correspondem a conflitos violentos.

O mapa 1 identifica a situação dos países, sendo que aqueles representados com uma tonalidade mais escura, são os que se encontram classificados como em *situação de guerra*.

Mapa 1 - Conflitos em 2020: Escala Nacional e Internacional



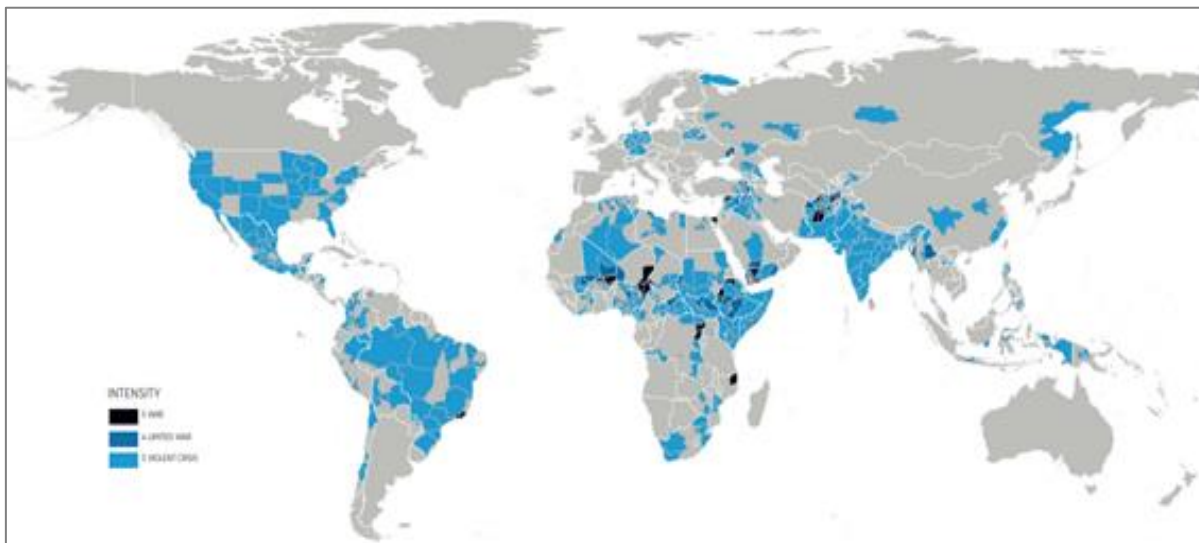
Fonte: HIIK (*Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2022*)

Como se pode observar, o Brasil apresenta o mesmo grau de intensidade de conflitos que ocorrem em países em guerra civil, tais como: Síria, Iêmen e Líbia.

É claro que o grau de destruição geral, considerando-se especialmente as infraestruturas, que ocorre nesses países árabes não se assemelha ao que ocorre no Brasil. Porém, devido aos critérios metodológicos utilizados pelo Instituto *Heidelberg*, o nível de tensão gerado pelos conflitos entre traficantes de drogas, milícias e o governo, principalmente nos estados do Rio de Janeiro e Amazonas, colocaram o país nesse grau de violência em 2020.

O mapa 2 revela a mesma análise, porém, considerando a escala subnacional, e no caso do Brasil, é possível avaliar algumas situações presentes nas unidades federativas.

Mapa 2 - Conflitos Violentos em 2020: Escala Subnacional



Fonte: HIIK (*Heidelberg Institute for International Conflict Research*, 2022)

Destacamos no mapa acima a situação do estado do Rio de Janeiro. Essa unidade federativa já apresentava piora nos números desde 2016 em relação ao nível de tensão. Em 2020, alcança o patamar de território em guerra, conforme a última publicação do instituto Heidelberg.

Uma das marcas dessa realidade vivida ocorreu em fevereiro de 2018, quando o então presidente da república Michel Temer decretou (nº9288/18) intervenção federal militar na segurança pública do Rio de Janeiro, até o dia 31 de dezembro do mesmo ano. Essa medida buscou pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública naquela unidade da federação.

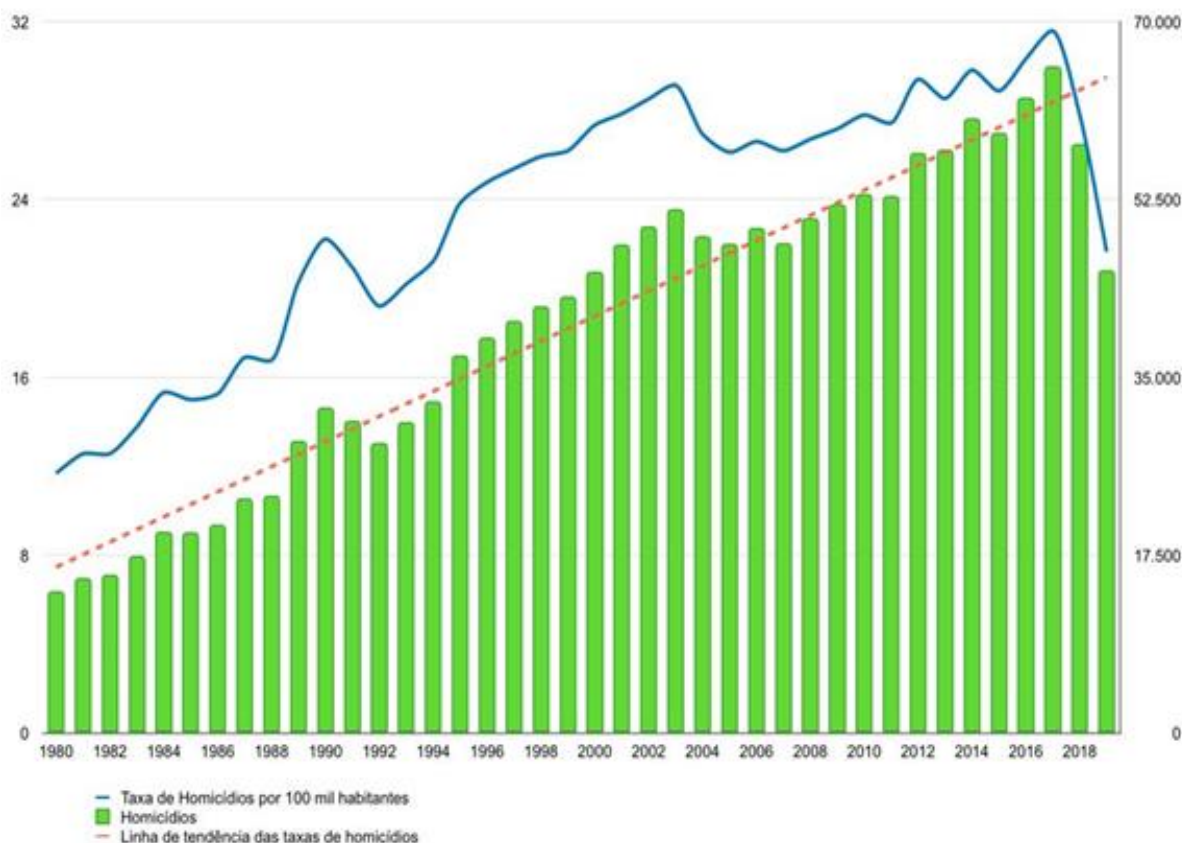
Essa reflexão se mostra reveladora e amplifica a necessidade de se postular uma forma alternativa de entender a intensidade dos conflitos que atingem determinados grupos sociais e determinadas localidades, bem como a estrutura desses cenários violentos em diferentes momentos e situações.

O retrospecto brasileiro em relação aos indicadores de homicídios revela que a década de 1980 é considerada um período de crescimento da violência urbana quando comparados às décadas anteriores, particularmente com o aumento de homicídios de jovens. Nos anos seguintes esses números aumentaram ainda mais.

Em 1991, o registro de assassinatos de jovens foi de 10.036 e no ano 2000 foi de 17.762 jovens (RIQUE; LIMA, 2003, p.16). É possível verificar no gráfico a seguir a evolução dos números de homicídios entre 1980 e 2018. A representação

gráfica explícita o crescimento vertiginoso do número de homicídios durante o período considerado.

Gráfico 1 - Total e Taxa de Homicídios no Brasil (1980 - 2019)



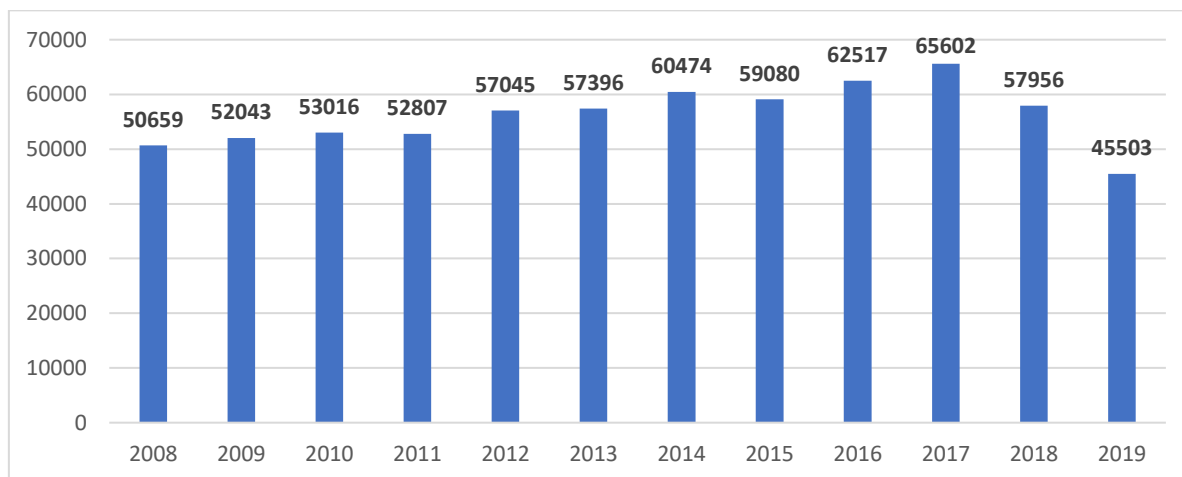
Fonte: Atlas da Violência / Elaborado pelo autor.

As taxas totais de homicídios por 100 mil habitantes acompanharam a tendência ascendente dos valores dos homicídios de jovens. Mesmo apresentando oscilações ao longo do período, a linha de tendência expõe o ritmo de crescimento dos homicídios.

Nos últimos anos, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) com apoio de outras entidades tornou-se responsável pela publicação do Atlas das Violência, importante documento que aglutina diversas informações sobre o tema no Brasil. O relatório de 2021 apresenta os números da violência e criminalidade até o ano de 2019. Segundo o documento, ocorreram **45.503 homicídios no Brasil em 2019**, o que corresponde a uma taxa de **21,7 homicídios para cada 100 mil habitantes**.

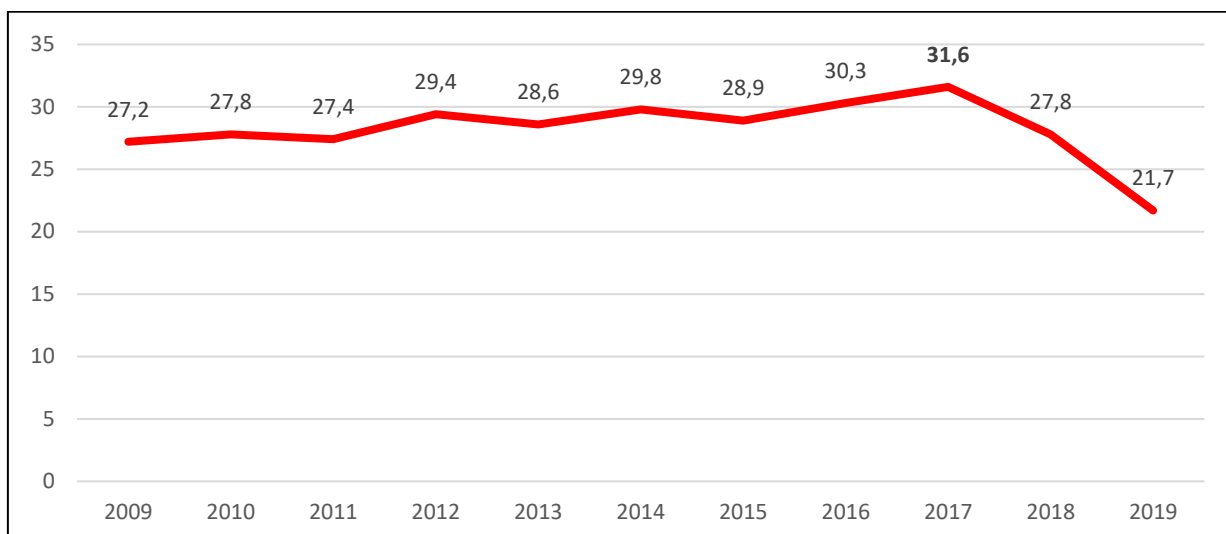
O gráfico 2 revela os números relativos aos totais de homicídios entre 2008 e 2019.

Gráfico 2 - Evolução do Número de Homicídios no Brasil: 2008 - 2019



Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Elaborado pelo autor.

Em 2008 o número total de homicídios superou o patamar de 50 mil mortes e desde então, os números seguiam uma tendência de crescimento até que no ano de 2018. Essa linha ascendente foi interrompida com uma redução do número de homicídios em comparação a 2017. Vale destacar a representatividade dos jovens de 15 a 29 anos em relação ao total de homicídios. As ocorrências de homicídios nessa faixa etária corresponderam a 53,3% do total em 2018 (IPEA, ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2020). As taxas de homicídios por 100 mil habitantes acompanharam a evolução dos números absolutos de homicídios, oscilando para mais e para menos, porém, mantendo a tendência de alta até 2017, quando foi alcançado o pico de 31,59 homicídios por mil habitantes, como pode se observar no gráfico 3.

Gráfico 3 - Brasil, Taxa de Homicídios por 100 mil habitantes – 2009/2019

Fonte: Atlas da Violência. Elaborado pelo autor.

Em 2018 e 2019 a taxa homicídios acompanha a queda no número total de homicídios, caindo de 27,8 para 21,7 homicídios por cem mil habitantes. Houve, portanto, uma redução de 12% em 2018 quando se compara com a taxa de 2017 e de 22% em 2019, comparada à taxa de 2018.

Segundo Bruno Paes Manso² (2022), integrante do NEV-USP:

A queda dos homicídios no Brasil em 2021 deve ser celebrada, mas também analisada com atenção e cuidado. Fenômenos complexos, como a variação das mortes intencionais violentas, são influenciados por causas diversas, o que torna qualquer tentativa de explicá-las relativamente limitada. O acompanhamento dessas mudanças, no entanto, permite identificarmos padrões importantes, que o Monitor da Violência vem ajudando a apontar e desvendar desde 2017, ano em que foi lançado.

A reportagem aponta múltiplas causas passíveis de incidir sobre a tendência de queda no número de homicídios. Enfatiza que a criminalidade violenta é bastante complexa e seu comportamento não se deixa apreender a partir de relação causais binárias. É importante ressaltar o crescimento do número de mortes violentas por causas indeterminadas (MVCI) ao mesmo passo que as taxas de homicídios regrediram. Essa categoria abriga casos de óbitos em que não foi possível estabelecer

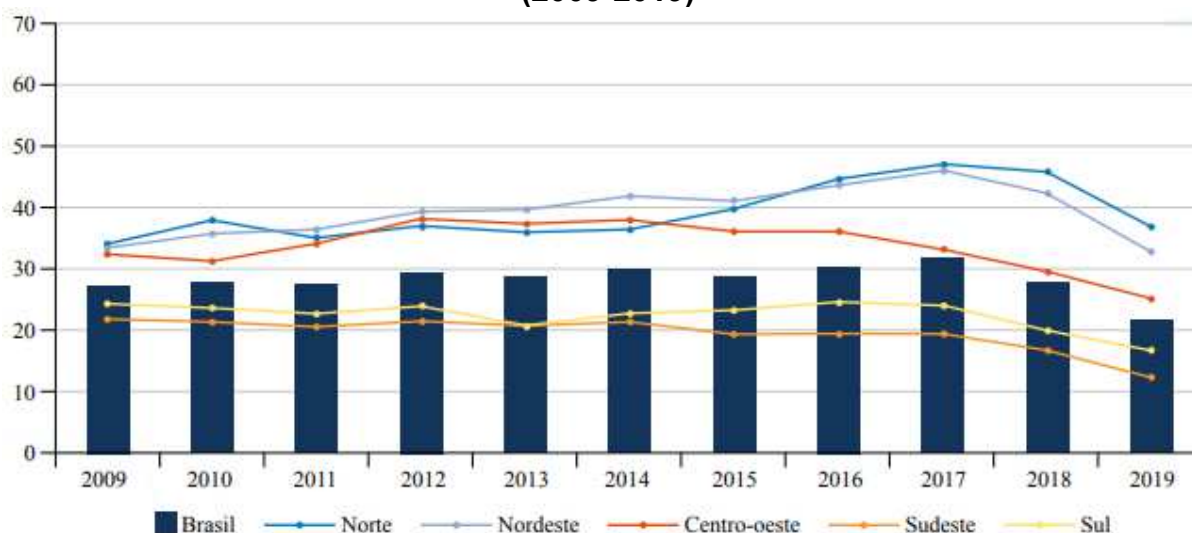
² MANSO, Bruno Paes. **Breve história do crescimento e queda dos homicídios no Brasil**. Portal G1, 21/02/2022. Disponível em << <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2022/02/21/breve-historia-do-crescimento-e-queda-dos-homicidios-no-brasil.ghtml> >> acesso em 16/11/2022.

as razões da morte. Esta situação reduz o conhecimento sobre a realidade atual e prejudica a comparação com anos anteriores e a verificação da situação nas Unidades Federativas, além de potencialmente mascarar casos de homicídios (IPEA, ATLAS DA VIOLÊNCIA, p. 20, 2021).

Para uma pesquisa sobre esse tema na área de Geografia, um olhar pormenorizado sobre como essa tendência de queda nas taxas de homicídio incide nas grandes regiões do Brasil é de grande importância, pois traz indicações sobre a espacialização desse importante indicador.

Observando as tendências regionais nota-se certa disparidade em relação à distribuição dos índices de mortes violentas no território do país, como se pode observar no gráfico 4.

Gráfico 4 - Taxa de Homicídios por 100 mil hab. – Brasil e Grandes Regiões (2009-2019)



Fonte: Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica/IBGE e SIM/MS. Elaboração: Diest e FBSP. Obs: O número de homicídios na região de residência foi obtido pela soma dos CIDs 10 X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja, óbitos causados por agressão mais intervenção legal.

O comportamento da taxa de homicídios nas regiões Norte e Nordeste se distingue claramente do comportamento da mesma taxa nas regiões Centro Oeste, Sul e Sudeste. Enquanto a partir de 2016, nas regiões Centro Oeste e Sudeste, há um claro viés de redução das taxas, nas regiões Norte e Nordeste, desde 2014, a tendência é de aumento relativamente acelerado do número de homicídios por mil habitantes até o ano de 2017.

A região Sul, por sua vez apresenta um comportamento intermediário, com crescimento moderado das taxas entre 2014 e 2016 e tendência de redução a

partir daí. Atualmente o Sul apresenta taxas de homicídios em queda e, junto com o Sudeste, são as regiões com as menores taxas de homicídios no Brasil.

Em resumo, ressalta-se que, a partir de 2017, foi possível observar queda das taxas de homicídios por 100 mil habitantes em todas as regiões do país. Uma das razões levantadas para a queda dos índices nas regiões Norte e Nordeste foi a diminuição das tensões entre as duas maiores facções criminosas do país: Comando Vermelho - CV e Primeiro Comando da Capital – PCC, nas disputas pelo controle de rotas de tráfico internacional de drogas no arco norte brasileiro.

Essa análise por regiões indica outro processo importante na dinâmica espacial da criminalidade violenta no Brasil: **a tendência de interiorização**.

O processo de interiorização da criminalidade violenta foi apontado por Waisensfisz (2008) no estudo intitulado “Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros”. Uma das conclusões do estudo foi que estava ocorrendo um deslocamento da criminalidade violenta letal das capitais e áreas metropolitanas mais próximas do litoral para cidades menores situadas no interior do país, especialmente em regiões de fronteira.

O crime organizado ligado aos tráficos de armas e drogas, áreas de desmatamento e garimpo ilegais e a fraca presença do Estado são motivos apontados pelo estudo para o aumento dos índices de violência no interior do Brasil.

Segundo o estudo coordenado por Waisensfisz (2008), 556 cidades, cerca de 10% do total de municípios do Brasil - concentraram 73,3% dos assassinatos ocorridos em 2006. Esses municípios apresentavam em média 143,9 mil habitantes e respondiam por 44% da população brasileira.

Algumas das cidades com as taxas médias de homicídios mais elevadas do País à época estavam situadas em Mato Grosso do Sul – Coronel Sapucaia (MS), com 107,2 homicídios em 100 mil habitantes – e Foz do Iguaçu no Paraná, situada na tríplice fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina), com 61,3 homicídios por 100 mil habitantes (WAISENLFISZ, 2008).

Em outras cidades do Paraná, como Cambé e Londrina, a situação de vitimização juvenil relativa à homicídios entre a população jovem de 15 a 24 anos também se apresentava com números críticos. Nesses municípios mais de 50% dos homicídios ocorridos em 2006 envolviam jovens, respectivamente 57 por 100 mil habitantes para Cambé e 52 por 100 mil habitantes para Londrina. Os dois municípios

estavam entre os 10 com maior índice de vitimização juvenil no Brasil em 2006 (WAISENLFISZ, 2008, p.69).

Outros estudos corroboraram o processo de interiorização da violência como uma tendência que se efetivou na dinâmica geográfica da criminalidade violenta no Brasil. O trecho a seguir evidencia esse fenômeno com dados relativos a crimes violentos letais e intencionais (CVLI)

O principal objetivo desta dissertação é analisar a variação espacial e longitudinal das taxas de homicídio no Brasil.[...]

A hipótese de trabalho sustenta que a violência está aumentando mais rápido nos municípios do interior. Os principais resultados evidenciam que a velocidade do crescimento da violência é maior nas cidades do interior e nos municípios de pequeno porte. Enquanto a taxa de CVLI nas cidades com até 50 mil habitantes cresceu 47,65%, a taxa observada nas localidades com população acima de 200 mil pessoas caiu cerca de 10,07%, em média. Ainda, a taxa observada nas Regiões Metropolitanas dos dez estados mais populosos do Brasil diminuiu 16,36% enquanto nos municípios do interior aumentou em 25,31%. (SILVA, 2018, p.6)

Outro estudo recente (SOARES Filho et al., 2020) indica resultados semelhantes:

Estudo realizado em meados da década de 2000 já apontava para o deslocamento, o avanço e o espalhamento de homicídios em direção a outros municípios de áreas metropolitanas e interior dos estados no Brasil. Delitos, como assaltos, também estão em ascensão e espalham-se para localidades rurais, conforme se tornam mais integradas no espaço a áreas urbanas, enquanto serviços públicos, incluindo segurança, estão concentrados nas grandes cidades. Estados da região Sul, embora com menor magnitude, apresentaram aumento nas TMH. Distingue-se, contudo, o estado do Paraná por exibir aumento de áreas com altas TMH. Concordante com achados anteriores, que incluem entre territórios críticos cidades metropolitanas na tríplice fronteira (Brasil, Paraguai, Argentina), e em trajetos que levam ao Sudeste, cujo risco de homicídio se eleva à medida que aumenta o porte do município³⁶⁻³⁹. Corredores a partir de fronteiras de entrada de drogas e armas impactam direta e indiretamente diferentes regiões, pela violência ligada ao tráfico. (SOARES FILHO et al., 2020, p.3102)

Dessa forma, entende-se que principalmente no Paraná a interiorização da violência contribuiu para que os municípios tomassem iniciativas relativas à segurança pública, principalmente nas duas últimas décadas.

3.2 AÇÕES RECENTES NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA ESCALA NACIONAL

No Brasil, o ano de 2018 ficou marcado pela criação do Ministério da Segurança Pública (Lei nº13.690/18) e a aprovação das leis nº 13.675/18, que implementou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e a Lei nº 13.756/18 que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Vale lembrar que, em 2019, os ministérios da segurança pública e justiça voltaram a fazer parte da mesma pasta executiva.

Ressalte-se que, no ordenamento jurídico brasileiro determinado pela CF1988, são as unidades federativas, isto é, os estados, que detém o controle das ações de combate à criminalidade violenta por meio das polícias civil e militar. A Federação atua na fiscalização das fronteiras e no controle de ações criminosas que estiverem sob a jurisdição das polícias federais. Portanto, essa estruturação do sistema de segurança pública a partir do nível federal representou alguma mudança na dinâmica das relações entre os entes federados

A criação do FNSP possibilitou que outros entes federados tivessem acesso a verbas para propor e executar ações na área de segurança pública. Segundo Peres, Bueno e Tonelli (2016, p38)

Nas últimas décadas esse engajamento dos municípios na segurança pública foi se consolidando e ampliando em três diferentes aspectos: 1) em volume de gastos, passando de 0,03% do PIB entre 2000 e 2015 (FINBRA; SICONFI) em priorização, passando a ocupar, na média, 0,61% das despesas totais dos municípios; 2) em termos de estrutura administrativa, com o crescimento do número de guardas civis, chegando a 1.081 forças municipais, cujo efetivo é de 99 mil homens e mulheres (IBGE, 2015).

É possível notar claramente nos levantamentos realizados que as ações municipais na área de segurança se apresentam, em geral, como desdobramentos atrelados às políticas públicas federais e estaduais, especialmente no que tange ao financiamento das políticas locais.

O crescimento da criminalidade violenta e sua dinâmica geográfica levou a que a estruturação de um sistema nacional de segurança pública entrasse na agenda do Estado brasileiro de um modo diferente do que vinha sendo praticado.

Entre as diversas ações federais para estruturar e organizar o sistema de segurança pública brasileiro estão:

1. a criação pelo Ministério da Justiça da **Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública** (SEPLANSEG) em 1995, transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997,
2. a criação do **1º Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)** em 2000, como sinal da prioridade que o tema da segurança assumiu no campo federal. Esse plano representou a primeira tentativa de cooperação da União com estados e municípios, porém, correspondeu mais **a necessidade de dar respostas a um contexto de crise** do que uma política pautada em um nítido propósito do papel do governo nesta área (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 41).

A atual Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública em vigência estabelecem a articulação de ações por meio de objetivos, metas, prioridades, indicadores e formas de financiamento da segurança pública a nível nacional e constitui uma resposta aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para alcançar a promoção da paz, da igualdade de acesso à justiça, da efetivação do Estado de Direito e da garantia da boa governança das instituições democráticas (PNSP, 2018).

Estipulou-se, por exemplo, como meta a redução das taxas de mortes violentas em cerca de 3,5% ao ano durante o ciclo de 2018 a 2020. Incluem-se nessa redução do número de vítimas de mortes violentas àquelas decorrentes de: homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais.

3.3 POTENCIALIDADES DE ATUAÇÃO MUNICIPAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Como apontam Frey e Czajkowski (2005, p. 306), muito dificilmente nos aproximaremos de uma situação de plenitude em relação à segurança pública contando apenas com repressão estatal no pior estilo de “guerra as drogas”.

Serão necessárias outras alternativas de enfrentamento à criminalidade que envolvam: educação, emprego, renda e a melhoria da qualidade de vida da população.

Considerando essas premissas entendemos ser imprescindível a participação dos governos locais nesse enfrentamento e na discussão das políticas adequadas a esse objetivo. Os debates sobre tentativas de aumentar esforços municipais para obter melhores níveis de segurança pública, resultam principalmente de elevadas taxas de criminalidade, particularmente em municípios em que essa dinâmica se acentuou a partir dos anos 2000 com o processo de interiorização da criminalidade violenta. Mais adiante analisaremos a dinâmica específica do Paraná no tocante à relação entre taxas de criminalidade violenta, processo de interiorização e ações municipais.

Ao discutir as potencialidades da atuação municipal nas políticas de segurança pública e conseqüentemente na busca por espaços menos violentos, constatamos que, desde meados da década de 1990, esse debate vem se amplificando e se aprofundando. São propostas que veem nos municípios uma complementaridade aos esforços de outros entes federados para criar espaços mais seguros para todos os cidadãos, já que se trata de um tema extremamente complexo.

Além disso, devemos destacar a pressão social sobre os governos locais por propostas que prevenissem a criminalidade nesse mesmo período, já que os crimes violentos não eram mais apenas um fenômeno típico das grandes cidades, mas algo que se disseminava pelas cidades interioranas do país, como apontam Ribeiro e Bastos (2012, p.76).

Entre outros processos, a dinâmica da interiorização da violência tende a aprofundar as pressões sociais sobre municípios que não são capitais e que apresentam diferentes portes populacionais, condições de arrecadação, infraestrutura administrativa, entre outros aspectos, tornando-se premente para essas localidades a necessidade de agir frente ao aumento de índices de violência. Em geral, municípios de pequeno e médio porte³ se veem em situações críticas quando se trata do enfrentamento de criminosos munidos com arsenais potentes, como nas ações extremamente violentas realizadas pelo chamado “novo cangaço”. O exíguo contingente policial nas localidades menores associado à insuficiência crônica de

³ O pequeno e médio porte a que nos referimos é apenas um recorte aproximativo a partir do ponto de vista populacional. Pequeno porte pode incluir municípios até 30 mil habitantes conforme a região do país. Os de médio porte variam entre 30 e 250 mil habitantes, também de acordo com a rede urbana em que estão inseridos.

verbas orçamentárias em todos os casos, aprofundam a insegurança e tornam o território como um todo um espaço de medo.

Por essas e outras razões, os municípios têm se voltado para as questões de segurança pública.

É fundamental hoje refletir sobre o fato de que os entes municipais têm enorme expressão no tratamento da segurança pública, seja porque há o reconhecimento de que muitas soluções de políticas públicas implicam ações locais, com foco no território, seja porque diversos municípios passaram a incluir a segurança pública entre suas políticas prioritárias nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana, guardas municipais e conselhos comunitários de segurança, dentre outros. (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, P.38)

Um dos obstáculos, ao pensar nas condições que possibilitam a ação municipal nesta seara, é a própria arquitetura constitucional brasileira. Apesar de se tratar de uma federação, a estrutura política brasileira se configura pela sua centralização. Como apontam Ricardo e Caruso (2007, p. 103), apesar dos milhares de municípios brasileiros serem constitucionalmente definidos como entes federados autônomos, ainda prepondera uma visão centralizadora das políticas públicas.

No caso das políticas de segurança pública, União e principalmente governos estaduais são os principais responsáveis, restando apenas os atributos conferidos pelo art. 144º da constituição definindo que: “§ 8º os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Essa menção é utilizada por muitos gestores que se valem desse argumento para justificar a falta de respaldo constitucional no campo da segurança, responsabilizando outros poderes (RICARDO E CARUSO, 2007, p. 104).

Segundo Peres, Bueno e Tonelli (2016, p. 39), influenciada pelo período de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 partia do pressuposto de descentralização para justamente aprofundar a democratização, já que os entes subnacionais seriam mais permeáveis às demandas e ao controle da sociedade civil. Esse cenário correspondeu a um aumento dos direitos sociais e dos mecanismos de controle social, além dos recursos destinados aos municípios.

Porém, como apontam os autores, na esfera das políticas públicas de segurança quase nada mudou, ou seja, o sistema manteve as mesmas estruturas e

práticas institucionais herdadas do período anterior (LIMA, 2008, apud PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 40).

Isso significa que o modelo de manutenção da lei e da ordem no Brasil ainda guarda heranças das constituições anteriores, com grande enfoque em soluções militaristas. Ainda hoje é possível identificar entidades federativas que creem apenas em propostas reativas de combate ao crime, em certos casos declarando guerra do crime, como soluções para a problemática.

É importante esclarecer que o trabalho policial ostensivo é de extrema importância para a preservação e construção de espaços mais seguros, todavia, reforçamos a necessidade de fortalecimento de propostas diversificadas que insistam na prevenção, já que o modelo reativo e opressivo não foi suficiente para reverter os índices de criminalidade.

Na década de 1990, momento que coincide com o aumento do número de crimes contra o patrimônio e contra a vida, diversos atores buscaram reinterpretar esse artigo da constituição buscando colocar os municípios como possível promotor no campo da segurança. Era evidente que o poder local poderia realizar uma série de ações com o objetivo de prevenir a incidência do crime na localidade, sem que isso significasse ferir o poder de polícia dos estados e da união federal (RIBEIRO E BASTOS, 2012, p.76).

Da mesma forma que muitos gestores municipais se valem das atribuições constitucionais para justificar sua inatividade, outros artigos da carta constitucional podem ser utilizados para justificar a atuação municipal na segurança pública. Como apontam Ricardo e Caruso (2007, p. 104), é possível constatar nas incumbências municipais constitucionais a responsabilidade pela gestão de serviços de interesse local como saúde, educação e desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano.

Ao buscar compreender as políticas de desenvolvimento de forma integrada e recíproca, veremos que a busca por espaços menos violentos resultará no “*pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes*”, como aponto o art. 182 da constituição federal.

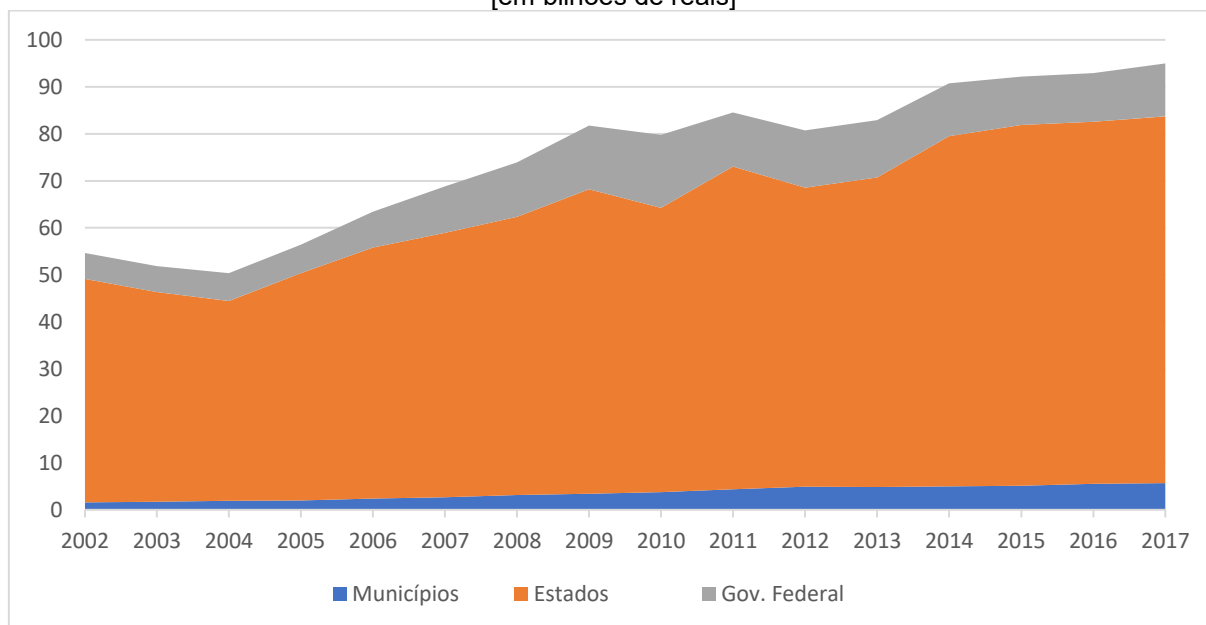
Os municípios são importantes instrumentos da democracia brasileira já que estão em contato com a diversidade cultural, territorial e social. Esse contato é

fundamental na análise e conhecimento das questões que afligem os cidadãos e possibilita ao poder local maior inventividade nas resoluções de suas tribulações.

O início dos anos 2000 é considerado o momento em que de fato os municípios passam a se organizar e aderir à agenda da segurança como políticas de governo. O gráfico a seguir apresenta as despesas dos entes federados em segurança entre os anos de 2002 a 2017.

Gráfico 5 - Despesas dos entes federativos em Segurança Pública, 2002-2017

[em bilhões de reais]



Fonte: SIGA Brasil - Senado Federal. Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Organização: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Adaptado pelo autor.

Apesar da complexidade do arranjo institucional, é de se destacar o crescimento da participação municipal na gestão da segurança pública, mesmo que seja ainda incipiente. Esse crescimento pode ser mensurado pelo aumento do percentual do orçamento municipal destinado a essa rubrica (RIBEIRO E BASTOS, 2012, p.74). Como pode ser observado no gráfico 8, é nítida a preponderância dos estados federados nos investimentos em segurança pública, o que pode ser explicado por sua responsabilidade sobre os principais órgãos de policiamento em termos de contingente (polícias militares, bombeiros militares e policiais civis).

Mesmo de que forma tímida, é possível verificar ganhos na participação orçamentaria municipal que sai de uma presença quase insignificante para algo que já se pode notar. Em termos absolutos, a participação dos três entes federados durante o período analisado apresentou aumentos correspondentes a

105% para a União, 64% para os estados e 258% para os municípios. Esse volume percentual de aumento para os municípios deve levar em conta o fato de que a base anterior de comparação era muito estreita.

Segundo o estudo realizado em 2019 pelo *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* sobre o panorama do financiamento da segurança pública no Brasil, no período 2002 e 2017, o crescimento da participação municipal nos investimentos totais passou de 3% em 2002 para 6% em 2017. Tanto o número de municípios que realiza esse investimento, como os valores gastos com segurança aumentou. Vale ressaltar que as políticas públicas que conquistaram maiores avanços em termos de descentralização e divisão de atribuições após a redemocratização do país foram aquelas que contaram com o protagonismo do governo federal na coordenação do processo, viabilizando recursos e estabelecendo sua vinculação à prestação de serviços pelos entes subnacionais, o que funcionou como incentivo à adesão dos municípios (ABRUCIO E FRANZESE, 2007 apud PERES; BUENO; TONELLI 2016, p. 40).

O 1º Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) buscou uma articulação entre os entes federados. Como forma de financiar as ações do PNSP foi criado, em 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que em sua lei permitia repasses às cidades que possuísem Guarda Municipal, o que incentivou a criação de Guardas Municipais (GM) pelo Brasil (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, P. 42).

3.3.1 Guardas Municipais

Devido a arquitetura constitucional brasileira, as propostas de municipalização da segurança pública brasileira só podem ocorrer através de Propostas de Emendas à Constituição (PEC). Ao longo das últimas décadas, 15 PECs buscaram permitir a atuação de GMs como órgãos de segurança pública ao lado de policiais federais e estaduais (SILVA, 2019, p.92).

A exemplo do conteúdo dessas emendas, destacamos em 1995 duas PECs pretendiam incluir as polícias municipais entre os órgãos de preservação da ordem e segurança pública. Em 1996 mais três PECs foram propostas com distintos formatos de municipalização da segurança, seja reconhecendo as GMs como força complementares, ou reconhecendo os municípios como membros complementares de

ações de segurança ou até mesmo subordinando a Polícia Militar e Polícia Civil aos prefeitos de cidades com mais de 200 mil habitantes, criando assim as Polícias Municipais.

No ano 2000, a PEC nº276 pretendia transferir aos municípios com mais de 1 milhão de habitantes a responsabilidade de definir as políticas de segurança pública, organização do sistema penitenciário e criação de GMs.

Para Silva (2019, p.93), essas propostas não caminharam adiante devido as justificativas sobre o receio de falta de controle necessário sobre as polícias municipais em cidades do interior e também devido à resistência dos demais órgãos de segurança à inclusão das GMs no rol do art. 144 da Constituição Federal. Essa resistência partiu principalmente das Polícias Militares (PM), que temiam o compartilhamento de funções e responsabilidades. Silva (2019, p. 93) demonstra que nos últimos anos essa resistência por parte das PMs tem mudado, já que o efetivo das GMs em alguns municípios é maior que o da PM, como no caso de Mauá da Serra, localizada na região norte do Paraná.

Em 2014 tivemos a promulgação da Lei 13.022/2014, que regulamentou a atividade das Guardas Municipais, definindo as competências da organização. Em seguida discutiremos como as GMs se inseriram nesse contexto de atuação municipal de segurança pública.

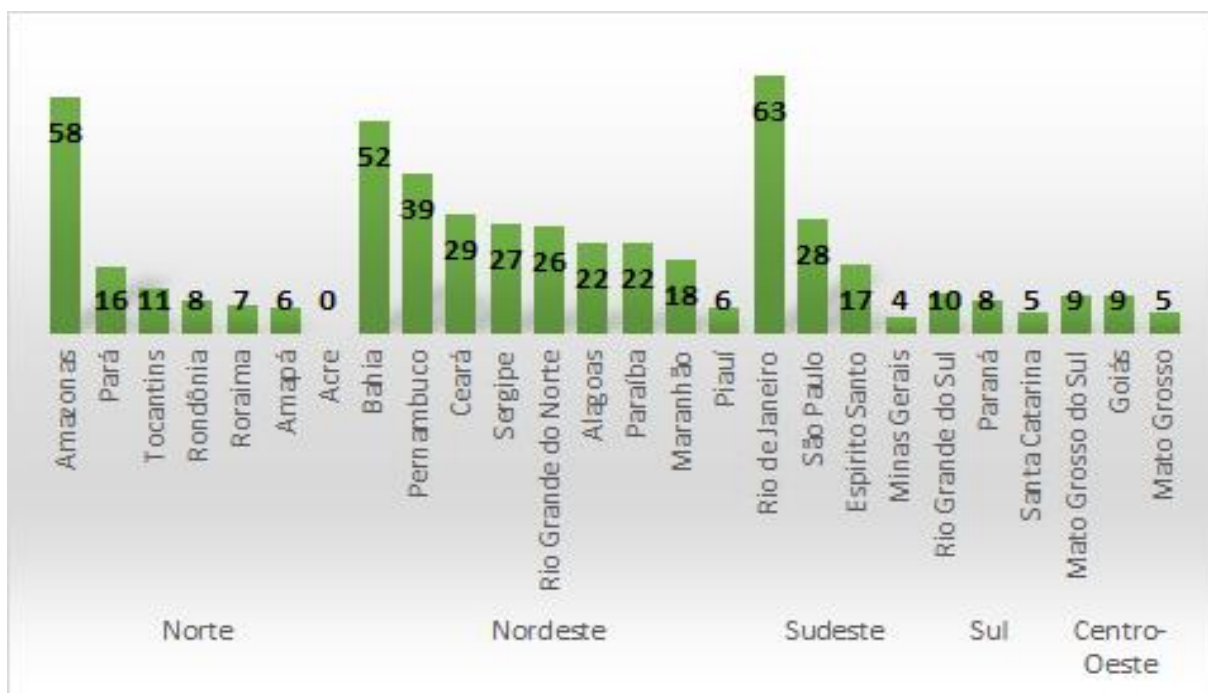
As Guardas Civis Municipais (GCM) ou apenas conhecidas como Guardas Municipais (GM) tem representado um dos principais meios de atuação dos entes municipais na segurança pública. A criação das GMs está prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 144), que define sua atuação na proteção de bens patrimoniais e serviços públicos.

Desde o início dos anos 2000, quando o debate sobre a maior participação municipal na segurança recrudescceu, discussões na esfera política apontavam para a diversificação dos instrumentos de combate a violência, sendo as Guardas Municipais um dos focos do tema.

Segundo a pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros de 2001”, a ideia de atribuir novas funções a Guarda Municipal se inseria em um amplo projeto de “municipalização da segurança” realizado por gestores públicos da região Sudeste do Brasil (IBGE, MUNIC, 2001). Este mesmo documento apontava a existência de 1.004 municípios que dispunham de Guarda Municipal de um total de 5.507 municípios no

país, sendo 505 pertencentes a região Nordeste e 32 (8%) no estado do Paraná, como revela o gráfico a seguir.

Gráfico 6 - Municípios com Guarda Municipal segundo Unidades da Federação (2001)

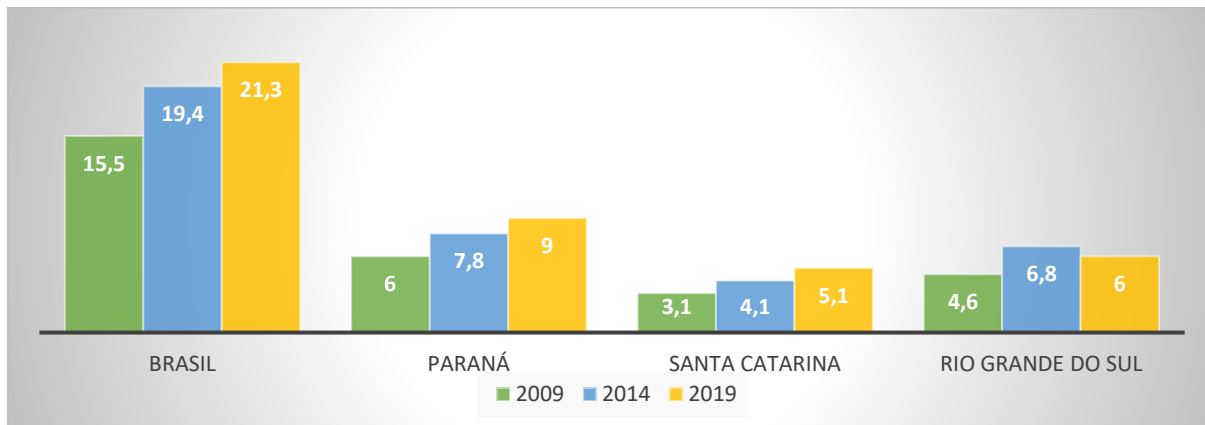


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisas de Informações Básicas Municipais, 2001. Adaptado pelo Autor.

Em 2014 o número de municípios brasileiros com GMs era de 1081. A pesquisa realizada sobre o “Perfil dos Municípios Brasileiros de 2019”, informa que 21,3% dos municípios possuem Guarda Municipal, ou seja, 1.188 municípios ao todo.

No estado do Paraná 9% dos municípios contavam com o serviço, como releva o gráfico 7.

Gráfico 7 - Percentual de Municípios com Guarda Municipal segundo as Unidades da Federação - 2009/2019



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2019. Adaptado pelo Autor.

O aumento mais significativo no número de GMs, se deu nos estados do Amazonas, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro. Depois dessas unidades federativas vem o crescimento de GMs justamente no Paraná.

A atuação das Guardas Municipais estiveram inúmeras vezes além das suas prerrogativas constitucionais. No cotidiano, as GM eram acionadas para mediar conflitos no espaço público e requeridas para o policiamento preventivo mesmo que legalmente não fosse sua competência. Essa realidade jurídica foi mudada com a regulamentação da atividade das Guardas em 2014.

O avanço das atribuições das GMs está relacionado a promulgação da Lei 13.022/2014, também conhecida como *Estatuto Geral das Guardas Municipais*, que buscou dar identidade própria a essas corporações ao definir seus princípios e competências. Segundo Silva (2019, p. 93), a criação do Estatuto remonta ao projeto de Lei nº 1332/2003, de autoria do deputado federal Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP) que, em 2014, transformou-se na Lei ordinária 13.022/2014. A promulgação desta lei gerou controvérsias e questionamentos jurídicos por parte de entidades de representação de classe de policiais, como a FENEME (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais) que argumentou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) através da ADI nº 5156/2014 que a referida Lei alterou a natureza das GMs, invadindo a competência constitucional das PMs, já que caberia a elas a proteção preventiva (SILVA, 2019, p.94).

A mudança de entendimento do termo prevenção nos últimos tempos para uma “antecipação, identificação, avaliação dos fatores de risco que produzem a

violência e as iniciativas voltadas para afastar ou remover esses fatores de risco” (KOPITTKKE apud SILVA, 2016, p. 77), foi considerada pelo STF para manter as atribuições conferidas as GMs pelo Estatuto. Silva (2019, p.95) aponta que uma das justificativas propostas pelo grupo de trabalho responsável pela elaboração do projeto de Lei nº1332/2003, que se tornou o Estatuto das Guardas, foi justamente regulamentar as atividades que as GMs já exerciam e não expandir sua atuação.

O levantamento realizado pelo IBGE por meio da publicação “Perfil dos Municípios de 2019” (IBGE, MUNIC 2019), mostra a distribuição percentual entre as atividades realizadas pelas GMs no Brasil.

Gráfico 8 - Percentual de Municípios que possuem Guarda Municipal, segundo as atividades realizadas pela instituição, Brasil (2019)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2019.

Um dos tópicos com menor atuação está relacionado a programas de prevenção ao crime e violência, presente em 40,5% das GMs. Vemos nesse caso um desperdício do potencial que as GMs poderiam oferecer, já que podem exercer seu papel levando em conta a proximidade com as comunidades. Isso potencializaria vínculos e ligações com a sociedade local. A partir daí, poderiam desempenhar funções enquadradas em um trabalho de orientação a fim de prevenir atividades criminosas e violentas.

Chamam atenção algumas das atividades mais exercidas pelas GMs, como o patrulhamento de vias públicas (82,0% das GM) e o auxílio à polícia militar (81,1%). Como já apontado, essas atividades somente foram regulamentadas a partir de 2014, porém, nada impedia que fossem realizadas como forma de complementar as atividades policiais. Como apontam Ricardo e Caruso (2007, p. 107), atividades como essas podem se transformar a ação das GMs em algo semelhante ao *ethos* da polícia militar, ou seja, replicar hábitos e valores próprios a essa corporação.

Outro aspecto que pode reforçar essa visão está relacionado ao uso de armas de fogo, já que instrumentaliza as Guardas com poder de reação de maneira semelhante as polícias. Essa e várias outras características são apresentadas como argumento para a criação das chamadas “polícias municipais”, já que, em inúmeros casos, observamos atuações correlatas. Na tabela a seguir podemos verificar a distribuição das Guardas Municipais por tipo de porte de arma adotado.

Tabela 1 - Brasil: Número de Municípios, por tipo de porte de arma adotado pela Guarda Municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios, 2019

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos Municípios	Municípios, por tipo de porte de arma adotado pelas Guardas Municipais			
	Apenas arma de fogo	Apenas armas não letais	Armas de fogo e não letais	Nenhum tipo de arma
Brasil	34	508	232	414
Norte	-	47	5	32
Nordeste	5	296	50	263
Sudeste	25	128	128	97
Sul	4	23	40	14
Centro-Oeste	-	14	9	8
Até 5.000 hab.	-	10	2	26
De 5.001 a 10.000 hab.	-	45	7	53
De 10.001 a 20.000 hab.	3	129	18	110
De 20.001 a 50.000 hab.	9	175	36	127
De 50.001 a 100.000 hab.	10	73	46	62
De 100.001 a 500.000 hab.	12	63	93	36
Mais de 500.000 hab.	-	13	30	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2019.

No ano de 2019, 22,4% das Guardas Municipais usaram apenas arma de fogo e armas de fogo e não letais. É importante destacar que o uso de armas de fogo pelas GMs é regulamentado pelo Estatuto do Desarmamento de 2003 (Lei 10.826/03), que possibilita o porte de armas em Municípios das Capitais, Municípios com mais de 500.000 habitantes e aqueles com mais de 50.000 a 500.000 habitantes, quando em serviço (texto adicionado pela Lei n. 10.867, de 12.05.2004).

Sobre o uso de armas de fogo por Guardas de municípios com menos de 50 mil habitantes, desde 2018 por medida cautelar do ministro do STF Alexandre de Moraes e após o julgamento das ADIs 5948 e 5538 em fevereiro de 2021, a Corte decidiu invalidar os trechos do Estatuto do Desarmamento que proibiam o porte de arma de fogo para GMs desses municípios. Cabe agora ao congresso incluir tais alterações na legislação ordinária brasileira para regular sua validade.

3.3.2 Conselhos municipais de segurança e conselhos comunitários

Com a reformulação da lei do FNSP em 2003, não só municípios com guardas municipais, mas também aqueles que incentivavam o trabalho de policiamento comunitário e criassem planos de segurança ou possuísem conselhos

municipais de segurança, também poderiam receber recursos do fundo. A tabela 2 expõe os municípios que possuem conselhos municipais de segurança divididos por classes populacionais.

Tabela 2 - Municípios com Conselho Municipal de Segurança Pública ou Conselho Comunitário de Segurança, segundo Grandes Regiões do IBGE e classes de tamanho da população municipal [Dados de 2019].

Grandes Regiões e classes de tamanho da população municipal.	Municípios com Conselho Municipal de Segurança Pública, por algumas de suas características				Com Conselho Comunitário de Segurança
	Existência	Paritário	Realizou reunião nos últimos 12 meses	Com infraestrutura para funcionamento	
Brasil	828	438	542	387	1394
Norte	28	12	21	12	29
Nordeste	268	153	173	139	182
Sudeste	274	150	159	122	546
Sul	171	76	123	78	463
Centro-Oeste	87	47	66	36	174
Até 5.000 hab.	71	42	45	27	201
De 5.001 a 10.000 hab.	113	64	71	48	190
De 10.001 a 20.000 hab.	191	101	129	86	297
De 20.001 a 50.000 hab.	236	117	160	99	371
De 50.001 a 100.000 hab.	95	49	58	53	139
De 100.001 a 500.000 hab.	97	56	64	58	164
Mais de 500.000 hab.	25	9	15	16	32

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisas de Informações Básicas Municipais 2019.

Na região Sul, de um total de 1.191 municípios (497 municípios no Rio Grande do Sul, 399 municípios no Paraná e 295 municípios em Santa Catarina), apenas 171 possuíam conselho municipal de segurança e 123 tinham realizado alguma reunião nos 12 meses anteriores a coleta das informações.

Ao observarmos a distribuição dessas organizações, é possível identificar a criação de conselhos comunitários de segurança em alguns estados da federação, fato que aproxima ainda mais o poder e a autonomia das populações e aumenta a representatividade popular direta, tornando a organização social mais democrática.

Castoriadis (1990 apud RIBEIRO; LOIOLA, 2009, p. 199) define o termo desenvolvimento como a possibilidade de todos os habitantes terem acesso a recursos básicos, como água potável, alimentos, saúde, educação e democracia. Além desses tópicos podemos considerar a segurança como um aspecto fundamental

a ser considerado conjuntamente com estes pressupostos, já que a criminalidade violenta influi diretamente nas questões relacionadas a saúde e bem-estar de todos os cidadãos.

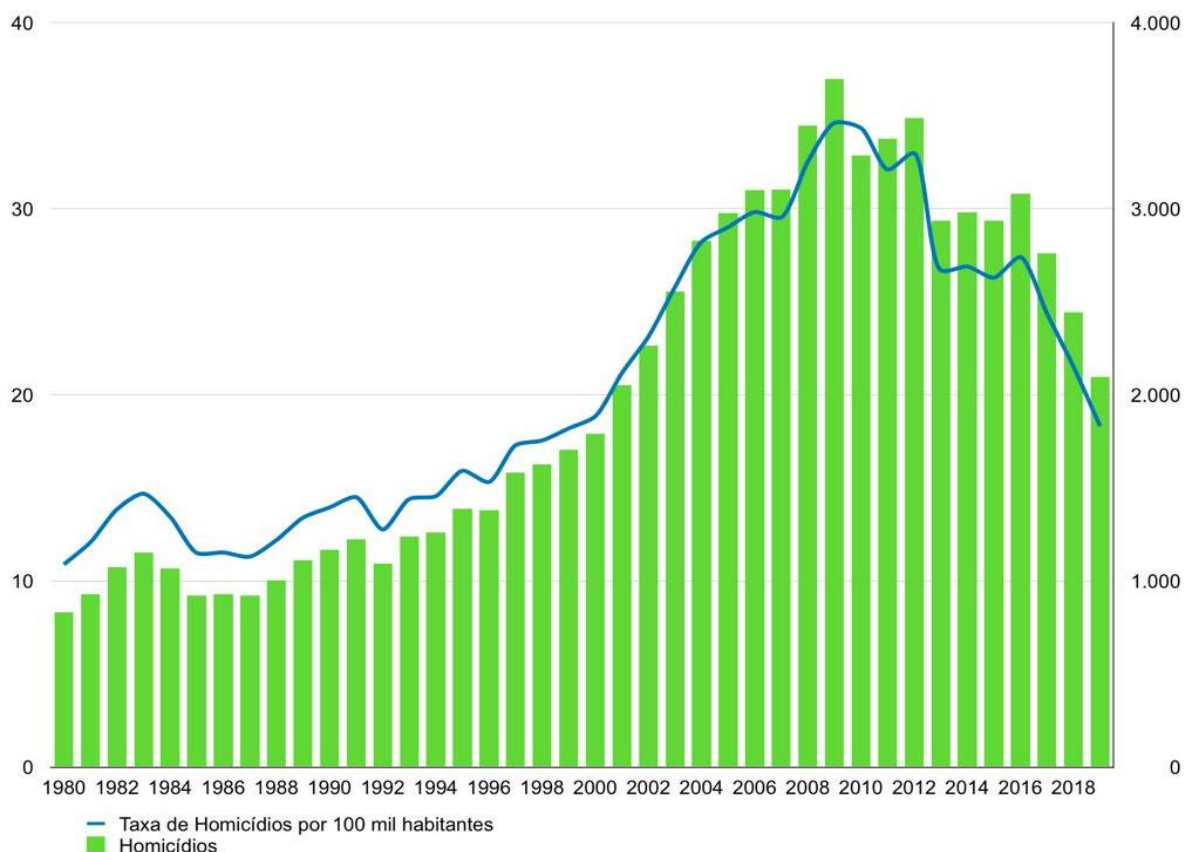
Para Frey e Czajkowski Júnior (2005, p. 312-313), ainda predomina uma visão conservadora da segurança pública onde o monopólio da força é a única forma de combater a criminalidade. Para os autores, uma alternativa seria justamente adotar medidas descentralizadoras com foco no potencial dos conselhos comunitários de segurança e nas guardas municipais.

A arquitetura institucional da segurança pública está em dissonância com esses anseios, sendo assim, surge a necessidade de novas abordagens de governança baseadas em parcerias e amplo diálogo entre governo e comunidades.

4 SEGURANÇA PÚBLICA E INICIATIVAS DE ATUAÇÃO MUNICIPAL NO PARANÁ

A diversidade socioeconômica brasileira também se reflete na distribuição dos índices de homicídios pelos estados da federação. A representação da evolução temporal desses dados no Paraná está contida no gráfico a seguir.

Gráfico 9 - Total e Taxa de Homicídios no Paraná (1980-2019)



Fonte: Atlas da Violência – Dados SIM. Elaborado pelo autor.

Em relação ao estado do Paraná, podemos observar nitidamente três períodos marcantes relacionados à variação das taxas e dos totais de homicídios.

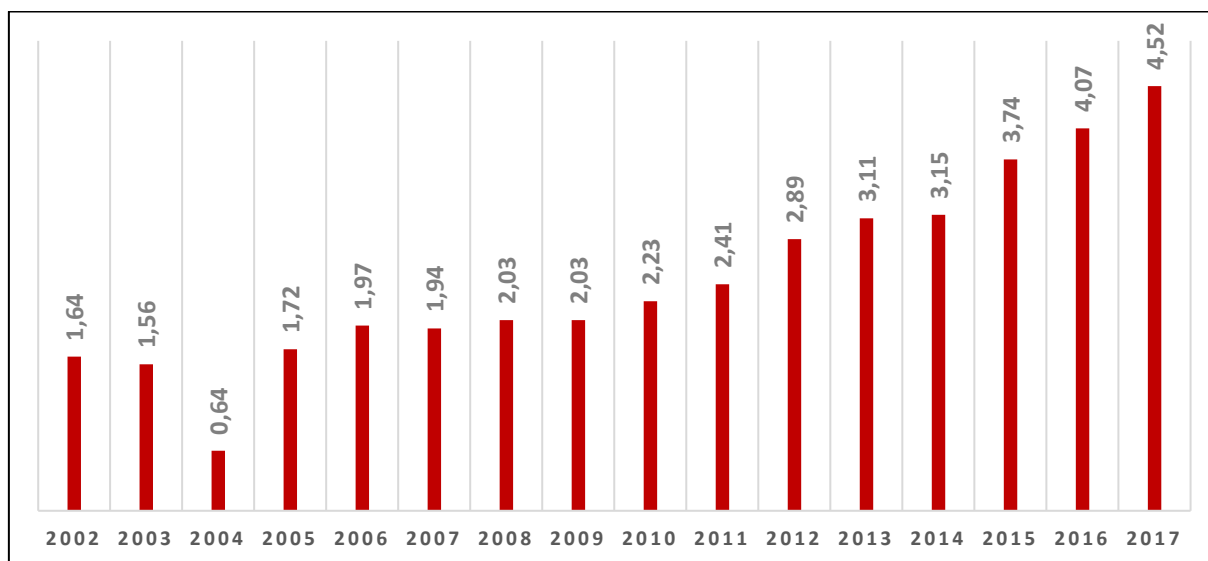
O primeiro momento consiste em uma gradual ascendência dos índices de homicídios entre os anos 1980 e 1996, em que as taxas de homicídios se encontravam respectivamente entre 10,89 e 15,32 por 100 mil habitantes.

Durante o segundo momento, entre os anos de 1997 e 2009, os indicadores crescem vertiginosamente saindo de um patamar de 17,29 para 34,61 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, tecnicamente os valores dobraram em um período de 12 anos.

Já no terceiro momento, constata-se uma queda nos indicadores, permanecendo dessa forma até a atualidade. Em 2019, a taxa de homicídios no estado do Paraná indicava 18 homicídios para cada 100 mil habitantes, referência muito próxima ao ano de 1999.

O Paraná, juntamente com outros estados das regiões Sul e Sudeste tem apresentado substanciais melhoras nos indicadores de mortes violentas, fato que pode estar relacionado ao aumento dos investimentos na esfera da segurança pública. Desde 2002, o Paraná seguiu uma tendência de aumento de gastos no setor da segurança pública, apresentando decréscimos apenas nos anos de 2004 e 2007 em relação aos anos anteriores. O incremento orçamentário entre os anos de 2002 e 2017 foi da ordem de 275%, ou seja, quase triplicaram os gastos em segurança pública ao longo de 15 anos, como se pode observar no gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Paraná: Função Segurança Pública nos Estados. Despesas Empenhadas [Em R\$ Bilhões]*



Fonte: Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

*Obs: Em valores de 2018 (IPCA)

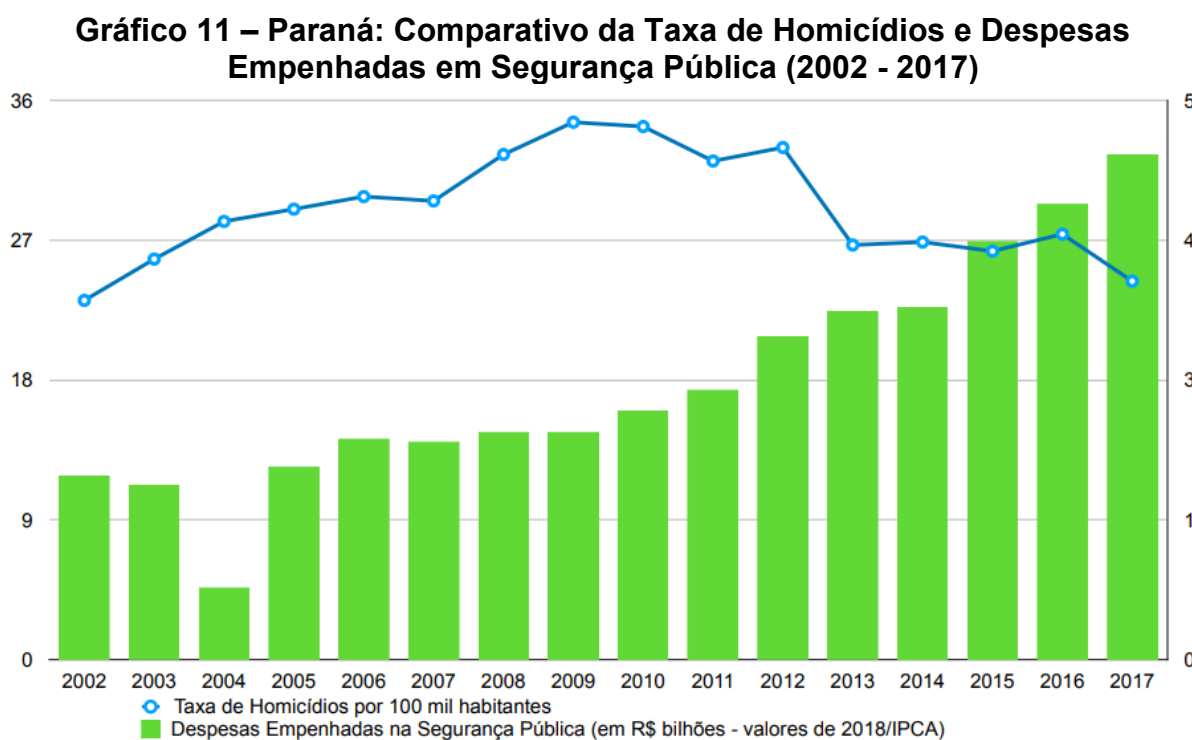
No período de 15 anos contabilizado no gráfico, o valor total das despesas ou investimentos em segurança somou R\$39,64 bilhões, cerca de 4,25% do total gasto em segurança realizado por todas as unidades da federação no país, que foi de R\$931,55 bilhões.

Os entes federados que representaram as maiores fatias desse valor total foram:

1. São Paulo com 22,12%;

2. Rio de Janeiro com 13,88%;
3. Minas Gerais com 11,70%;
4. Bahia com 5,43% e
5. Rio Grande do Sul com 5,36%.

Portanto, o Paraná foi a sexta maior fatia desse orçamento. Para se ter uma noção comparativa do impacto desses investimentos e os possíveis resultados obtidos, o gráfico a seguir representa as taxas de homicídios e as despesas empenhadas pelo estado na segurança pública.



Fonte: Atlas da Violência e Finbra/Siconfi - Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Ao analisar o comparativo entre as variáveis, é possível perceber que, enquanto os valores empenhados na segurança pública cresciam vagarosamente, aumentando de R\$1,64 bilhão para R\$2,03 bilhões entre 2002 e 2009, as taxas de homicídios subiram de 23,13 para 34,61 homicídios por 100 mil habitantes no mesmo período. Uma elevação de 11,48 pontos percentuais em sete anos, quase que a metade da taxa presente em 2002. Em termos percentuais, enquanto o orçamento cresceu 23,78% a taxa de homicídios aumentou 49,63%.

A partir de 2010, observamos uma tendência de crescimento das despesas com segurança. Essas despesas subiram de R\$ 2,23 bilhões em 2010 e atingiram o valor de R\$4,52 bilhões em 2017, correspondendo respectivamente, a 1% do PIB estadual em 2010 (R\$ 225,2 bilhões) e 1,07% em 2017 (R\$ 421,5 bilhões). Durante esse mesmo período, as **taxas de homicídios caíram de 34,33 para 24,37 homicídios por 100 mil habitantes**, queda de 29,01%. Enquanto as despesas empenhadas para segurança aumentaram 102,6%, houve uma redução de 29,01% da taxa de homicídios. Se compararmos o período de 2008 a 2018, última divulgação realizada, a queda da taxa de homicídios corresponde a 33,8%.

4.1 CRIMINALIDADE VIOLENTA NO PARANÁ

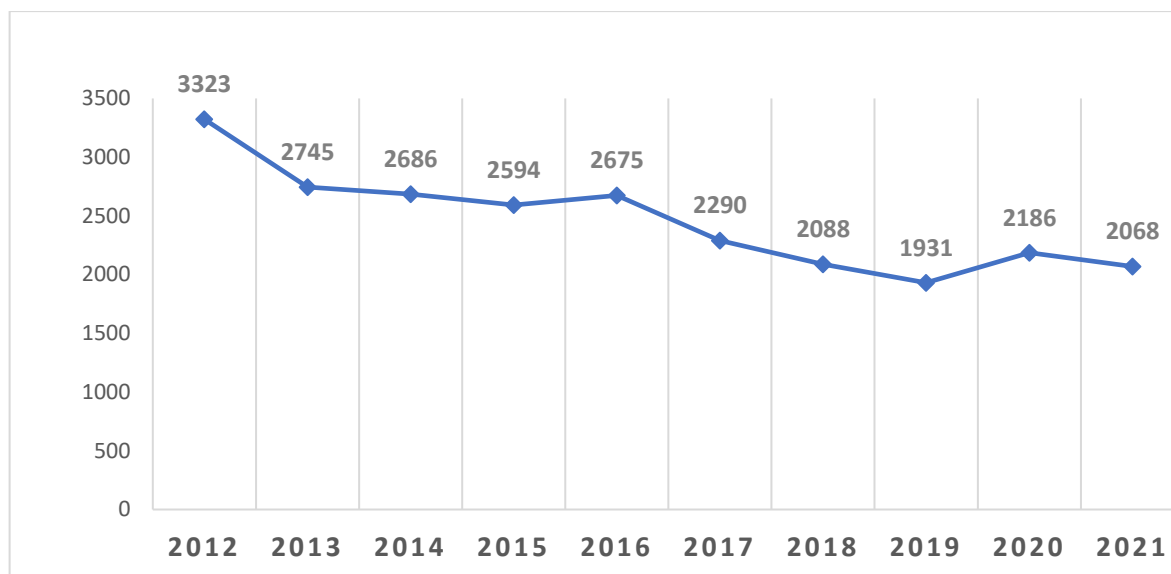
Para analisar a tendência de interiorização da criminalidade violenta no Paraná, utilizaremos os dados disponibilizados pelo Centro de Análise, Pesquisa e Estatística⁴ (CAPE) da Secretaria de Segurança Pública.

O período pesquisado vai de 2012 a 2021 e leva em consideração a intensificação dos gastos em segurança no âmbito estadual e municipal, a dinâmica geográfica da criminalidade violenta, suas tendências de concentração e dispersão, que acompanharam o processo de interiorização da criminalidade violenta no estado. Além disso, nesse período o CAPE-PR passou a divulgar relatórios com maior detalhamento dos eventos criminais, possibilitando análises espaciais mais desagregadas.

No Paraná, ao longo desse período, 24.586 pessoas perderam a vida em eventos criminais identificados como Mortes Violentas Intencionais (MVI), resultantes de: homicídios dolosos, roubo com resultado morte, lesão corporal com resultado morte⁵ e, a partir de 2020, também em feminicídios. A distribuição anual dessas vítimas está representada no gráfico 12.

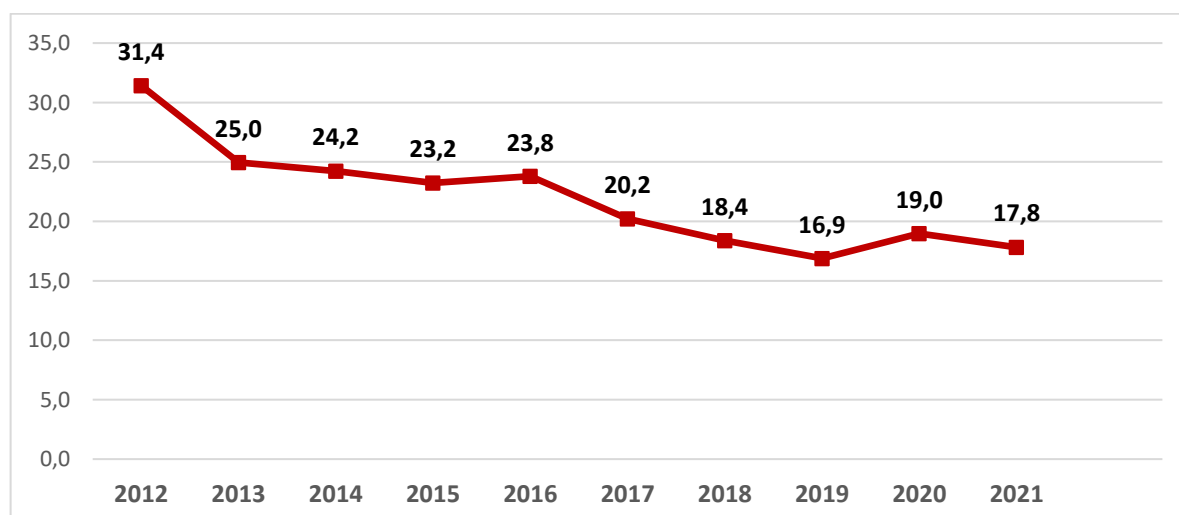
⁴ Os dados estão disponíveis em <<https://www.seguranca.pr.gov.br/CAPE/Estatisticas>>> acessos múltiplos a partir de abril de 2022.

⁵ O CAPE-PR adota essa nomenclatura em seus dados.

Gráfico 12 – Paraná: Número de Vítimas de MVI, 2012-2021

Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor

Como já assinalado anteriormente, ao longo da última década, constata-se tendência de queda nas taxas de homicídio dolosos. Esse é o principal componente das MVI e, como desdobramento do comportamento desse componente, o número de vítimas de MVI também se reduziu. A redução total entre 2012 e 2021 foi de 1.255 MVI, o que correspondeu a uma diminuição de 37,76% em relação a 2012.

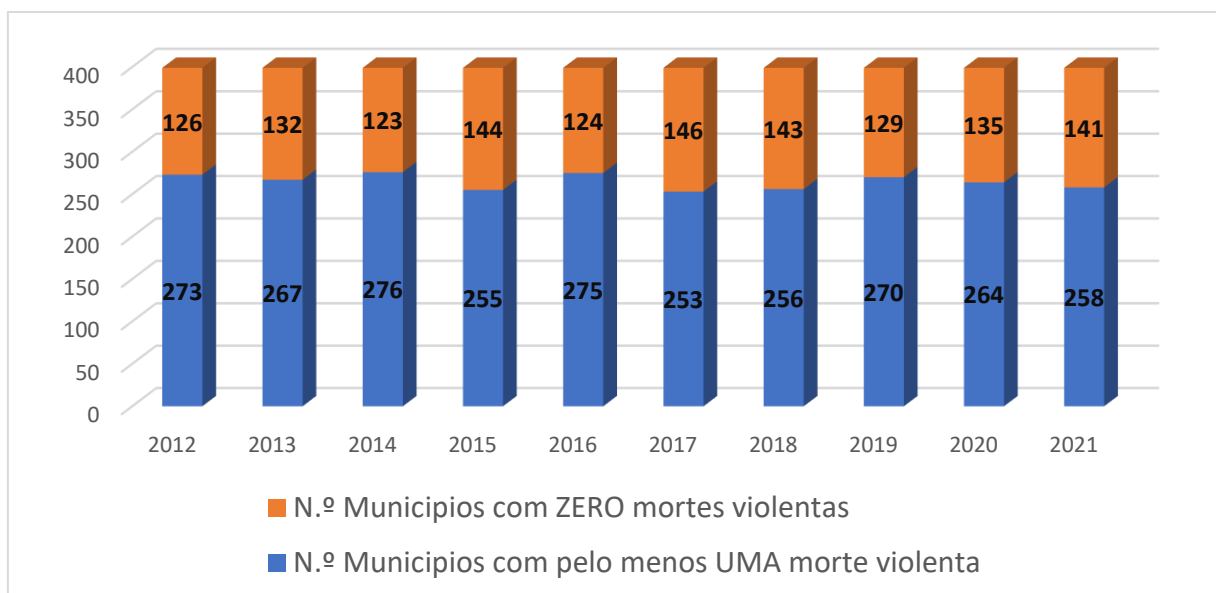
Gráfico 13 – Paraná: Taxas de MVI por 100 mil habitantes, 2012 - 2021

Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor

Do ponto de vista da interiorização das MVI no estado, é interessante notar que o número de municípios em que não ocorreram mortes violentas

intencionais variou entre 123 municípios em 2014, o valor mínimo do período, e 146 municípios em 2017 que foi o valor máximo. O ano de 2017 é o momento em que se acentua a tendência de redução das MVI.

Gráfico 14 – Paraná: Número de Municípios com e sem MVI – 2012 a 2021



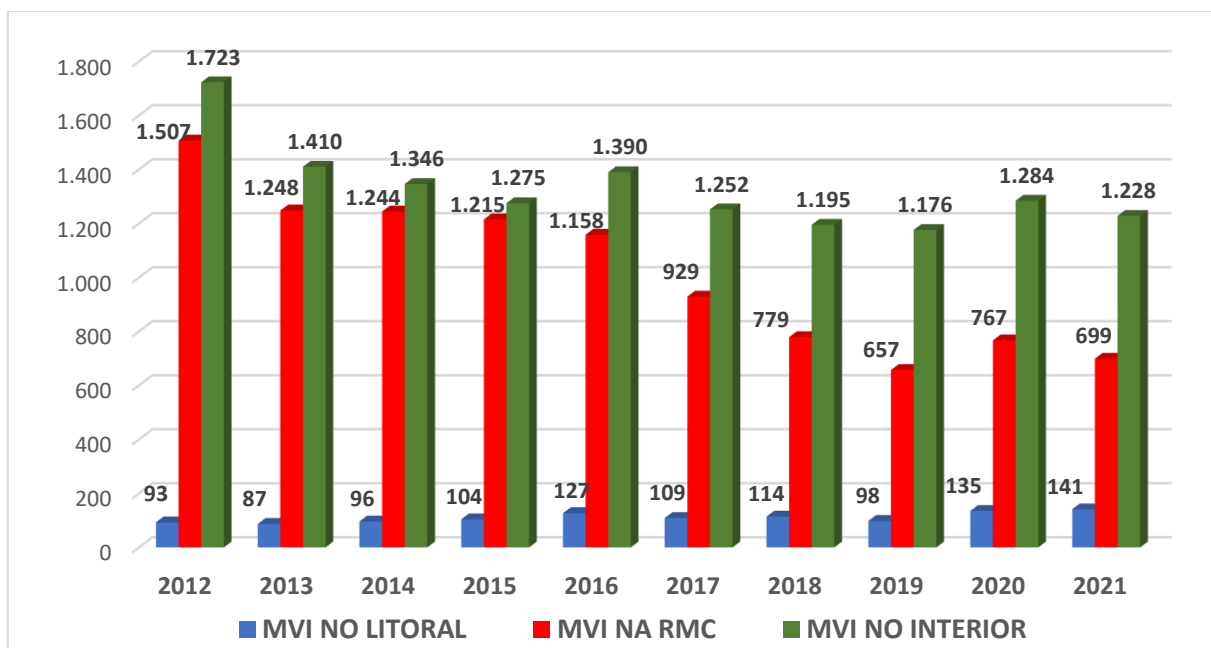
Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor

No período de 10 anos apenas seis municípios não tiveram incidência de mortes violentas intencionais: Iguatu, Rancho Alegre do Oeste, Rio Bom, São Manoel do Paraná, Sertaneja e Uniflor.

Em média, ao longo desses dez anos, 66% dos municípios tiveram incidência de pelo menos uma MVI. A maior parte desses municípios estava situado fora dos limites da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

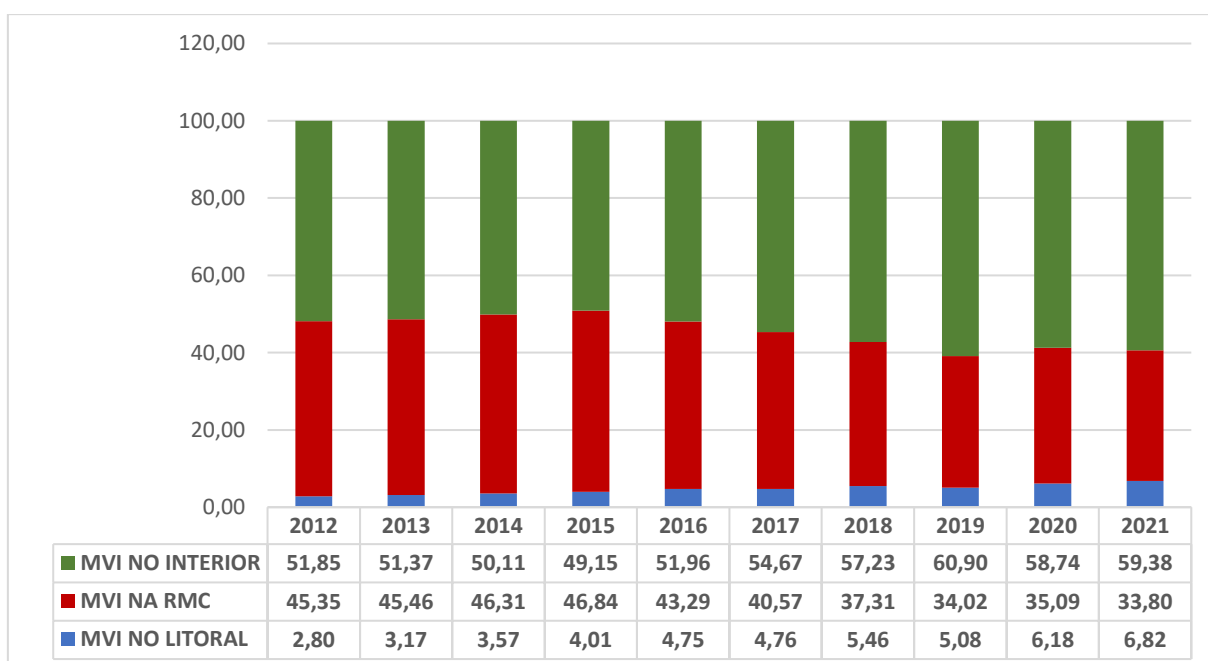
A capital e municípios pertencentes à RMC responderam por 41,5% das vítimas de mortes violentas intencionais no período. Em termos absolutos, o volume acumulado de MVI na RMC foi de 10.203 pessoas. Consequentemente, o litoral e interior do Paraná tiveram a incidência de 58,5% das MVI e, em termos absolutos, corresponderam a 14.383 MVI.

Essa predominância do litoral e interior não se deu apenas em relação ao total de vítimas de MVI entre 2012 e 2021. Esse aspecto da distribuição espacial das mortes violentas se manteve ao longo de todo período e se intensificou.

Gráfico 15 – Paraná: distribuição espacial das MVI, 2012 - 2021

Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor.

Obs: MVI – número de vítimas de mortes violentas intencionais

Gráfico 16 – Paraná: distribuição regional das MVI, 2012 – 2021 [%]

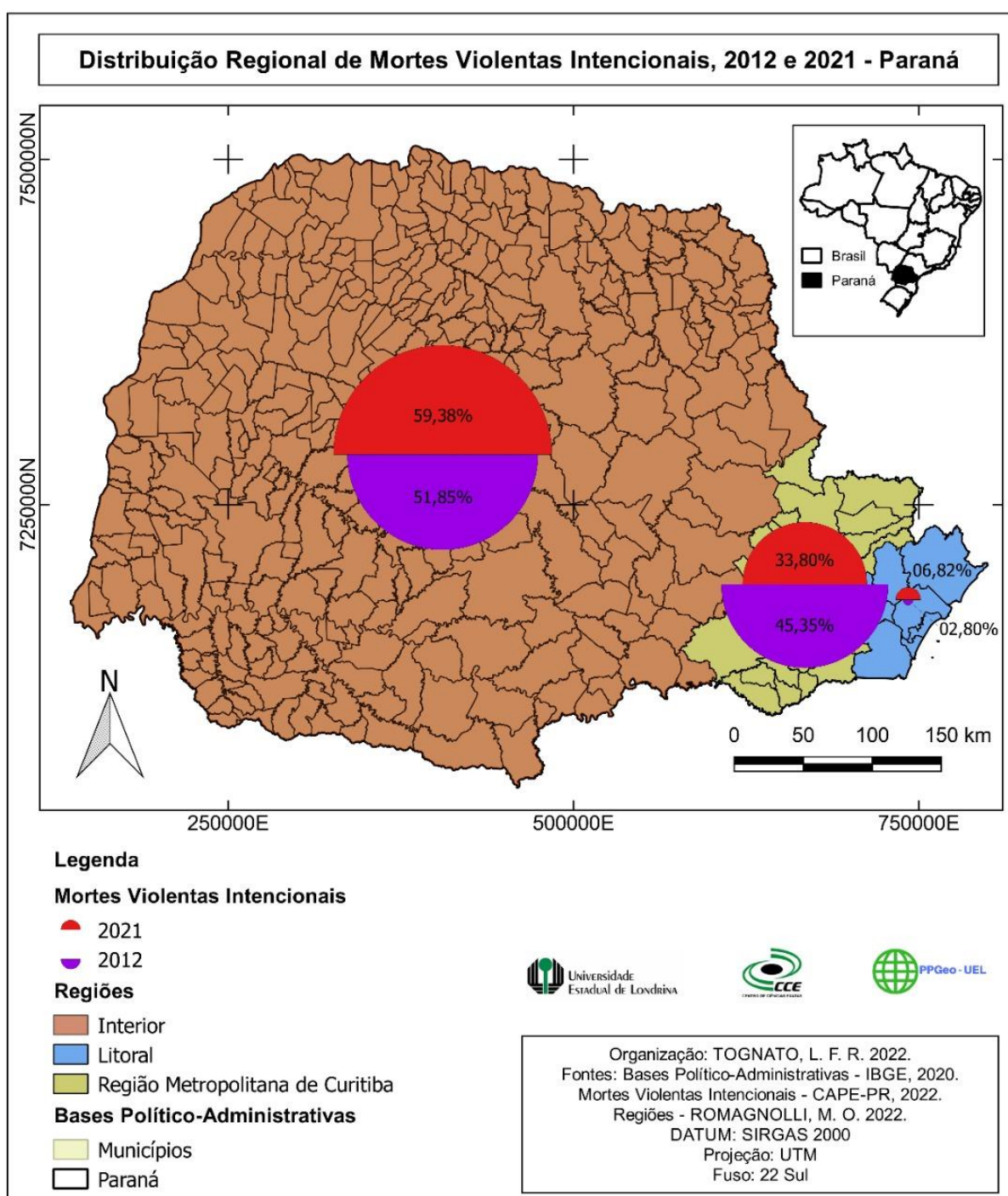
Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor.

Como indicam os gráficos 15 e 16, a participação de municípios situados no interior passou de 51,85% em 2012 para 59,38% em 2021, um aumento de 7,53 pontos percentuais. Nos sete municípios do litoral, a saber: Antonina, Guaraqueceba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná, o

percentual de MVI também aumentou, passando de 2,82% para 6,8%, portanto, cresceu 4 pontos percentuais.

O mapa 3 ilustra as variações de MVI das regiões referidas no gráfico 16 nos anos de 2012 e 2021 e deixa claro tais mudanças de comportamento do indicador.

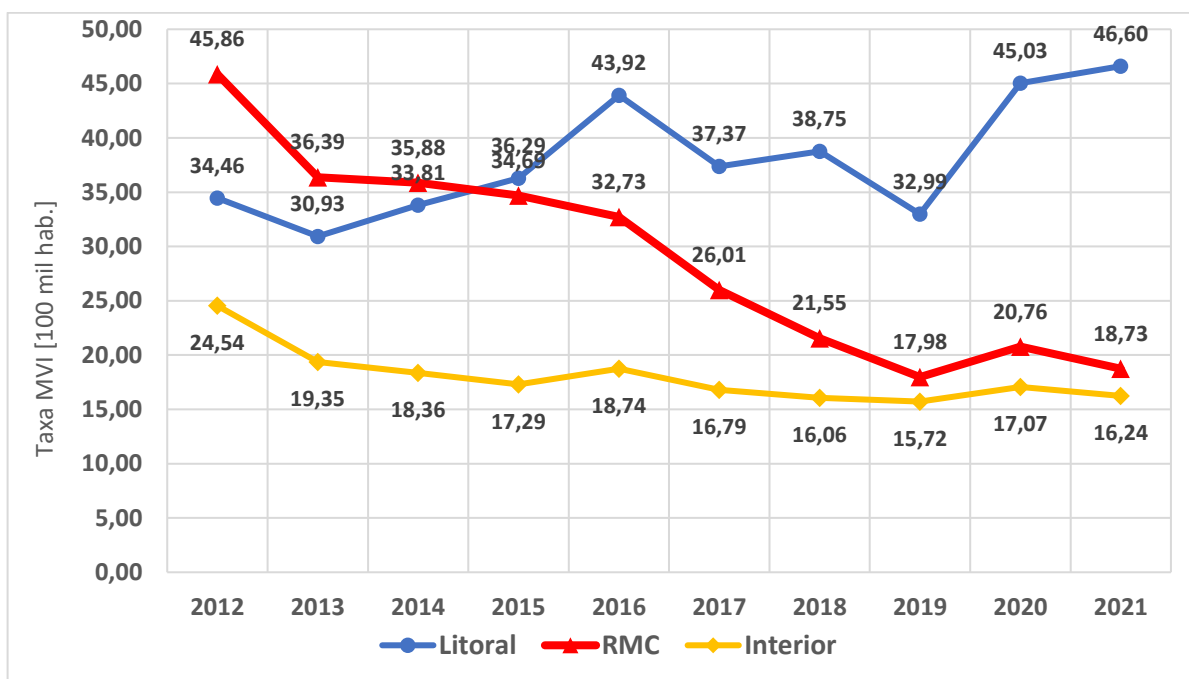
Mapa 3 – Distribuição Regional de MVI, 2012 e 2021 - Paraná



Fonte: Bases Político-Administrativas – IBGE, 2020. CAPE-PR.

A trajetória de redução da criminalidade violenta na capital e região metropolitana também pode ser constatada no comportamento das taxas de MVI por 100 mil habitantes.

Gráfico 17 – Paraná: Taxas regionais de MVI por 100 mil hab., 2012-2021

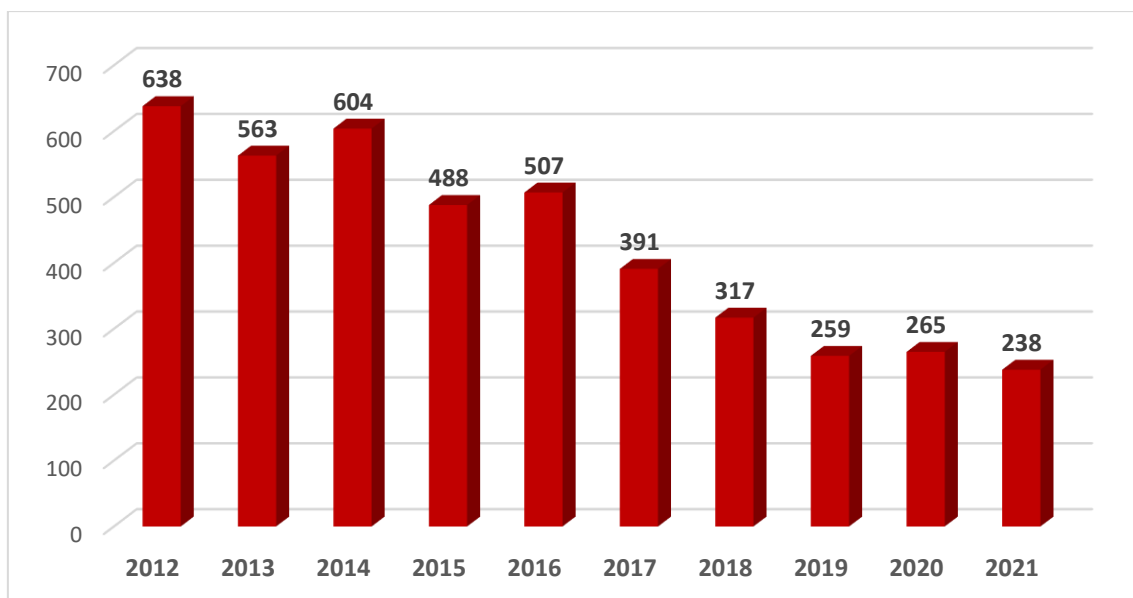


Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor

Da mesma forma que na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o interior do estado apresentou melhoras nesse indicador. A redução das taxas no interior se deu com velocidade e intensidade menores do que na RMC. Enquanto na RMC a redução entre 2012 e 2021 corresponde a mais do que a metade dos valores do início do período, ou seja, uma redução superior a 20 pontos percentuais, no interior essa redução foi de 9,3 pontos percentuais.

O litoral por sua vez apresentou tendência contrária. As taxas de MVI por 100 mil habitantes cresceram em mais de 12 pontos percentuais.

Curitiba foi o município de maior incidência da criminalidade violenta. A capital absorveu 17,4% das MVI no período (4.270 MVI). Contudo, essa preponderância se reduziu em uma velocidade superior à da redução dos totais estaduais.

Gráfico 18 – Curitiba: Número de MVI, 2012 – 2021

Fonte: CAPE-PR, elaboração do autor

Obs: MVI – número de vítimas de mortes violentas intencionais

Enquanto no Paraná a redução de MVI entre 2012 e 2021 foi da ordem de 37% em relação ao número de 2012, na capital essa redução foi de 62,7%.

O contexto é semelhante quando observamos o comportamento dos municípios pertencentes à RMC. Excluindo Curitiba, os demais municípios da área metropolitana tiveram uma redução total de 408 MVI entre 2012 e 2021. Esses dados de municípios da RMC que não a capital, indicam uma diminuição de 47% nas MVI. Por sua vez, municípios do interior apresentaram uma redução de 24,6% no período, passando de 1723 para 1228 MVI.

Essas análises se referem à tendência geral da criminalidade violenta no Paraná como um todo e em cada conjunto regional considerado. A redução não foi contínua e linear no período. Os gráficos apresentados revelam as oscilações e indicam que o ano de 2019 foi o que apresentou os melhores indicadores na capital, na RMC, com e sem os dados de Curitiba, e também no interior.

A região do Litoral apresenta trajetória um pouco distinta das outras regiões. Há intensa flutuação nos indicadores. Mas, no quadro geral apresenta tendência clara de elevação das taxas de MVI. Os municípios de Guaratuba, Matinhos, Pontal do Paraná e Paranaguá apresentaram as taxas mais elevadas entre 2012 e 2021, e respondem pela maior parcela dessa tendência.

Aliás, entre 2012 e 2021, Matinhos e Guaratuba apresentaram os maiores valores médios para as taxas de MVI por 100 mil habitantes de todo Paraná; respectivamente 60,35 e 54,25 MVI por 100 mil hab. Certamente essa região, assim como as áreas de fronteira, a região litorânea e em especial a região portuária, se configura como atrativa para ações do crime organizado, sobretudo quanto ao contrabando e tráfico de drogas.

A conclusão geral que esses dados revelam é que a criminalidade violenta se intensificou em municípios situados fora da Região Metropolitana de Curitiba, principal aglomeração populacional paranaense, principalmente no Litoral e em menor proporção também no interior. A essa intensificação e predominância numérica regional é que estamos denominando de **interiorização da criminalidade violenta no Paraná**.

A nosso ver, essa conjuntura, marcada pela interiorização da violência no Brasil como um todo e no Paraná, marcada também pela estruturação de órgãos federais ligados à segurança pública e a maior disponibilidade financeira para investimentos no setor, possibilitou o incremento de iniciativas municipais de segurança pública nesta unidade federativa.

4.2 INICIATIVAS MUNICIPAIS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO PARANÁ

Para o escopo desta pesquisa uma variável importante a ser considerada é a da presença de iniciativas municipais na área de segurança pública no contexto paranaense.

Considerando as restrições constitucionais à participação dos municípios na segurança pública, concentramos nossa atenção nas guardas municipais, nos conselhos municipais de segurança pública, nos conselhos comunitários e nos gastos municipais em segurança pública de alguns municípios selecionados do interior do Paraná.

Um destaque foi dado ao primeiro consórcio intermunicipal de segurança pública do interior do Brasil: o CISMEL. O Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina (CISMEL) foi criado em 2009 como um desdobramento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), sendo o primeiro consórcio desse tipo a aderir ao programa. Mais adiante

analisaremos com mais detalhes essa iniciativa intermunicipal na área de segurança pública.

Essas escolhas metodológicas derivam da dinâmica regional da criminalidade violenta nessa unidade federativa analisada no item anterior. Nesse contexto, destacamos a tendência de interiorização desse fenômeno social e, em particular a tendência de concentração e formação de “clusters”⁶ no interior do estado, ligados particularmente à distribuição não-aleatória das MVI. Esse nos parece ser um componente fundamental que tornou a participação municipal na área de segurança parte das agendas políticas nesses entes federativos, em razão da pressão social por soluções para a segurança.

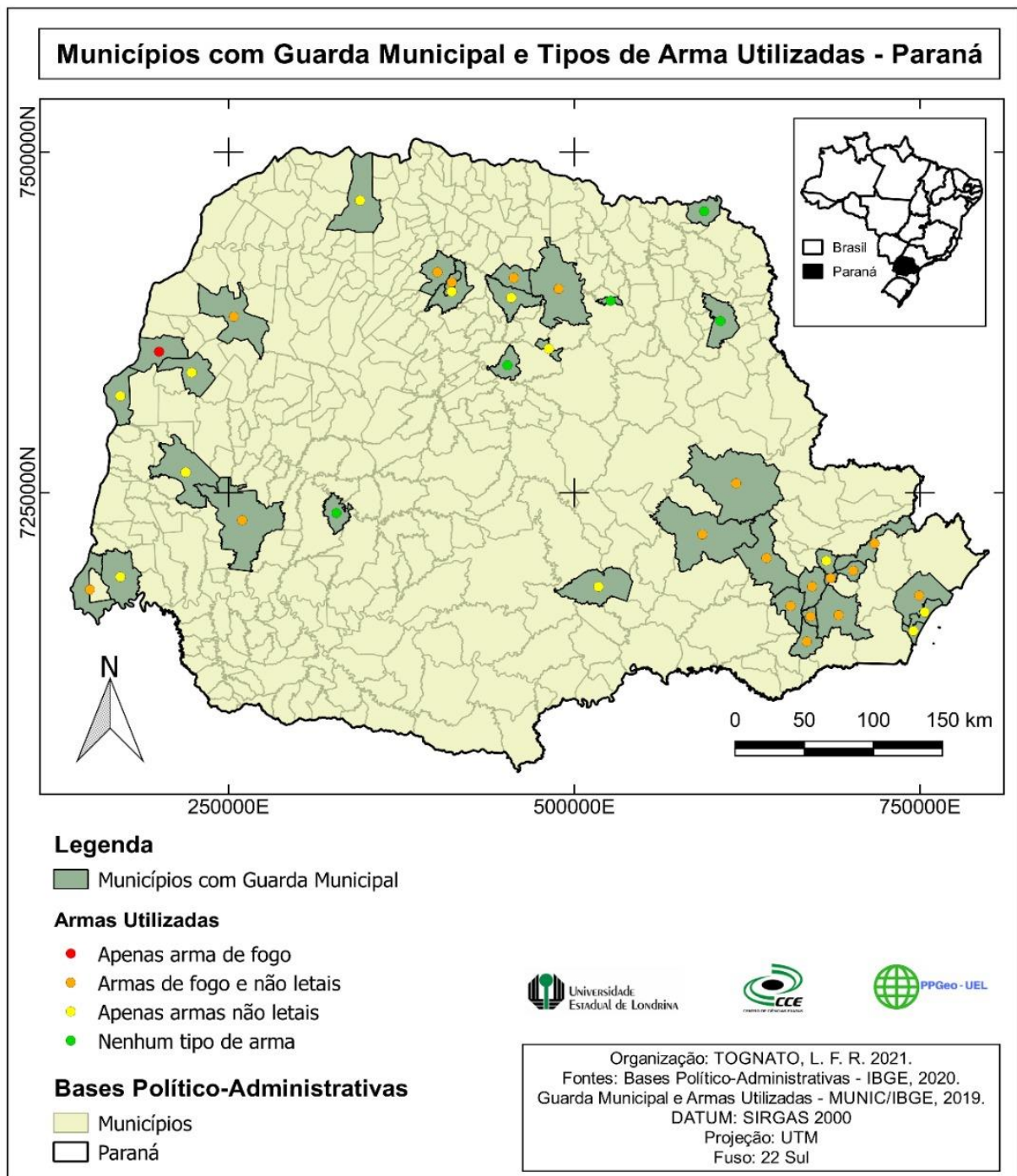
Considere-se também o ambiente institucional representado pelo PRONASCI, a influência das publicações do Banco Mundial em relação ao policiamento comunitário, o adensamento da literatura acadêmica sobre o tema e a maior disponibilidade de verbas (federais e estaduais) para essa finalidade.

4.2.1 Guardas Municipais no Paraná

O mapa 4, identifica e localiza municípios paranaenses que possuem Guarda Municipal e quais tipos de armamentos utilizados pelas Guardas.

⁶ Conforme Anjos Junior et.all (2018) e Soares Filho; Merchan-Hamann; Vasconcelos (2020) que indicam a formação de clusters de municípios a partir de análises fundamentadas nos Índices de Moran para autocorrelação espacial entre homicídios dolosos e territórios municipais.

Mapa 4 – Municípios com Guarda Municipal e tipos de Armas Utilizadas - Paraná



Fonte: Bases Político-Administrativas - IBGE, 2020. Munic/IBGE, 2019.

São inúmeros os casos nos quais podemos observar a atuação efetiva das GMs no auxílio a preservação da segurança pública. Destacamos algumas situações que ilustram esse empenho:

1. Atividades de patrulhamento durante a pandemia do SarsCovid-19, auxiliando no controle das medidas restritivas de circulação impostas pelos governos estaduais e municipais e fazendo valer os decretos com suas respectivas orientações. Um exemplo pode ser encontrado no sítio da Prefeitura de Fazenda Rio Grande, município próximo a Curitiba.
2. “A Guarda Municipal de Fazenda Rio Grande atendeu, até o último dia 14/04/2020 (terça-feira), 72 denúncias relativas à desobediência às normas de saúde e restritivas por causa da pandemia do Coronavírus, determinadas pelo prefeito Marcio Wozniack, conforme Decreto municipal assinado no final de março”.

[disponível em <https://www.fazendariogrande.pr.gov.br/noticias/defesa-social/guarda-municipal-atende-denuncias-contr-quem-desrespeita-medidas-restritivas-da-saude-58711>. Acesso em 12/11/2022]

3. Operações conjuntas com a PC para “*para coibir a receptação e desestimular o volume de furtos de cabos e materiais de telefonia, procedimento que contou com o apoio de uma viatura da Polícia Civil, três policiais, seis viaturas da GM, 12 guardas municipais*”, segundo o Correio dos Campos, datado do dia 28 de janeiro de 2021;
4. Atuação no município de Londrina (PR) em casos de proteção contra a violência doméstica a partir da Patrulha Maria da Penha. Esse trabalho deriva de um convênio assinado pela Prefeitura de Londrina e o Tribunal de Justiça do Paraná que assinaram um convênio no ano de 2015 no qual a GM pode atuar no atendimento de casos de violência doméstica. A intenção do município é tornar o convênio permanente através de projeto de lei (PL) transformando-o em uma política pública municipal. Isso mostra o poder de integração entre diferentes secretarias de governo, no caso a Secretaria Municipal de Defesa Social e a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, aumentando assim a eficácia desse serviço de auxílio e proteção.

As Guardas Municipais constituem iniciativas concretas que buscam fortalecer a atuação municipal no campo da segurança pública através da criação das polícias comunitárias. O interesse em transformar o status das GMs em entidades

policiais se baseia na crença de uma possível proximidade entre servidores e a comunidade de atuação, estabelecendo parcerias para redução da criminalidade.

Silva (2019) aponta que ao contrário disso, prevalece o estereótipo de uma polícia proativa como o verdadeiro trabalho policial, influenciado pela noção de resultados visíveis e palpáveis. Um trabalho policial comunitário efetivo teria como principal mensurador de sua eficácia e atuação preventiva visando mitigar ou conseguir a ausência da criminalidade em determinadas áreas do município.

4.2.2 Conselhos Municipais de Segurança e Conselhos Comunitários no Paraná

Um ponto ainda pouco explorado e coordenado a nível nacional e regional está relacionado à inserção das comunidades como participantes ativas da gestão da segurança pública.

As comunidades, nesse caso, se referem as unidades administrativas das cidades, também conhecidas como bairros ou distritos, onde são típicas algumas formas de organização civil como as associações de moradores.

Nesse caso, os conselhos comunitários de segurança (CONSEGs) são derivados da ideia de corresponsabilidade apresentada na Constituição Federal de 1988, no qual a segurança é dever do Estado e responsabilidade de todos.

Segundo a Coordenação Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança do Paraná, o objetivo dessas organizações surgiu para criar espaços onde a comunidade poderia se reunir e pensar estratégias de enfrentamento dos problemas de segurança, tranquilidade e insalubridade da comunidade, orientados pela filosofia de polícia comunitária. De forma sintetizada:

Os CONSEGs são entidades de apoio as forças policiais e guardas municipais e representam grupos de pessoas de uma mesma comunidade que se reúnem para discutir, planejar, analisar e acompanhar as soluções de seus problemas, os quais refletem na segurança e qualidade de vida local. São meios de estreitar a relação entre comunidade e polícia, e fazer com que estas cooperem entre si. (COORDENAÇÃO ESTADUAL DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA DO PARANÁ).

Segundo Frey e Czajkowski Júnior (2005), experiências de participação democrática na área da segurança ainda são muito limitadas e é nessa conjuntura que o poder local se torna fundamental nesse debate.

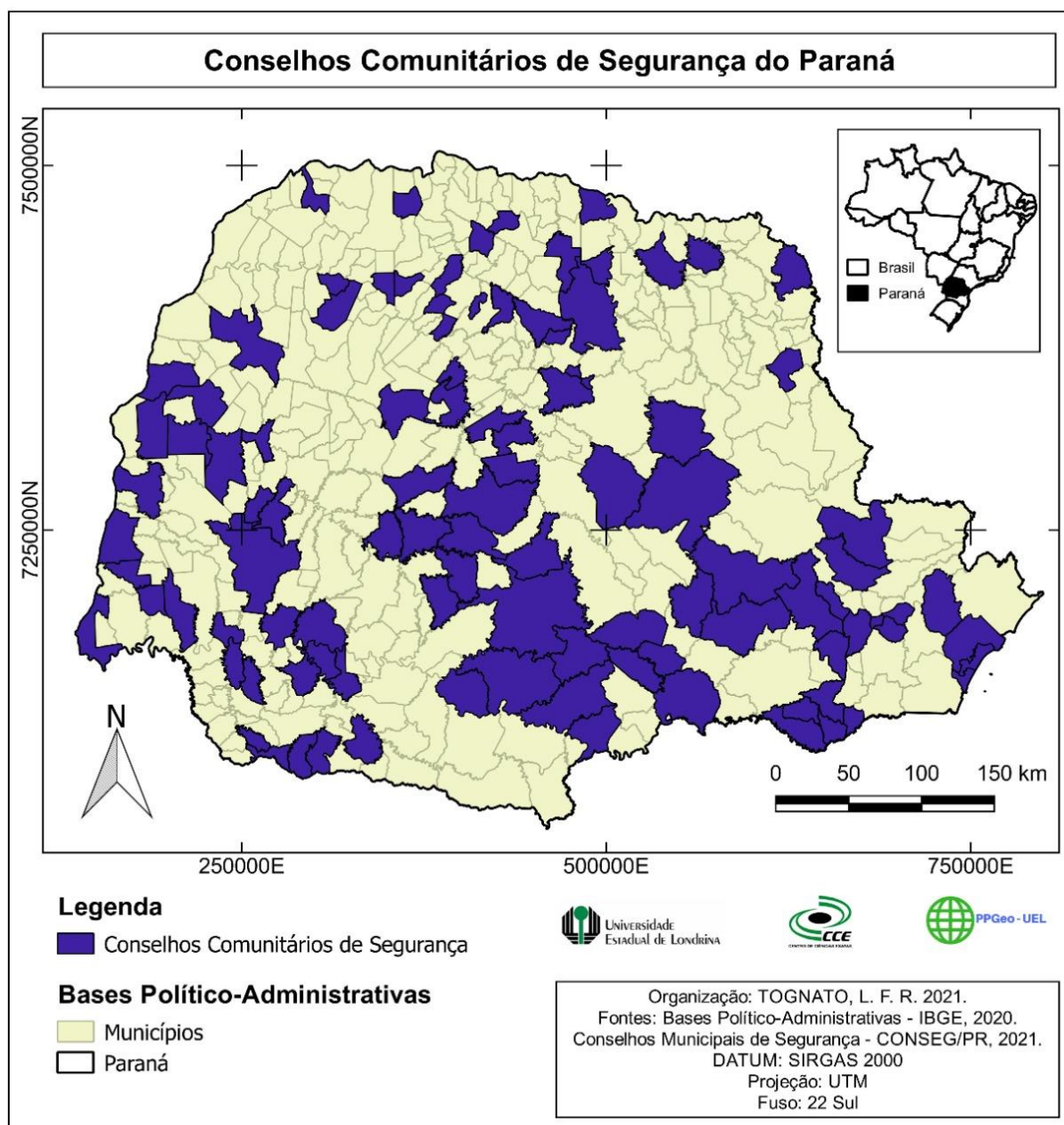
No estado do Paraná podemos citar algumas experiências positivas com a criação dos conselhos comunitários de segurança na década de 1990 nas cidades de Londrina e Maringá.

Um dos exemplos dessas iniciativas de destaque implementadas por esses conselhos no município de Londrina foi a ação conhecida como “Vizinho Solidário”, onde os moradores recebiam apitos para sinalizar alguma atividade suspeita na vizinhança, criando uma atmosfera de vigilância.

Atualmente o município de Curitiba se destaca pela quantidade de Consegs espalhados pelos bairros, totalizando 21 segundo o último levantamento realizado pela Coordenação Estadual dos Conselhos Comunitários de Segurança do Paraná em abril de 2021.

O município de Londrina conta atualmente com apenas um Conseg na região sul da cidade e Maringá, que também é conhecida pelo pioneirismo junto a Londrina, não possui nenhum conselho na atualidade. No mapa a seguir é possível verificar a distribuição dos municípios do Paraná que possuem ao menos um conselho comunitário municipal instalado.

Mapa 5 – Conselhos Comunitários de Segurança no Paraná



Fonte: Bases Político-Administrativas – IBGE, 2020. Conseg/PR, 2021.

Como mencionado, a filosofia que embasa a atuação dos conselhos comunitários está relacionada a ideia de polícia comunitária. Entende-se por policiamento comunitário uma tentativa de aproximação da população e das polícias, principalmente civil e militar. Através da apresentação e discussão dos problemas locais, é possível criar uma ação direta entre órgãos de segurança e comunidade na tentativa de buscar soluções efetivas.

Rique e Lima (2003 apud FREY e CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005, p. 315) acreditam na necessidade urgente de se implantar um novo modelo de

policciamento pautado numa polícia cidadã, cujo caminho de implantação poderia se dar por ações de policiamento comunitário. Ainda de acordo com especialistas em segurança pública, o policiamento comunitário é eficiente em limitar crimes contra o patrimônio e para aumentar a sensação de segurança nos bairros. Não seria um trabalho que impactaria no aumento de prisões já que se trata de um trabalho preventivo, tanto que um dos efeitos da maior sensação de segurança seria o maior uso dos espaços públicos.

Para Trojanowicz (1994, p. 4), o policiamento comunitário

“[...]é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.”

Como abordado em capítulos anteriores, a noção de desenvolvimento territorial pode estar atrelada às transformações que ocorrerem no âmbito local. Isso significa que os Consegs podem ser vistos como resultado desta tendência da gestão participativa e de descentralização, a quais se relacionam à noção de governança pública. Este processo de gestão participativa guarda possibilidades de dar vez e voz à autonomia local.

4.2.3 Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina (CISMEL)

Uma alternativa de grande valia com o intuito de fortalecer a presença municipal na segurança pública pode estar centrada em uma agenda comum a determinados municípios, como no caso dos consórcios intermunicipais, como modelo alternativo para este fim (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 106).

Um exemplo desta proposta integrada pode ser identificado na constituição do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Londrina (CISMEL), criado no ano de 2009.

Segundo o estatuto social de 2019 do consórcio, seus principais objetivos são:

1. Desenvolver programas de segurança pública e cidadania;

2. Propiciar a integração das diversas instituições públicas e privadas para melhor operacionalização da segurança pública e cidadania;
3. Viabilização de infraestrutura de segurança pública aos municípios consorciados;
4. Incentivar os consorciados a participar da formulação da Política de Segurança Nacional e organizar sua própria estrutura;
5. Desenvolver e propor ações para enfrentar a criminalidade e a violência nas suas raízes sociais e culturais e reduzir de forma significativa seus altos índices.

Em consonância com a Lei nº 11.107/05, o estatuto estabelece como prerrogativa a capacidade de firmar convênios e contratos para receber auxílios e subvenções sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do governo.

Segundo Pereira, Vieira, Capucho e Viegas (2018, p.1), a criação de consórcios públicos intermunicipais em muitos casos está vinculada as regras de distribuição de recursos em que, a agregação de um número suficiente de municípios de pequeno porte populacional, possa enquadrá-los na possibilidade de serem contemplados por programas estabelecidos pelos órgãos federais e estaduais, destinados a entes municipais que contam com um número suficiente de habitantes.

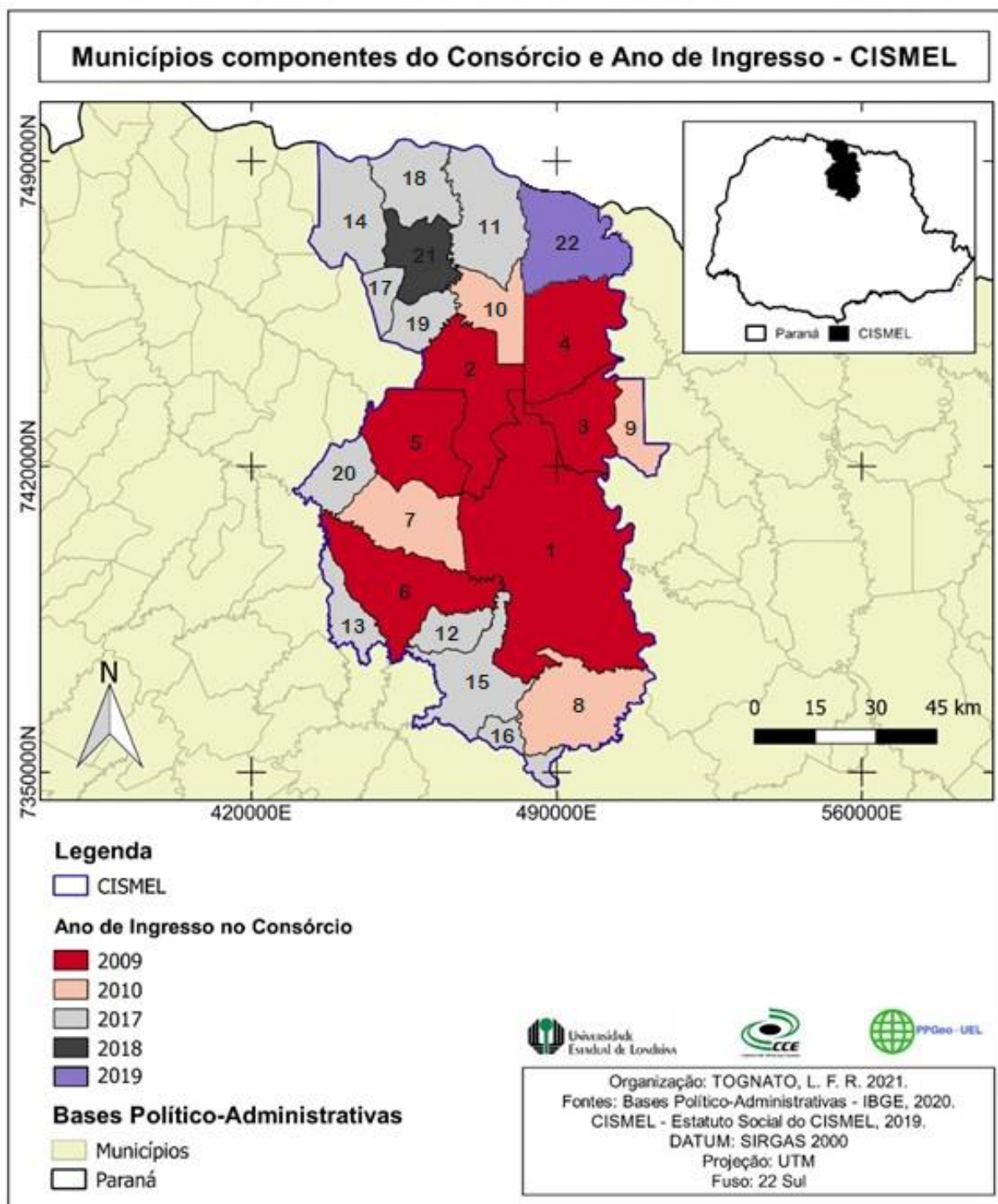
Ainda segundo os autores, em 2009, o CISMEL foi o primeiro consórcio intermunicipal a aderir ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que visava estabelecer conexões entre as responsabilidades dos municípios, dos estados e da União.

A partir de relatos obtidos através de entrevista (anexo I) realizada com o ex-deputado federal Alex Canziani (51ª a 55ª legislaturas de 1998 a 2018), em consonância a citação anterior, a idealização do CISMEL está relacionada a uma janela de oportunidade aberta com a possibilidade de inserção de municípios do interior ao Pronasci.

O edital do Pronasci previa apenas o atendimento a municípios de regiões metropolitanas de capitais, porém, com a criação de um consórcio intermunicipal na esfera da segurança, estes municípios também poderiam ser contemplados.

No ano de 2022, o consórcio conta com a presença de 22 municípios da mesorregião Norte Central (21 municípios) e mesorregião Norte Pioneiro (1 município) do Paraná. Pode se observar no mapa a seguir a distribuição geográfica e a evolução dos municípios integrantes do consórcio.

Mapa 6 – Municípios componentes do Consórcio e ano de ingresso - CISMEL



Fonte: Bases Político-Administrativas – IBGE, 2020. Cismel, 2019.

Os municípios que compõe o consórcio e seu respectivo ano de ingresso podem ser identificados a seguir de acordo com a referência numérica presente nos territórios municipais no mapa anterior. Sendo assim, são eles:

1. **Ingresso em 2009:** 1-Londrina; 2-Cambé; 3-Ibiporã; 4-Sertanópolis; 5-Rolândia; 6-Apucarana.
2. **Ingresso em 2010:** 7-Arapongas; 8-Tamarana; 9-Jataizinho; 10-Bela Vista do Paraíso.
3. **Ingresso em 2017:** 11-Alvorada do Sul; 12-Califórnia; 13-Cambira; 14-Centenário do Sul; 15-Marilândia do Sul; 16-Mauá da Serra; 17-Miraselva; 18-Porecatu; 19-Prado Ferreira; 20-Sabáudia.
4. **Ingresso em 2018:** 21-Florestópolis.
5. **Ingresso em 2019:** 22-Primeiro de Maio.

Em entrevista realizada com o secretário municipal de defesa social, Cel. Pedro Ramos, sobre o desenvolvimento do consórcio, as perspectivas de melhoras ainda são muitas. Desde sua criação, os fluxos de verbas federais direcionadas ao consorcio não foram constantes. Os municípios conseguiram adquirir determinados equipamentos como câmeras de vigilância e rádios de comunicação e veículos. Uma estrutura física gestora foi criada com a presença de funcionários públicos comissionados e remunerados a partir do orçamento constituído por contribuições realizadas pelos municípios anualmente. Essas informações constam nos ofícios presentes no portal da transparência do Cismel.

A seguir, apresentamos uma tabela referente ao diário oficial do estado do Paraná com os valores contribuídos em 2020 pelos municípios membros do Cismel.

Tabela 3 – Demonstrativo de repasse municipal em 2021 para o Cismel

Municípios	População Estimada (IBGE 2020)	%	Total Geral
Alvorada do Sul	11.503	0,95%	R\$ 4.673,30
Apucarana	136.234	11,27%	R\$ 55.347,48
Arapongas	124.810	10,33%	R\$ 50.706,28
Bela Vista do Paraíso	15.399	1,27%	R\$ 6.256,12
Califórnia	8.606	0,71%	R\$ 3.496,34
Cambé	107.341	8,88%	R\$ 43.609,19
Cambira	7.917	0,66%	R\$ 3.216,42
Centenário do Sul	10.764	0,89%	R\$ 4.373,07
Florestópolis	10.453	0,87%	R\$ 4.246,72
Ibiporã	55.131	4,56%	R\$ 22.397,95
Jataizinho	12.638	1,05%	R\$ 5.134,41
Londrina	575.377	47,62%	R\$ 233.757,11
Marilândia do Sul	8.814	0,73%	R\$ 3.580,84
Mauá da Serra	10.800	0,89%	R\$ 4.387,69
Miraselva	1.796	0,15%	R\$ 729,66
Porecatu	12.748	1,06%	R\$ 5.179,10
Prado Ferreira	3.780	0,31%	R\$ 1.535,69
Rolândia	67.383	5,58%	R\$ 27.375,53
Sabáudia	6.891	0,57%	R\$ 2.799,59
Sertanópolis	16.413	1,36%	R\$ 6.668,07
Tamarana	15.040	1,24%	R\$ 6.110,27

Fonte: Diário Oficial do Paraná, 25/09/2020 – Edição nº10776.

Em termos de estabelecimento de políticas municipais conjuntas entre os membros, não constam documentos ou publicações que revelem tais avanços.

Algumas informações foram apuradas por meio de reportagens jornalísticas sobre a pretensão de criar um projeto conhecido como “Muralha”. Nesse projeto haveria a instalação de câmeras de vigilância em pontos estratégicos dos municípios para a criação de um *cerco de monitoramento*. A notícia a seguir, datada de meados de 2019, expõe tal iniciativa divulgada pelo consórcio.

Reunião do Cismel dá início à implantação do Projeto Muralha

Publicado em 16.08.2019.

Prefeitos que integram o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina (Cismel) se reuniram na manhã de quinta-feira (15). Na oportunidade, o prefeito de Arapongas e presidente do consórcio, Sérgio Onofre, anunciou a licitação para a aquisição do primeiro lote de câmeras que vão ser implantadas

através do Projeto Muralha. [Disponível em: https://www.arapongas.pr.gov.br/6584_noticia_reuniao-do-cismel-da-inicio-a-implantacao-do-projeto-muralha. Acesso em 01/11/2022]

Segundo o Cel. Pedro Ramos, secretário de defesa social de Londrina, tal projeto ainda não foi colocado em prática. Casos como este revelam os desafios das administrações públicas na gestão de iniciativas positivas para a sociedade, mas que exigem esforços coordenados para a sua real eficácia.

Em meados de 2022, o Cismel sofreu alterações em seu Estatuto. Houve ampliação de suas atribuições e o consórcio de segurança e cidadania tornou-se um *consórcio multifinalitário*. Nesta nova condição o consórcio poderá: planejar, executar e gestar serviços públicos em áreas como meio ambiente e resíduos sólidos, infraestrutura e desenvolvimento urbano e rural, obras públicas e transporte, educação e cultura, esporte, lazer e turismo, entre outros. Dessa forma passou a se chamar Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública, Soluções e Melhorias do Norte Central Paranaense (CISMEL-NCP).

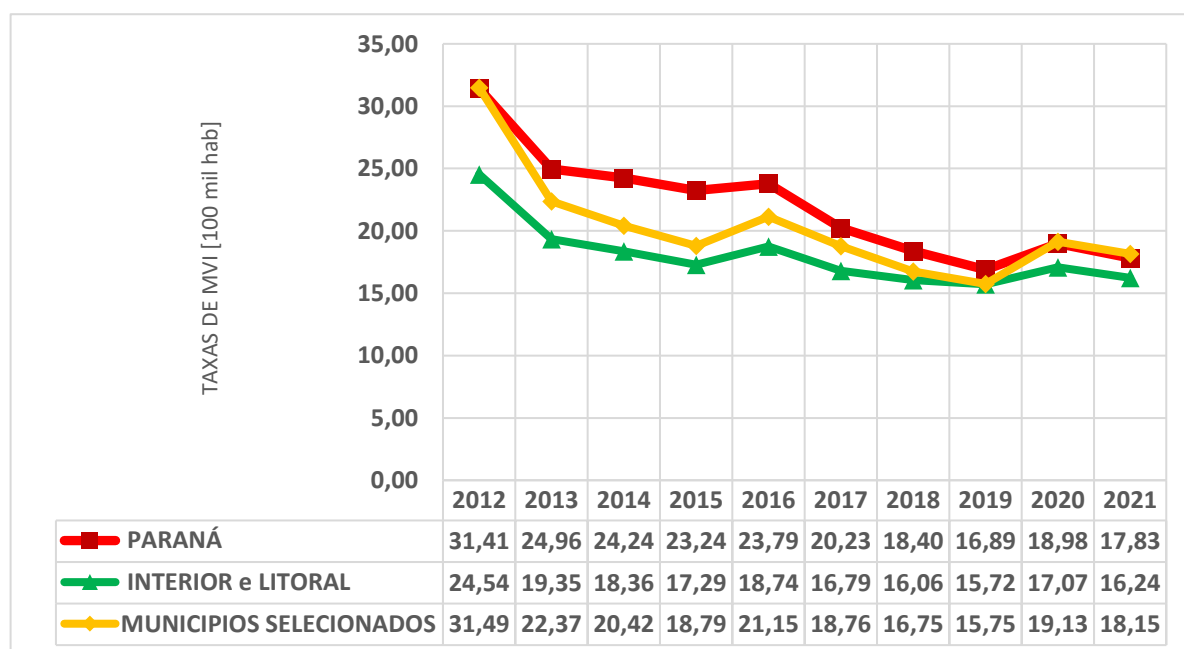
5. CRIMINALIDADE VIOLENTA E DESPESAS EM SEGURANÇA NAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO INTERIOR DO PARANÁ

Os relatos apresentados no capítulo anterior revelam uma tendência de queda nas taxas de mortes violentas no Paraná paralelamente a *desconcentração relativa* das MVI para outras regiões do estado. Junto a isso foram expostas diversas iniciativas dos entes municipais ao buscarem ações que possam contribuir para a redução da criminalidade violenta.

A fim de aprofundar as discussões a partir desses relatos, principalmente o que tange a realidade criminal e o empenho municipal em segurança, foram selecionados 22 municípios pertencentes as regiões litorânea e interiorana do estado que estão vinculados a esse fenômeno de desconcentração relativa e interiorização da violência no Paraná. Os critérios para escolha dos 22 municípios são explicitados na sequência.

Como pode ser observado no gráfico a seguir, há uma convergência entre as taxas de MVI por 100mil habitantes dos 370 municípios do interior e litoral e dos 22 municípios selecionados no Paraná.

Gráfico 19 – Taxas de MVI por 100mil hab. municípios situados fora da RMC e municípios selecionados

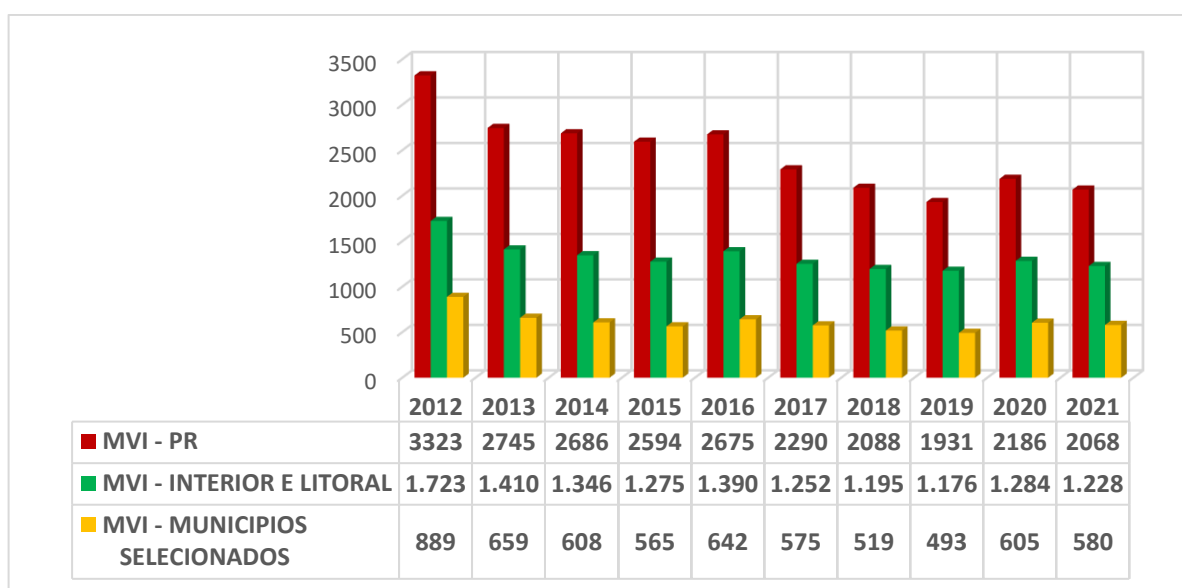


Fonte: Dados – CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

O gráfico revela como, ao longo do período, as taxas médias Paraná e as taxas médias dos municípios selecionados se mantêm próximas. Por sua vez, as taxas do interior e litoral permanecem com valores abaixo das outras e como as diferenças entre os três conjuntos de municípios se reduzem nos anos finais do período.

Outro dado que o gráfico revela é que, nos dois anos finais, 2020 e 2021, as taxas médias dos municípios selecionados se tornam um pouco maiores que as taxas estaduais. Como são apenas dois anos em um período de 10 anos não é possível afirmar que seja uma tendência, mas de qualquer forma é um aspecto para o qual vale chamar atenção, na medida em que, pode indicar algum grau de concentração relativa das MVI nesse conjunto de municípios situados fora da RMC.

Gráfico 20 – MVI nos municípios situados fora da RMC e municípios selecionados



Fonte: Dados – CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

Considerando o total de MVI no Paraná entre 2012 e 2021 que foi de 24.586 mortes, em termos percentuais, os 22 municípios selecionados responderam por 25% desse total, ou seja, 6.135 MVI. A RMC foi o local de ocorrência de 41,5% das MVI do Paraná, a saber, 10.203 MVI. Somando-se os valores dos 29 municípios que integram a RMC e dos 22 municípios selecionados temos 66.5% do total estadual e, portanto, dois terços das MVI do Paraná concentradas em 10,3% dos municípios paranaenses.

A nosso ver, há uma desconcentração relativa das mortes violentas em relação a Curitiba e sua área metropolitana, indicada pelo crescimento percentual das MVI em municípios situados fora dessa região, como ficou demonstrado no gráfico 16. Ao mesmo tempo, essa dinâmica de desconcentração em relação à RMC tem se mostrado como reconcentração relativa nesse conjunto de 22 municípios que inclui algumas das maiores cidades e municípios mais populosos do Paraná, situados fora dos limites da RMC. Em 2021 esses 22 municípios respondiam por 27,5% da população estadual, ou seja, sua população estimada era de 3,194.736 habitantes.

Consideramos esse um aspecto fundamental do processo de interiorização da criminalidade violenta no estado e, dessa forma, entendemos que se justifica a opção metodológica por analisar de forma combinada as iniciativas municipais em segurança pública nesse conjunto de municípios, representadas particularmente pelos gastos com esse setor, e o comportamento dos indicadores de criminalidade, especialmente as MVI, mas também os relativos a roubos e furtos.

Foram considerados as seguintes condições para a seleção desses 22 municípios e para formação de seis aglomerações urbanas analisadas:

1. a localização geográfica (não pertencerem a RM de Curitiba),
2. a existência de no mínimo duas iniciativas municipais em segurança;
3. a participação em algum arranjo populacional ou forte integração com município central do arranjo.

São consideradas iniciativas municipais em segurança a existência de: Guardas Municipais, Conselhos Municipais e Comunitários de Segurança (Conseg) e Consórcios Municipais de Segurança. Temos então quatro condições para selecionar os municípios em que haverá um olhar mais detalhado para o comportamento das taxas de incidência de criminalidade violenta e de um indicador de iniciativa municipal que são os gastos nesse setor. Em resumo as condições são: a localização no interior ou litoral, no mínimo duas iniciativas municipais de segurança e a integração e proximidade determinadas pela relação com algum arranjo populacional identificado pelo IBGE.

Em relação aos arranjos populacionais, destacamos a importância dessas concentrações urbanas por ilustrarem a complexidade da rede urbana ao indicar municípios que possuem considerável grau de conexão entre si, por meio de

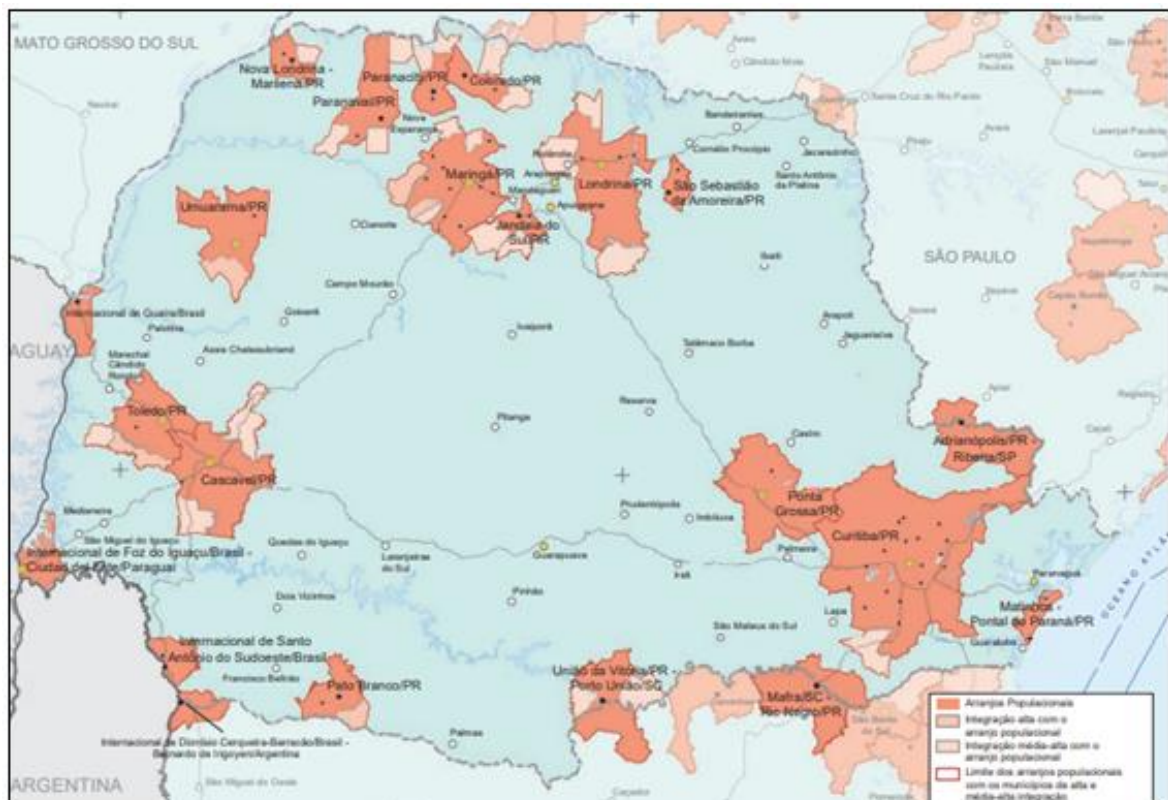
fluxos pendulares cotidianos. Isso significa que determinadas realidades não podem ser compreendidas apenas dentro dos limites urbanos municipais, mas têm que ser analisadas de forma regional, como no caso da criminalidade violenta.

Os critérios utilizados na identificação dos arranjos populacionais empregam a noção de integração, medida pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo e pela contiguidade das manchas urbanas, que assim sintetizam os vários processos envolvidos (IBGE, 2016 p.19). São três os critérios de integração utilizados para mensurar e identificar arranjos populacionais (IBGE, 2016 p.22):

1. Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares;
2. Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares (o volume de pessoas é igual ou superior a 10 000 pessoas);
3. Contiguidade das manchas urbanizadas (a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km).

A seguir é possível observar o mapa com a distribuição dos arranjos populacionais no Paraná.

Mapa 7 – Arranjos Populacionais no Paraná



Fonte: Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil – IBGE (2016)

Realizadas as considerações sobre os critérios de seleção, e quando foram atendidos no mínimo três das quatro condições estabelecidas, o município se tornou elegível para a discussão proposta nesta pesquisa. A tabela a seguir aponta os 22 municípios selecionados.

Tabela 4 – Ações municipais em segurança e participação em arranjos populacionais nos municípios selecionados

MUNICIPIO	GUARDA MUNICIPAL	CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA /CONSEG	CISMEL	FAZER PARTE DE ARRANJO POPULACIONAL OU ALTA INTEGRAÇÃO COM UM DELES (IBGE, 2016)
Apucarana	SIM	SIM	SIM	NÃO
Arapongas	SIM	SIM	SIM	NÃO
Cambé	NÃO	SIM	SIM	SIM
Cascavel	SIM	SIM	NÃO	SIM
Castro	SIM	SIM*	NÃO	NÃO
Foz do Iguaçu	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Guaratuba	SIM**	SIM	NÃO	SIM
Ibiporã	NÃO	SIM	SIM	SIM
Londrina	SIM	SIM	SIM	SIM
Mandaguaçu	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Marialva	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Maringá	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Matinhos	SIM	SIM	NÃO	SIM
Paçandu	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Paranaguá	SIM	SIM	NÃO	SIM
Ponta Grossa	SIM	SIM	NÃO	SIM
Pontal do Paraná	SIM	SIM	NÃO	SIM
Rolândia	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Santa Terezinha de Itaipu	NÃO	SIM	NÃO	SIM
São Miguel do Iguaçu	SIM	SIM	NÃO	NÃO
Sarandi	SIM	SIM	NÃO	SIM
Toledo	SIM	NÃO	NÃO	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor.

***Obs:** Castro possui a Rede de Enfrentamento a Violência e Plano Municipal de enfrentamento à violência / **Guaratuba aprovou a implantação da GCM em outubro de 2022

Os 22 municípios selecionados foram agrupados em 6 aglomerações urbanas para serem analisados de forma agregada. A decisão metodológica de analisar os dados por aglomeração se deve ao fato de que o cotidiano integrado desses municípios cria a propensão a que os indicadores de criminalidade violenta se apresentem na forma de *clusters*.

Segundo Peter A. Rogerson (2012, p.127) “[...] *dados geográficos geralmente não são independentes*”. A dependência espacial geralmente é avaliada a partir de coeficientes de autocorrelação espacial, a exemplo dos indicadores de associação espacial de Moran (global e local). Um estudo desse tipo foi realizado por Anjos Júnior, Ciríaco e Silva (2018) que testaram a dependência espacial das taxas de crimes em municípios da Região Sul para o ano de 2012. Os autores analisaram todos os municípios da região, ou seja, 1.191 municípios. Os resultados desse estudo enfatizam a constatação de que há dependência espacial para as taxas que indicam a criminalidade violenta em 98 municípios do Paraná (ANJOS JÚNIOR; CIRÍACO; SILVA, 2018, p.132).

Os autores identificaram alguns clusters, ou seja, municípios vizinhos com altas taxas de criminalidade entre eles.

Dentre os municípios que apresentaram autocorrelação espacial em sua taxa de criminalidade, a maior parte está no estado do Paraná (44,95%), seguido pelo Rio Grande do Sul (34,49%) e, por fim, Santa Catarina (21,59%). Nota-se que 39,45% dos casos apresentam *clusters* do tipo Alto-Alto, com foco de incidência no Paraná (82,56%). [...] No Paraná, por exemplo, tem-se diversas mesorregiões com municípios formando *clusters* do tipo Alto-Alto: Metropolitana de Curitiba (25 municípios), Oeste Paranaense (19 municípios), Norte Central Paranaense (11 municípios), Centro Sul Paranaense (8 municípios), Noroeste Paranaense (3 municípios), Centro Ocidental Paranaense (3 municípios), Sudeste Paranaense e Sudoeste Paranaense (2 municípios cada). (ANJOS JÚNIOR; CIRÍACO; SILVA, 2018, p.131, 132).

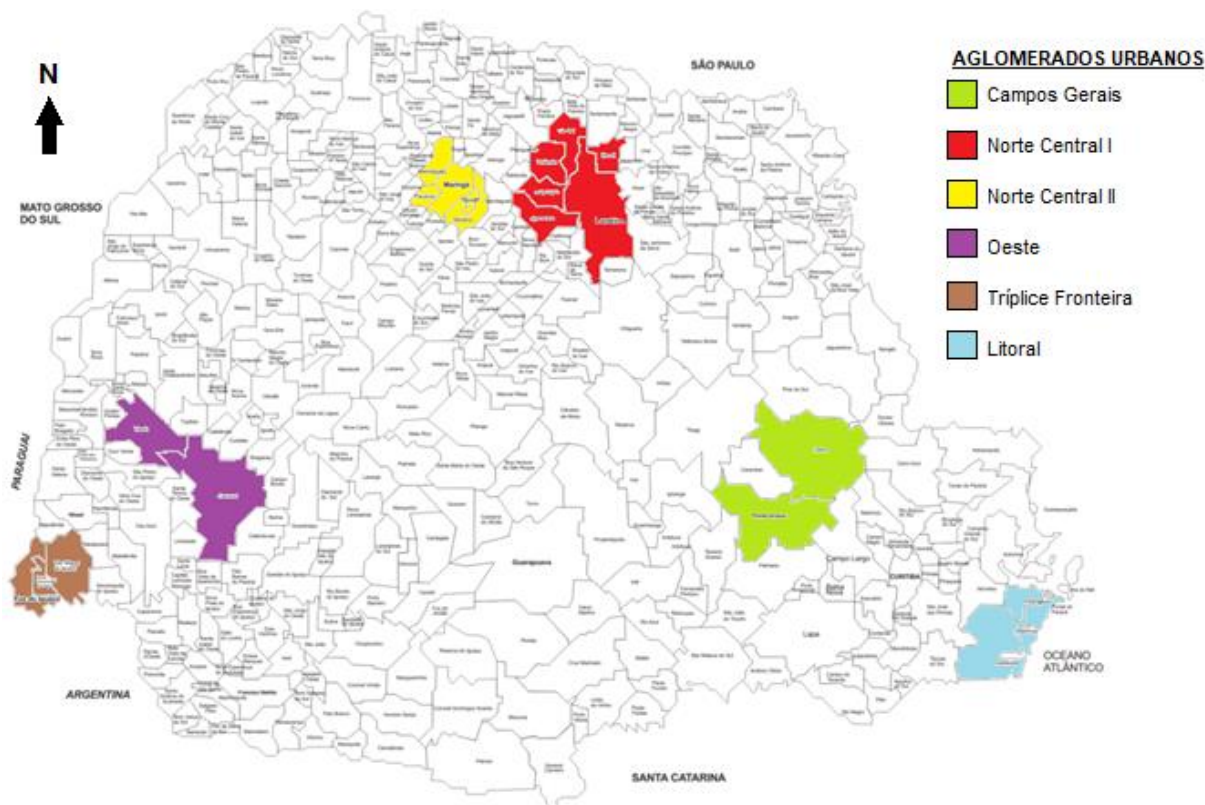
Com base nas constatações sobre a dependência espacial das taxas de criminalidade, apontadas no trabalho de Anjos Júnior, Ciríaco e Silva (2018), buscamos então situar os 22 municípios selecionados em seus contextos de inserção na rede urbana, sobretudo com integrantes de aglomerações urbanas, e como uma forma complementar de pesquisar os possíveis impactos do processo de interiorização nas iniciativas municipais de segurança pública. São as seguintes aglomerações com seus respectivos municípios membros:

1. **Campos Gerais:** Castro e Ponta Grossa
2. **Norte Central I:** Apucarana, Arapongas, Cambé, Ibiporã, Londrina e Rolândia;

3. **Norte Central II:** Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Paçandu e Sarandi
4. **Oeste:** Cascavel e Toledo;
5. **Tríplice Fronteira:** Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu e São Miguel do Iguaçu;
6. **Litoral:** Guaratuba, Matinhos, Paranaguá e Pontal do Paraná.

O mapa a seguir expõe a distribuição e localização dessas aglomerações pelo estado.

Mapa 8 – Aglomerações urbanas selecionadas para análise das características criminais e de segurança



Fonte: geografia.seed.pr.gov.br. Modificado pelo autor.

Em resumo, a intenção é observar o comportamento de indicadores de criminalidade violenta e indicadores de ações municipais na área da segurança pública de forma conjunta. A partir da identificação do comportamento desses indicadores no período de 2012 a 2021, apontar alguns aspectos que podem ser interpretados e compreendidos como possíveis efeitos de um indicador sobre o outro

ou a ausência de relações entre eles, em cada aglomeração composta pelos municípios selecionados. A seguir serão discutidas algumas características relacionadas a criminalidade e segurança nessas aglomerações.

5.1 AGLOMERAÇÕES URBANAS NO PARANÁ E O COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES CRIMINAIS E DESPESAS EM SEGURANÇA

Os dados utilizados para a construção dos seguintes referenciais foram extraídos de duas bases estatísticas para a seleção das informações. A primeira se refere aos dados relacionados as taxas de mortes violentas intencionais, as taxas de roubos e as taxas de furtos que foram obtidos através do Centro de Análise, Planejamento e Estatística (CAPE) da SESP-PR. A segunda foi adquirida através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sincofi), disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional.

Dessa maneira, foram construídos 6 referenciais comparativos para a análise e compreensão do comportamento dos índices criminais e das despesas em segurança nos aglomerados mencionados, como será observado na sequência.

Além disso, a tabela 5 indica as taxas médias por 100 mil habitantes de roubos, furtos e MVI no Paraná entre 2012 e 2021 e serão importantes para averiguação e comparação com os aglomerados.

Tabela 5 – Paraná: População e Taxas de MVI, Roubos e Furtos (2012 - 2021)

PARANÁ	POPULAÇÃO	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	10.577.755,00	31,41	539,32	1448,28
2013	10.997.465,00	24,96	527,51	1430,19
2014	11.081.692,00	24,24	566,7	1472,23
2015	11.163.018,00	23,24	634,61	1509,51
2016	11.242.720,00	23,79	782,89	1644,06
2017	11.320.892,00	20,23	681,5	1628,94
2018	11.348.937,00	18,40	529,52	1515,85
2019	11.433.957,00	16,89	427	1364,65
2020	11.516.840,00	18,98	288,96	1219,69
2021	11.597.484,00	17,83	229,54	1352

Fonte: IBGE e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

1) Campos Gerais

O primeiro aglomerado urbano analisado se refere aos Campos Gerais, área onde se localizam os municípios de Castro e Ponta Grossa. São municípios que apresentam índice de desenvolvimento humano alto e suas malhas urbanas estão a cerca de 40km de distância entre si ligadas pela PR-151. O município de Ponta Grossa compõe o núcleo de um arranjo populacional com o município de Carambeí.

A tabela a seguir ilustra os dados agregados dos municípios que compõe o aglomerado urbano relacionados a população, despesas em segurança, despesas per capita em segurança e taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes entre os anos de 2012 a 2021.

Tabela 6 – Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano dos Campos Gerais

CAMPOS GERAIS	POPULAÇÃO	DESPESAS (R\$)	DESPESAS PER CAPITA (R\$)	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	384.952	2.796.588,52	7,26	14,29	424,98	1333,93
2013	401.170	16.691.460,96	41,60	17,95	540,41	1305,93
2014	404.989	11.886.599,31	29,35	17,53	475,32	1346,20
2015	408.675	22.588.227,30	55,27	18,84	542,72	1444,17
2016	412.289	28.628.486,02	69,43	18,92	801,86	1481,24
2017	415.833	30.943.938,50	74,41	11,3	622,12	1540,04
2018	419.194	41.464.316,75	98,91	17,41	552,25	1351,88
2019	423.220	36.083.729,58	85,25	14,89	493,83	1273,33
2020	427.145	39.055.285,65	91,43	16,39	318,39	1230,02
2021	430.963	45.087.711,06	104,62	19,96	242,94	1465,09

Fonte: IBGE, Sincofi e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

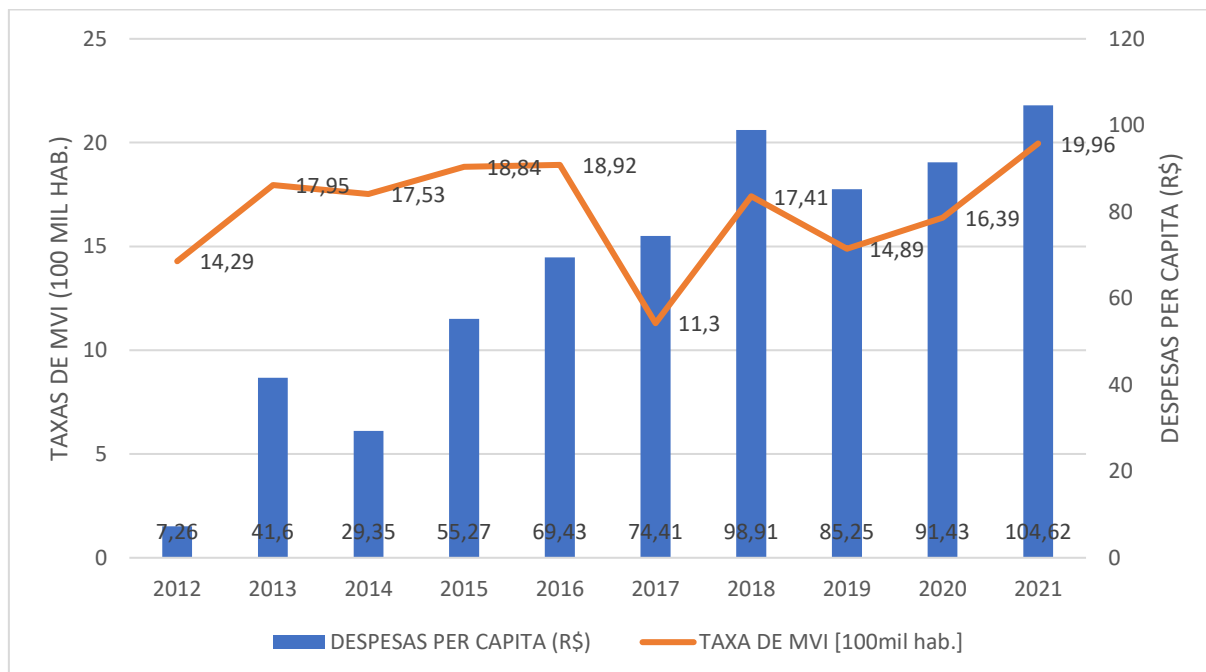
Ao compararmos os dados entre 2012 e 2021, as despesas per capita em segurança aumentaram em 14 vezes, algo muito significativo. Por sua vez, as taxas de MVI e furtos por 100mil habitantes apresentaram altas de 39,6% e 9,8% respectivamente. Além disso, esses índices criminais não fugiram da média estabelecida no período, revelando a persistência dos mesmos. Apenas os roubos diminuíram durante o período.

Em relação as médias estaduais, as taxas de MVI estiveram acima da média paranaenses apenas em 2021, as taxas de roubos se apresentaram maiores

que as médias do Paraná a partir de 2016 e as taxas de furtos estiverem menores em todo período.

O gráfico a seguir revela como os gastos per capita cresceram a um ritmo muito maior que as taxas de MVI. Alguns questionamentos surgem ao analisar esses dados. Nesse sentido, poderíamos indagar se os aumentos nos gastos em segurança não seriam uma reação ao aumento das MVI? A resposta a essas questões demanda pesquisas mais específicas e mais elaboradas em termos estatísticos. Por hora, entendemos que há uma contribuição em termos exploratórios e que isso sugere caminhos para novos trabalhos.

Gráfico 21 – Campos Gerais, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]



Fonte: CAPE-PR e Sincofi. Elaborado pelo autor.

2) Norte Central I

O segundo aglomerado urbano se refere ao Norte Central I, área onde se localizam os municípios de Apucarana, Arapongas, Cambé, Ibiporã, Londrina e Rolândia. São municípios ligados pela rodovia BR-369, sendo o município de Londrina o núcleo de um arranjo populacional com os municípios de Cambé e Ibiporã. Rolândia apresenta integração média-alta com o arranjo populacional de Londrina.

Os municípios de Apucarana e Arapongas são integrantes do CISMEL e, portanto, realizam ações de segurança pública em conjunto com municípios do

arranjo populacional de Londrina. Além disso, constituem áreas urbanas próximas de municípios do arranjo e mantém vínculos diversos com Londrina, inclusive deslocamentos pendulares para trabalho e estudo e frequentes relações econômicas a partir de serviços do terciário superior presentes em Londrina tais como: serviços jurídicos, serviços para agricultura, serviços de publicidade e propaganda, entre outros (FRESCA, 2012; 2013).

A tabela a seguir ilustra os dados agregados dos municípios que compõe o aglomerado urbano relacionados a população, despesas em segurança, despesas per capita em segurança e taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes entre os anos de 2012 a 2021.

Tabela 7 - Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano do Norte Central I

NORTE CENTRAL I	POPULAÇÃO	DESPESAS (R\$)	DESPESAS PER CAPITA (R\$)	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	951.855	20.749.933,58	21,79	23,43	684,66	1559,27
2013	993.136	16.471.547,80	16,58	13,49	560,84	1528,59
2014	1.003.529	20.767.002,93	20,69	16,04	565,70	1614,40
2015	1.013.559	25.614.438,41	25,27	10,85	632,72	1676,27
2016	1.023.392	29.793.475,20	29,11	17,20	964,24	1828,82
2017	1.033.036	29.853.536,58	28,89	15,39	843,82	1730,53
2018	1.044.298	33.006.808,00	31,60	8,91	525,90	1603,85
2019	1.055.427	35.538.286,02	33,67	11,75	409,31	1510,47
2020	1.066.276	35.806.867,40	33,58	13,69	301,89	1349,93
2021	1.076.832	38.159.506,27	35,43	9,66	230,49	1400,68

Fonte: IBGE, Sincofi e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

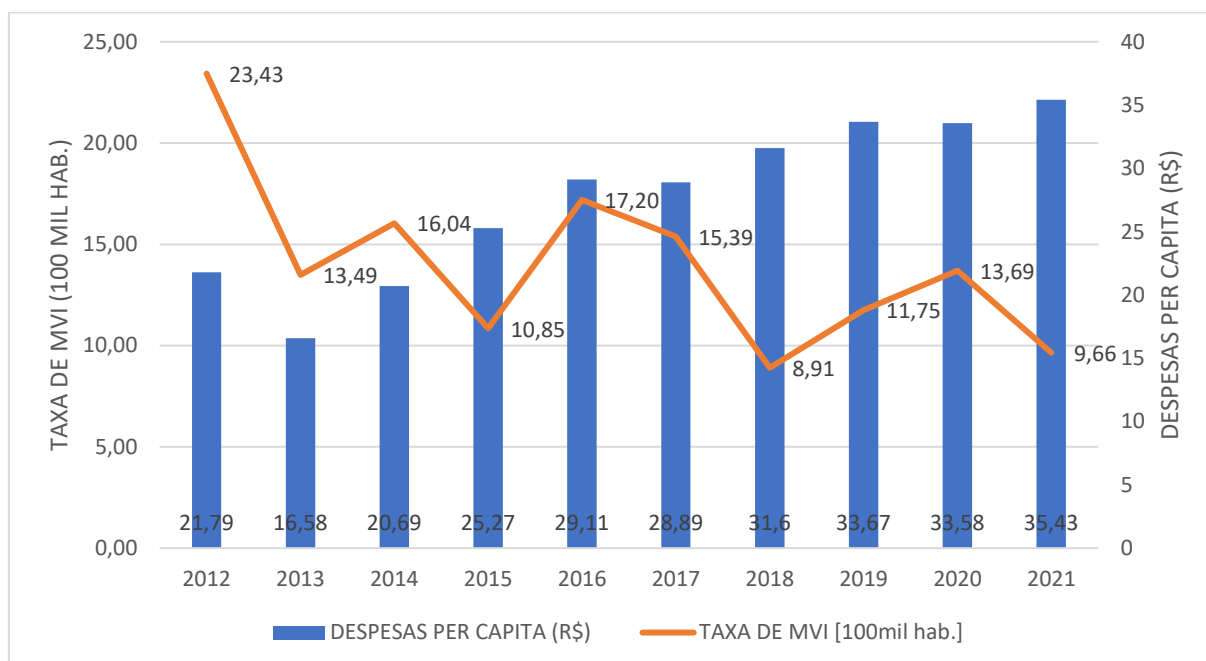
Ao compararmos os dados entre 2012 a 2021, as despesas per capita em segurança aumentaram timidamente 1,6 vezes, o menor crescimento entre os 6 aglomerados observados. Porém, as taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes apresentaram quedas expressivas, da ordem de 58,7%, 66,3% e 14% respectivamente. Essa tendência não foi constante em todo período, mas pode-se observar que o declínio nos três indicadores se torna mais efetivo desde o ano de 2016.

Em relação as médias estaduais, as taxas de MVI estiveram abaixo das médias paranaenses em todo período, as taxas de roubos se estabeleceram

abaixo da média estadual de 2018 em diante e as taxas de furtos estiverem acima da média estadual durante todo período.

O gráfico a seguir expõe o comportamento dos gastos per capita em segurança e das taxas de MVI ao longo desses 10 anos. Observa-se claramente um movimento inverso nas tendências desses dois indicadores.

Gráfico 22 – Norte central I, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]



Fonte: CAPE-PR e Sincofi. Elaborado pelo autor.

3) Norte Central II

O terceiro aglomerado urbano se refere ao Norte Central II, área onde se localizam os municípios de Mandaguaçu, Marialva, Maringá, Paiçandu e Sarandi.

São municípios ligados pela rodovia BR-376 e PR-323, sendo o município de Maringá o núcleo de um arranjo populacional com os municípios de Mandaguaçu, Marialva, Paiçandu e Sarandi.

A tabela a seguir ilustra os dados agregados dos municípios que compõe o aglomerado urbano relacionados a população, despesas em segurança, despesas per capita em segurança e taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes entre os anos de 2012 a 2021.

Tabela 8 - Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano do Norte Central II

NORTE CENTRAL II	POPULAÇÃO	DESPESAS (R\$)	DESPESAS PER CAPITA (R\$)	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	541.378	8.625.364,76	15,93	27,71	364,25	1636,37
2013	567.453	9.473.465,89	16,69	20,44	511,76	1839,62
2014	575.447	14.280.505,28	24,81	16,34	420,02	1743,68
2015	583.164	14.790.663,14	25,36	12,69	398,17	1709,12
2016	590.730	15.703.725,87	26,58	14,22	507,67	1897,31
2017	598.149	16.734.750,87	27,97	14,21	475,13	1669,81
2018	611.041	22.197.864,39	36,32	12,44	321,58	1560,28
2019	619.950	24.073.017,83	38,83	12,26	268,4	1395,27
2020	628.637	27.086.801,05	43,08	12,73	172,11	1307,43
2021	637.087	34.247.529,34	53,75	16,48	183,17	1550,18

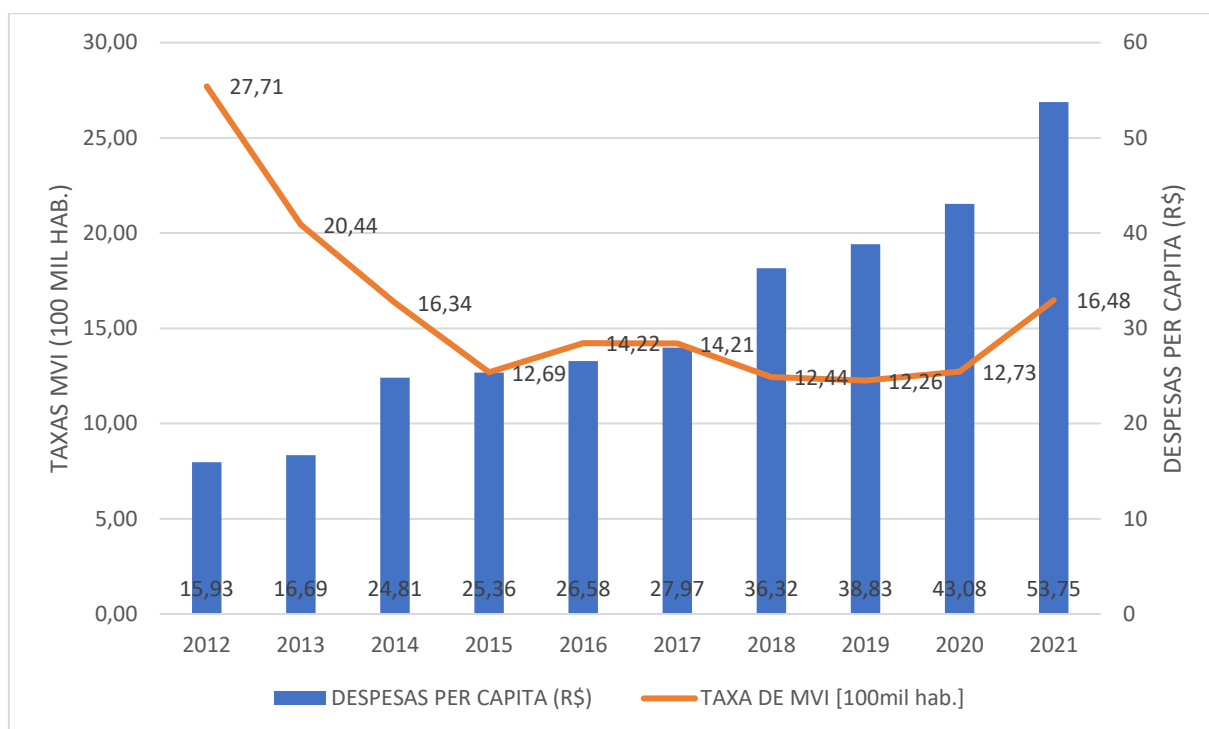
Fonte: IBGE, Sincofi e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

Os dados revelam que as despesas per capita em segurança aumentaram 3,37 vezes durante o período e as taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes também apresentaram quedas expressivas de 40,5% nas MVI, 49,7% nos roubos. Os furtos tiveram redução de 5,2%. Essas quedas também não foram constantes ao longo desses 10 anos, mas observa-se que entre 2016 e 2020, houve redução dos indicadores de criminalidade violenta. Em 2021, ou seja, em plena pandemia de Covid 19, os números dos três indicadores voltaram a subir.

Em relação as médias estaduais, as taxas de MVI e roubos estiveram abaixo das médias paranaenses em todo período e as taxas de furtos estiverem acima da média estadual durante todo período. Observamos uma coincidência na variação desses dados em relação ao aglomerado Norte Central I, exceto pelos dados de roubos.

O gráfico a seguir expõe o aumento dos gastos per capita em segurança e as taxas de MVI. Neste aglomerado, assim como no Norte Central I, vemos um movimento inverso dos indicadores. Nesse caso, principalmente após 2016.

Gráfico 23 – Norte Central II, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]



Fonte: CAPE-PR e Sincofi. Elaborado pelo autor.

4) Oeste

O quarto aglomerado urbano se refere ao Oeste, área onde se localizam os municípios de Cascavel e Toledo. São municípios que estão a cerca de 30km de distância ligados pela rodovia BR-467. Tanto Cascavel como Toledo são núcleos de arranjos populacionais com outros municípios da região, mas sabidamente mantêm entre si relações estabelecidas por fluxos populacionais e econômicos cotidianos, a exemplo de Arapongas e Apucarana em relação a Londrina.

A tabela a seguir ilustra os dados agregados dos municípios que compõe o aglomerado urbano relacionados a população, despesas em segurança, despesas per capita em segurança e taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes entre os anos de 2012 a 2021.

Tabela 9 – Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano Oeste

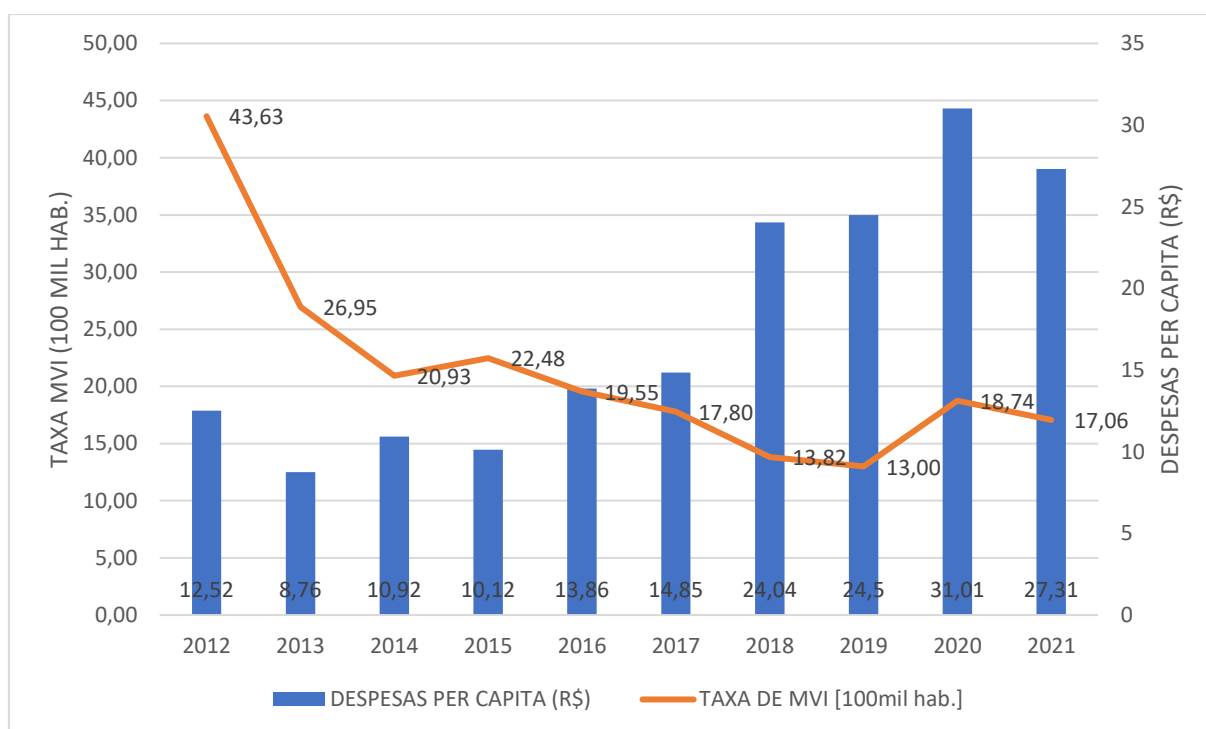
OESTE	POPULAÇÃO	DESPESAS (R\$)	DESPESAS PER CAPITA (R\$)	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	414.874	5.197.080,69	12,52	43,63	459,41	1580,72
2013	434.063	3.804.627,23	8,76	26,95	333,59	1315,24
2014	439.554	4.802.564,15	10,92	20,93	324,87	1346,82
2015	444.855	4.504.987,31	10,12	22,48	350,00	1526,11
2016	450.050	6.240.488,96	13,86	19,55	445,95	1693,14
2017	455.146	6.762.945,01	14,85	17,80	331,76	1722,96
2018	463.048	11.136.177,78	24,04	13,82	242,30	1595,29
2019	469.089	11.494.958,62	24,50	13,00	220,21	1427,87
2020	474.978	14.731.870,76	31,01	18,74	145,05	1175,63
2021	480.674	13.127.663,67	27,31	17,06	141,05	1349,97

Fonte: IBGE, Sincofi e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

Os dados revelam que as despesas per capita em segurança aumentaram 2,18 vezes e as taxas de MVI, roubos e furtos por 100mil habitantes apresentaram quedas expressivas de 60,8%, 69,2% e 14,6% respectivamente. Essas quedas foram mais constantes a partir do ano de 2016.

Em relação as médias estaduais, as taxas de MVI estiveram acima das médias paranaenses nos anos de 2012/2013 e acompanharam as altas nas médias do Paraná em 2020 e 2021. As taxas de roubos se estabeleceram abaixo da média estadual em todo período e as taxas de furtos oscilaram acima e abaixo da média estadual durante o período.

O gráfico a seguir expõe o comportamento dos gastos per capita em segurança e das taxas de MVI. Principalmente após 2015, nota-se uma tendência semelhante a que se viu nos aglomerados do norte central, ou seja, redução nos indicadores de criminalidade violenta concomitante ao crescimento dos gastos municipais no setor.

Gráfico 24 – Oeste, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]

Fonte: CAPE-PR e Sincofi. Elaborado pelo autor.

5) Tríplice Fronteira:

O quinto aglomerado urbano se refere à Tríplice Fronteira, área onde se localizam os municípios de Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu e São Miguel do Iguaçu. São municípios que estão a cerca de 32km de distância ligados pela rodovia BR-277. Dos três municípios, Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu formam um arranjo populacional com núcleo centrado em Foz. Ainda que em menor grau, há fluxos pendulares para trabalho e estudo entre São Miguel e Foz.

A tabela a seguir ilustra os dados agregados dos municípios que compõe o aglomerado urbano relacionados a população, despesas em segurança, despesas per capita em segurança e taxas de MVI por 100mil habitantes entre os anos de 2012 a 2021 e as taxas de roubos e furtos por 100mil habitantes entre os anos de 2018 e 2021.

Tabela 10 – Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano da Tríplice Fronteira

TRÍPLICE FRONTEIRA	POPULAÇÃO	DESPESAS (R\$)	DESPESAS PER CAPITA (R\$)	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	302.904	423586,81	1,39	82,20	679,75	1016,82
2013	312.555	527658,78	1,68	49,27	520,86	1118,52
2014	313.061	635233,73	2,02	37,37	499,58	1188,26
2015	313.549	769646,35	2,45	38,91	547,92	1162,81
2016	314.028	1141432,86	3,63	41,72	880,17	1441,27
2017	314.497	1551625,58	4,93	39,43	833,39	1629,26
2018	309.372	1898936,39	6,13	41,05	670,39	1667,89
2019	309.449	3110768,28	10,05	32,96	571,98	1598,64
2020	309.523	3542745,72	11,44	38,12	392,86	1315,57
2021	309.594	2119748,84	6,84	34,88	385,34	1348,21

Fonte: IBGE, Sincofi e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

É necessário realizar uma observação em relação as despesas em segurança desse aglomerado, já que os dados do Sincofi de Foz do Iguaçu constam apenas gastos em defesa civil, mesmo o município despendendo recursos na área, como na Guarda Municipal. Portanto, é possível que exista algum viés nessa informação o que prejudica as análises.

Sendo assim, os dados revelam que as despesas per capita em segurança aumentaram 4,92 vezes, as taxas de MVI e roubos por 100mil habitantes apresentaram quedas significativas de 57,5% e 43,3% respectivamente, e por fim, as taxas de furtos por 100mil habitantes cresceram 32,6%.

Mesmo com uma queda importante nas taxas de MVI, o aglomerado ainda é aquele que apresenta a maior média do período quando comparado aos outros cinco.

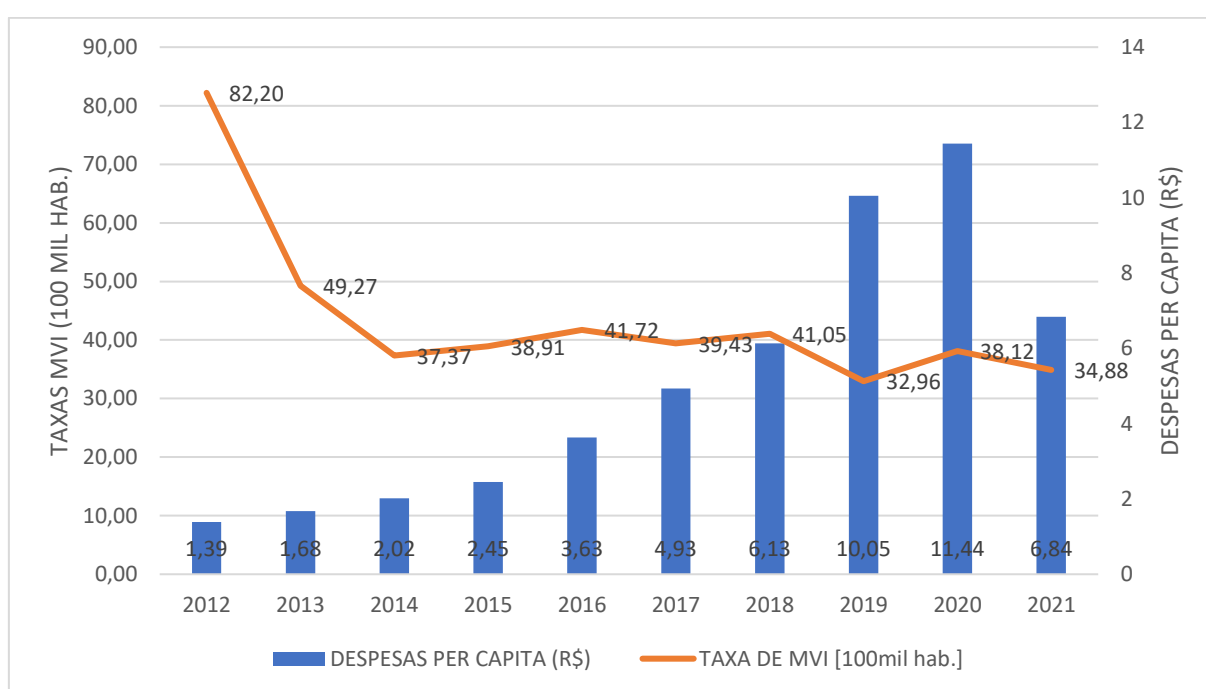
Em relação as médias estaduais, as taxas de MVI estiveram acima das médias paranaenses em todo período, as taxas de roubos estão acima desde o ano de 2016 e as taxas furtos estiveram acima da média estadual entre 2017 e 2020, retornando a um patamar pouquíssimo abaixo apenas em 2021.

Interessante notar também como as despesas per capita em segurança possuem uma relação menos expressiva com as taxas de MVI, como pode ser observado no gráfico a seguir. Em comparação com os demais aglomerados os

valores das despesas municipais em segurança e os valores per capita são menores. Essa condição chama atenção na medida em que neste aglomerado as taxas de MVI são muito superiores as taxas dos demais aglomerados

A diferença nos valores em relação as despesas municipais com segurança requer uma apuração mais precisa sobre os dados do Sincofi para esses municípios, algo que não foi possível nos limites de tempo da presente pesquisa

Gráfico 25 – Tríplice Fronteira, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]



Fonte: CAPE-PR e Sincofi. Elaborado pelo autor.

6) Litoral

O sexto aglomerado urbano se refere ao Litoral, área onde se localizam os municípios de Guaratuba, Matinhos, Paranaguá e Pontal do Paraná. São municípios que estão a cerca de 45km de distância ligados pelas rodovias PR-407 e PR-412. Desses quatro municípios, Matinhos e Pontal do Paraná compõe um arranjo populacional centrado em Matinhos. Paranaguá é classificada como concentração urbana isolada.

A tabela a seguir ilustra os dados agregados dos municípios que compõem o aglomerado urbano relacionados a população, despesas em segurança, despesas per capita em segurança e taxas de MVI por 100mil habitantes entre os

anos de 2012 a 2021 e as taxas de roubos e furtos por 100mil habitantes entre os anos de 2018 e 2021.

Tabela 11 – Dados populacionais, despesas em segurança e taxas criminais do Aglomerado Urbano do Litoral

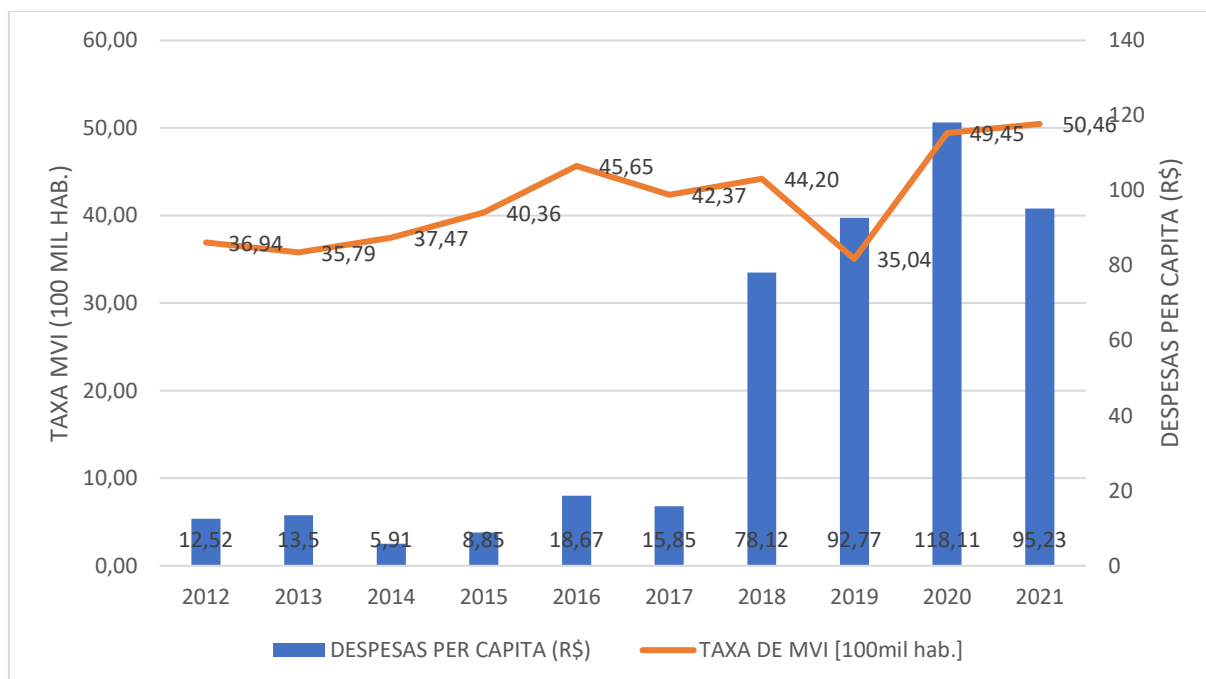
LITORAL	POPULAÇÃO	DESPESAS (R\$)	DESPESAS PER CAPITA (R\$)	TAXA DE MVI [100mil hab.]	TAXA DE ROUBOS [100 mil hab.]	TAXA DE FURTOS [100 mil hab.]
2012	227415	2848860,35	12,52	36,94	463,9	2487,08
2013	237521	3208213,75	13,50	35,79	471,53	2553,03
2014	240198	1419785,31	5,91	37,47	634,47	2599,93
2015	242785	2149643,35	8,85	40,36	734,8	2720,92
2016	245319	4580836,57	18,67	45,65	1065,55	2982,64
2017	247804	3929422	15,85	42,37	1045,58	3024,97
2018	251104	19616502,07	78,12	44,20	817,58	2522,85
2019	254007	23564641,96	92,77	35,04	650,76	2265,68
2020	256835	30335291,85	118,11	49,45	468,78	1935,87
2021	259586	24721617,65	95,23	50,46	318,96	1658,02

Fonte: IBGE, Sincofi e CAPE-PR. Elaborado pelo autor.

Os dados mostram que as despesas per capita em segurança aumentaram 7,6 vezes e as taxas de roubos e furtos por 100mil habitantes apresentaram quedas significativas de 31,2% e 33,3%, respectivamente. Porém, as taxas de MVI por 100mil hab. apresentaram alta de 36,5% e cresceram de forma galopante durante o período.

Em relação as médias estaduais, as taxas de MVI, roubos e furtos estiveram acima das médias paranaenses em todo período, exceto os casos de roubos dos anos de 2012 e 2013. De qualquer forma, isso revela uma situação preocupante comparada aos outros aglomerados urbanos.

Desde 2018 os gastos per capita em segurança aumentaram de forma radical, como pode ser observado no gráfico a seguir, porém, as taxas de MVI ainda persistem elevadas sendo 2021 o recorde do recorte temporal.

Gráfico 26 – Litoral, Taxas MVI (100mil hab.) x Despesas Per Capita [R\$]

Fonte: CAPE-PR e Sincofi. Elaborado pelo autor.

De forma a sintetizar as diversas informações apontadas sobre as aglomerações urbanas, o gráfico a seguir descreve os anos de maior incidência e as variações percentuais das taxas de furtos, roubos e MVI, as variações das despesas em segurança e as médias de MVI dos aglomerados entre 2012 e 2021.

Tabela 12 – Síntese dos casos e variações de furtos, roubos, MVI e despesas em segurança

AGLOMERADO	Despesas em Segurança	Pico nº Furtos	Variação 2012-2021	Pico nº Roubos	Variação 2012-2021	Pico nº MVI	Variação 2012-2021	Média MVI (100mil hab.) 2012-2021
LITORAL	Alta de 7,6x	2017	Queda de 33%	2018	Queda de 31,2%	2021	Alta de 36,5%	41,7
CAMPOS GERAIS	Alta de 14,4x	2017	Alta de 9,83%	2016	Queda de 42,8%	2021	Alta de 39,6%	16,7
NORTE CENTRAL I	Alta de 1,62x	2016	Queda de 14%	2016	Queda de 66,3%	2012	Queda de 58,7%	14,04
NORTE CENTRAL II	Alta de 3,37x	2016	Queda de 5,2%	2013 (2016)	Queda de 49,7%	2012	Queda de 40,5%	15,95
OESTE	Alta de 2,18x	2017	Queda de 14,6%	2012 (2016)	Queda de 69,2%	2012	Queda de 60,8%	21,4
TRIP. FRONTEIRA	Alta de 4,92x	2018	Alta de 32,6%	2016	Queda de 43,3%	2012	Queda de 57,5%	43,5

Fonte: Elaborado pelo autor.

É nítido a discrepância das médias de MVI entre os aglomerados urbanos do Litoral e Tríplice Fronteira e os restantes, com valores médios quase três vezes maiores. Essas duas regiões se caracterizam geograficamente por serem áreas de trânsito ao exterior, seja por terra ou pelo mar, fato que torna esses locais pontos de interesse de organizações criminosas internacionais, como traficantes de drogas e contrabandistas.

Não podemos afirmar ou correlacionar essas taxas aos fenômenos apontados anteriormente, mas são especulações que podem ter algum impacto nos elevados índices de MVI nas regiões.

Também chama a atenção as substantivas quedas que ocorreram nos aglomerados do Norte Central I e II e do Oeste, revelando alguma alteração na dinâmica da criminalidade violenta nessas regiões.

Por fim, foi expressivo o aumento per capita dos gastos em segurança corroborando pontos já abordados nos capítulos anteriores que revelam maior interesse dos municípios na esfera da segurança pública, financiando ações que buscam modificar o cenário violento urbano.

6 CONCLUSÕES

O incentivo ao aumento da participação dos municípios nas funções de segurança pública ganhou suporte teórico e prático nas últimas décadas. As elevadas taxas criminais no Brasil geraram reações nas escalas federativas e os municípios têm agido para incrementar sua presença na segurança pública, mesmo que de forma limitada. A situação no estado do Paraná não foi diferente do verificado no restante da federação.

As guardas municipais, os conselhos municipais e comunitários de segurança estão presentes em diversos municípios paranaenses, principalmente naqueles com maiores concentrações populacionais.

Desde 2014 a ação das Guardas Municipais foi regulamentada, inserindo no escopo legislativo funções que já eram executadas pela organização e aproximando-a ainda mais das funções de policiais. A importância dessas ações ficou ainda mais evidentes nas entrevistas realizadas com representantes municipais de segurança pública que destacaram a atuação das Guardas Municipais como algo estratégico e um passo importantíssimo no avanço da gestão pública em segurança de forma descentralizada.

Outra amostra dessas iniciativas está na criação do consórcio intermunicipal de segurança pública e cidadania de Londrina, mesmo que ainda na busca por maior efetividade, articula ações municipais e regionais visando melhorar os indicadores de segurança.

O estado do Paraná passou por transformações positivas na esfera da segurança nos últimos anos, com quedas nas taxas de furtos, roubos e MVI, sendo este último, apresentando um declínio de quase 38% nesse indicador. Porém, ao observar o comportamento das MVI desagregadas por regiões, percebemos uma queda representativa na RMC e no interior do estado, mas, na região litorânea, nota-se um comportamento oposto. No Litoral houve aumento nas MVI durante o período, a participação dessa região subiu 2,8% para 6,8% do total estadual de MVIs.

O interior do estado também apresentou quedas, porém ganhou participação proporcional em relação ao estado como um todo, correspondendo a quase 60% dos casos. Em 2012 esse mesmo número correspondia a 51,8%.

Isso significa que além das MVI em geral estarem declinando, há em curso um processo de desconcentração relativa da criminalidade violenta para além das grandes metrópoles, fenômeno que designamos como interiorização da violência. Por sua vez, no contexto da interiorização da criminalidade violenta, observa-se uma reconcentração relativa nos aglomerados urbanos analisados no capítulo 5.

Ao observar o comportamento dos dados criminais a partir das 6 aglomerações urbanas que totalizam 22 municípios, observamos que os aglomerados denominados Norte Central I, Norte Central II e Oeste apresentaram quedas nos indicadores criminais e aumento dos gastos em segurança per capita. Além disso apresentarem coincidências nos anos de maior ocorrência de furtos, roubos e MVI.

Já o aglomerado da Tríplice Fronteira também apresentou melhoras em dois dos três indicadores, porém, os dados de MVI ainda permanecem elevados quando comparados às médias dos outros aglomerados. Como já citado por Waisenslfisz (2008), o deslocamento da criminalidade violenta das capitais e áreas metropolitanas para cidades menores situadas no interior, especialmente em regiões de fronteira, é verificado neste caso. Porém, podemos ressaltar as melhoras nos indicadores como um cenário mais otimista para as aglomerações interioranas.

O aglomerado litorâneo chama a atenção pela escalada das MVI realizando um movimento oposto a tendência estadual. Em 2021 o aglomerado apresentou uma taxa de MVI de 50,4 por 100mil habitantes, valor considerado muito elevado porque é superior à média estadual⁷ e nacional. A ascensão deste indicador pode ser um dos fatores dos aumentos dos gastos em segurança que cresceram quase 8 vezes em 10 anos. Entendemos esse dado como um movimento de resposta dos municípios à realidade enfrentada no setor de segurança pública.

Por fim, **o aglomerado dos Campos Gerais, assim como o Litorâneo, também apresentou altas de alguns indicadores, como os furtos e MVI. Esta coincidência chama a atenção pelo fato desses dois aglomerados estarem nas regiões perimetrais da RMC.** Os gastos municipais em segurança no aglomerado dos Campos Gerais apresentaram a maior alta dos gastos municipais per capita entre todos os aglomerados analisados, crescendo 14 vezes.

⁷ As taxas de MVI no Paraná no ano de 2021 foram de 17,8 mortes por 100mil hab.

Os dois aglomerados que apresentaram altas nas MVI durante o período foram aqueles com maiores taxas de crescimento das despesas em segurança.

As explicações de tais fatos são oportunidades para o desenvolvimento de outras pesquisas que vão além da proposta estabelecida neste estudo. Futuramente, será possível agregar mais informações, estendendo o período de análise e vinculando as questões já abordadas a outros fatores socioeconômicos. Talvez assim, torne-se possível aprofundar as análises e contribuir com conclusões mais elucidativas em relação ao comportamento da criminalidade violenta no Paraná.

É importante lembrar que a dinâmica criminológica é multifacetada e que em decorrência disto, não se pode apontar um fator determinante. Múltiplos fatores interferem simultaneamente nessa dinâmica e avaliar o peso de cada um nos resultados depende da orientação teórico-metodológica e das intencionalidades de cada pesquisa e cada pesquisador.

As ações municipais na esfera da segurança ainda são recentes. Considerando as redefinições no pacto federativo brasileiro a partir de 1988, é possível dizer que os esforços municipais se mostram em estágio de amadurecimento. Um claro indicador desse processo é o aumento dos gastos municipais em segurança e as iniciativas desses entes federativos nessa área.

Ainda assim, mesmo estando em processo de amadurecimento, podemos afirmar que tais ações são fundamentais para busca e a efetivação de um desenvolvimento territorial democrático e que traga benefícios e bem-estar a toda sociedade.

7 REFERENCIAS

ANJOS JÚNIOR, O. R. dos, Lombardi Filho, S. C., Ciríaco, J. da S., & Silva, M. V. B. da. (2018). Testando a hipótese de dependência espacial na taxa de crime dos municípios da Região Sul do Brasil **DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate**, 8(1), 118–141, 2018. <<https://doi.org/10.24302/drd.v8i1.1708>>

ARAÚJO, A. F.; FAJNZYLBBER, P. O que causa a criminalidade violenta no Brasil? Uma análise a partir do modelo econômico do crime: 1981 a 1996. **Texto para Discussão nº.162**, CEDEPLAR/UFMG, 2001.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

ARRANJOS POPULACIONAIS E CONCENTRAÇÕES URBANAS NO BRASIL / IBGE, Coordenação de Geografia. - 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

BASTOS FILHO, R. A., Almeida Pinto, N. M., Fiúza, A. L. C., Barros, V. A. M. **Segregação socioespacial: uma meta-análise dos trabalhos publicados em periódicos a partir da aprovação do estatuto da cidade (2001-2017)**. HOLOS [en linea]. 2017, 8(), 298-320. ISSN: 1518-1634.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BECKER, Bertha K. **O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo** In: Becker, Bertha K.; Costa, Rogério H. da.; Silveira, Carmen B.. (Orgs). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-8.

_____. **Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva**. Espaço e Debates, São Paulo, n. 31, p. 47-56, 1991.

CANO, I.; SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras, 2000.

CARLOS, Ana Fani A; SOUZA, Marcelo J. L; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. [S.l.: s.n.], 2011.

CARMONA, Paulo A. C. **Violência x Cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana**. São Paulo: Marcial Pons; Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CARUSO, Haydée. DOS ANJOS, Verônica. (2005) **Papel da Guarda Municipal na Segurança Pública: propostas para uma guarda profissional**. Viva Rio/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Rio de Janeiro.

CLARK, David. **Introdução à Geografia Urbana**. Editora Bertran Brasil: Rio de Janeiro, 1991.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **Reflexões sobre paradigmas, geografia e contemporaneidade**. Revista da ANPEGE, Campinas, v.7, n.1, número especial, p.59-65, out. 2011.

COSTA, Marco Aurélio (org). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016. 361p.

DURKHEIN, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FELIX, Sueli A. **Geografia do crime: interdisciplinaridade e relevâncias**. Marília, Unesp Publicações, 2002.

FERRAZ, H. **A violência urbana: ensaio**. São Paulo: João Scortecci Editora, 1994.

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau, 1996.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário brasileiro de segurança pública**. Ano 13. São Paulo, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (org). **O novo Sistema Único de Segurança Pública: questões sobre financiamento da segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. 52 p.

FRACISCO FILHO, Lauro L. **Distribuição espacial da violência em Campinas: uma análise por geoprocessamento**. Rio de Janeiro: UFRJ/IG, 2003.

FRESCA, Tânia. DESLOCAMENTOS PENDULARES NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA - PR: uma aproximação. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v.1, n. 23, p. 167-191, 1º semestre de 2012.

FRESCA, Tânia M. O ESPAÇO METROPOLITANO DE LONDRINA – PR: novas centralidades e mercado imobiliário. **Revista de Geografia (UFPE)**, Pernambuco, v.30, n. 2, 2013.

FREY, Klaus ; CZAJKOWSKI JÚNIOR, S. . O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 297-326, 2005.

GLAESER, E.; SACERDOTE, B.; SCHEINKMAN, J. Crime and Social Interactions. **Quarterly Journal of Economics**, v. 111, n. 1, p. 507-548, 1996.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Multi/transterritorialidade e “contornamento”: do trânsito por múltiplos territórios ao contorno dos limites fronteiriços**. In: FRAGA, N. C.

(Org.) Territórios e fronteiras: (re)arranjos e perspectivas. Florianópolis: Ed Insular, 2011, p. 15-31.

_____. **Da desterritorialização a multiterritorialidade**. In: Encontro dos Geógrafos da América Latina, 10., 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro. 2019

MORAES, Bismael Batista. **Direito e Polícia: Uma introdução à Polícia Judiciária**. São Paulo: RT, 1986.

MORAIS, Regis de. **O que é violência urbana**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. O papel decisivo dos municípios na Segurança Pública". In: **Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida**. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.

ODALIA, Nilo. **O que é violência?** São Paulo: Brasiliense, 2012.

PEREIRA, VIEIRA, CAPUCHO E VIEGAS. **Inovação social em segurança pública: uma análise de um consórcio intermunicipal no contexto brasileiro. 2018**

PIERSON, Donald (Org.). **Estudos de Ecologia Humana**. São Paulo: livr. Martins, 1948.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIQUE, C.; LIMA, M. C. **As novas relações entre a polícia e a sociedade: uma perspectiva emancipatória**. Recife: Edições Bagaço, 2003.

ROGERSON, Peter A. **Métodos Estatísticos para Geografia**. 3.^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2012

RÜCKERT, A. A. **Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades**. I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades, 2004, Canoas. Porto Alegre; Canoas: Programa de Pós-Graduação em Geografia-Ufrgs; Curso de Geografia, Ulbra, 2004.

SACHSIDA, C. M.; LOUREIRO P. R. A.; GUTIERREZ M. B. S. Inequality and criminality revisited: further evidence from Brazil. **Empirical Economics**, v. 39, n. 1, p. 93- 109, 2010.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5^a ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SAQUET, M. A. **Abordagens e conceitos de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SENTOSÉ, João T (org.) **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Kayan Acassio da. Tentativas de municipalização da segurança pública no Brasil: uma análise da PEC 95/1995 à Lei 13.022/2014: **Revista Brasileira de Segurança**, v. 13 n. 2 (2019) Pública 25.

SILVA, Pedro Luis Barros; COSTA, Vera Lucia Cabral. Descentralização e crise da Federação. In: Affonso, Rui de Britto Álvares; Silva, Pedro Luis Barros (Orgs.). **A federação em perspectiva. Ensaio selecionados**. São Paulo: Fundap-Unesp, 1995. p. 261-283.

SILVA, Phillip César Albuquerque. **A interiorização da violência: a dinâmica dos homicídios no Brasil (2004-2015)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, 21 (61), 2007.

_____. “Segurança Municipal no Brasil – Sugestões para uma Agenda Mínima”. Em João Trajano Sento-Sé (org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 112 p. : il.

SOARES FILHO, Adauto M.; MERCHAN-HAMANN, Edgar; VASCONCELOS Cintia H. Expansão, deslocamento e interiorização do homicídio no Brasil, entre 2000 e 2015: uma análise espacial. **Ciencia&Saude Coletiva**; 25(8):3097-3105, 2020. [https://doi.org/10.1590/1413-81232020258.32612018]

SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná; GOMES, Paulo; CORRÊA, Roberto. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116

TOPAN, Renato. Insegurança Urbana: **O papel do direito urbanístico nas políticas públicas de segurança**. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado – Faculdade de Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: Como Começar**. RJ: POLICIALERJ, 1994, p.04.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008**. Brasília: RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Justiça, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Documentos jurídicos:

BRASIL. **Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra de 11 ago. 2014. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/584833>

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 1995.** Dá nova redação ao artigo 144 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, Seção I, p. 13176, 15 jun. 1995a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1995.pdf#page=64>>.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 1995.** Introduce alterações no artigo 144 da Constituição Federal sobre as Guardas Municipais. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, p. 6022, 22 nov. 1995b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1995.pdf#page=>>.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 343, de 1996.** Insere o inciso VI ao caput e dá nova redação ao parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, p. 9759, 17 abr. 1996a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17ABR1996.pdf#page=31>>.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 392, de 1996.** Acrescenta inciso ao artigo 144 e altera a redação de seu parágrafo 8º, atribuindo nova competência às Guardas Municipais. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, p. 21472, 31 jul. 1996b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JUL1996.pdf#page=46>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 409, de 1996.** Modifica os artigos 144 e 159, inciso I, da Constituição Federal. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, p. 24615, 4 set. 1996c. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04SET1996.pdf#page=33>>.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 276, de 2000.** Altera as competências das polícias civis, das polícias militares, dos corpos de bombeiros militares e das Guardas Municipais e descentraliza o sistema de segurança pública brasileiro. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, p. 43443, 16 ago. 2000c. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16AGO2000.pdf#page=25>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais são questionados em ADI.** Brasília, DF, 25 ago. 2014a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=273610>>.

ANEXOS

ANEXO A

Entrevista – Alex Canziani Silveira

Carreira profissional:

- Ex-deputado federal (legislatura 1998 a 2018)
- Secretário municipal de governo de Londrina (2021 - 2022)
- Atual diretor da CODEL

Perguntas e Respostas:

1. Qual foi sua participação na criação do CISMEL?

R: em 2008, enquanto ainda era deputado federal, ficou a par de um programa lançado pelo ministério da Justiça, o Pronasci, e que através desse programa o governo federal disponibilizaria recursos para projetos de segurança pública em municípios de regiões metropolitanas de capitais. Juntamente o com prefeito de Londrina a época, foram até Brasília para especular a possibilidade de cidades do interior aderirem ao programa através da formação de um consórcio intermunicipal, objeto no qual sempre foi um entusiasta. A resposta do ministério foi positiva e que com a criação desse consórcio os recursos poderiam ser disponibilizados.

2. Qual a importância de uma liderança política para a gestão desses movimentos?

R: Dentro da vida pública liderança é algo essencial, muitas vezes os recursos estão disponíveis, existem oportunidades, porém, a proatividade e a liderança são os pontos que fazem a diferença. Como exemplo, cita a participação do ex-prefeito de Rolândia, Johnny Lehmann, que foi um dos maiores entusiastas da formação do consórcio.

3. Você se recorda de alguma outra atuação dentro da constituição do CISMEL ou em prol do CISMEL ou na Segurança Pública.

R: Em segurança e no CISMEL não, mas na criação de outros consórcios com outros objetivos, como o CINDEPAR (Consórcio Público Intermunicipal de Inovação e Desenvolvimento do Estado do Paraná) que visa atender a demanda de pavimentação asfáltica nos municípios da região norte-central paranaense e economizar nos custos dos insumos e serviços.

ANEXO B

Entrevista – Cel. Pedro Ramos

Carreira profissional:

- Tenente-Coronel aposentado da Polícia Militar do estado do Paraná
- Secretário de Defesa Social de Londrina

Perguntas:

1. Atualmente, quais são as ações desempenhadas pela GM em Londrina?
2. A Guarda Municipal possui algum relatório/documento/pesquisa da relação entre os investimentos municipais em segurança e os impactos nas taxas de criminalidade?
3. Existe algum controle de resultados ou acompanhamento dos dados criminais na Guarda Municipal? Algum centro de estatística, como existe na PM?
4. Como a Guarda Municipal e o Cismel tem se relacionado nos esforços envolvendo a segurança pública?
5. Existe alguma comunicação, compartilhamento de estruturas e ações entre as guardas do Cismel?
6. Qual é a situação da infraestrutura de monitoramento da Guarda Municipal? Existem salas de monitoramento? Se sim, quem opera estes ambientes?
7. Sobre o histórico das câmeras de monitoramento, seu funcionamento tem sido constante ou existem períodos intermitentes de funcionamento?
8. O município e o Cismel receberam nos últimos anos recursos de fundos federais ou estaduais para a segurança?
9. Existe alguma coordenação para aplicação de um plano de segurança pelo Cismel?

Resposta (texto corrido):

A estrutura do Cismel é boa do ponto de vista teórico, mas na prática, não corresponde aos objetivos estabelecidos pelo próprio consórcio. Segundo o secretário, os recursos gastos pelo município de Londrina para a manutenção do consórcio não têm trazido os ganhos esperados, necessitando de mudanças para otimizar os gastos públicos.

Os recursos gastos atualmente com a contribuição dos municípios são para custeio de pessoal, sendo que os funcionários do consórcio não compõem um corpo técnico para planejar ações e objetivos voltados a segurança pública.

O projeto Muralha, que visa a criação de um cerco inteligente de monitoramento nas principais vias de acesso das cidades, não foi implementado ainda. Existem câmeras nas diversas cidades do consórcio, mas que estão ainda ociosas e com pouca utilidade.

Na visão do secretário é muito difícil pensar em uma política de integração entre municípios e estado, onde o Cismel poderia articular algum plano de ação, se não há a presença nem sequer de policiais militares permanentes. Não houve continuidade no repasse de recursos do Pronasci para o Cismel.

A criação do CISMEL veio com a finalidade de agrupar as cidades da região metropolitana de Londrina e criar um sistema de segurança, além de ser um captador de recursos para municípios menores. Inicialmente, o Cismel captou recursos do Pronasci e aplicou nas GMs, aplicando no sistema de rádio. Vale lembrar que o Cismel não é um órgão de segurança pública.

O modelo de segurança pública brasileiro, definido no art. 144 da constituição federal, diz que a segurança pública é dever do estado e responsabilidade de todos e que as forças de segurança são formadas pelas Polícias Militares, Polícia Federal e Polícias Civis.

A GM foi inserida na constituição em 1988 e em 2014, o Estatuto das Guardas deu “status” de Polícia Municipal (proteção de servidores públicos), porém, sem as vantagens da polícia.

Segundo o secretário, é necessária uma revisão orçamentária para captação de recursos, já que estados e união possuem previsão orçamentária, mas o município não.

Sobre as GMs, a legislação permite o compartilhamento para que possam atuar em municípios vizinhos. Não é necessário criar uma estrutura, só pagar as custas, o que permite uma maior permeabilidade entre as cidades.

Em Londrina a GM atua principalmente no cumprimento da lei do silêncio, lei seca, atuou ostensivamente na pandemia aplicando os protocolos sanitários, além da patrulha Maria da Penha, atendendo as ocorrências e o botão do pânico.

Um dos diferenciais da GM é sua capacidade de reposta mais próxima ao cidadão e a relação entre administrador e administrado mais eficaz.

ANEXO C

Entrevista – Paulo Sérgio Argati

Carreira profissional:

- Subtenente aposentado da Polícia Militar do estado do Paraná
- Secretário municipal de Segurança Pública de Arapongas (Dez/2018 - Atual)
- Diretor executivo do Cismel

Perguntas:

1. Qual sua visão sobre a atuação municipal na esfera da segurança pública?
2. Atualmente, quais são as ações desempenhadas pela GM de Arapongas?
3. Como o Cismel colaborou ou pode colaborar para a segurança pública regional?
4. O senhor observa uma desconcentração dos casos de violência no estado, uma interiorização da violência?

Resposta (texto corrido):

As ações municipais no campo da segurança são consideradas um avanço e uma forma de inovação nas formas de diminuir a criminalidade. As guardas municipais, ou policias municipais, são uma tendência entre os municípios já que possuem um atendimento mais próximo da comunidade, focando em particularidades da sociedade que vive nos municípios. O município de Arapongas estabelece planos de ação e já até foi premiado em 2017 por seu Plano Municipal de Segurança Pública com o troféu Prêmio Sesi ODS 2017.

Atualmente, a guarda municipal de Arapongas auxilia no combate a violência contra a mulher, sendo responsável pela Patrulha Maria da Penha, auxilia no patrulhamento ostensivo na cidade, age em grupos especiais como a GM Ambiental atendendo chamado de queimadas e descartes de lixo irregulares, patrulha escolar e possui um grupo de apoio tático (GAT) para situações de confronto.

Sobre as ações do Cismel, logo após sua criação vários recursos foram obtidos com repasses federais e auxiliaram na compra de equipamentos como viaturas, uniformes, câmeras de vigilância, entre outros. Após um período, o consórcio passou a se autofinanciar com contribuições advindas dos próprios municípios. Atualmente o principal projeto de segurança em implementação pelo consórcio está na criação do Projeto Muralha com a instalação de câmeras inteligentes que auxiliarão na

identificação e reconhecimento de placas de automóveis e indivíduos. As câmeras em funcionamento atualmente são apenas para vigilância, ou seja, suas imagens precisam ser revisitadas para abordagem de algum fato. Com as câmeras inteligentes isso pode ocorrer de forma automática.