

Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros

Carolina de Mattos Ricardo e Haydee G. C. Caruso

Carolina de Mattos Ricardo, advogada e cientista social, mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP, é coordenadora da Área de Políticas Municipais de Segurança do Instituto Sou da Paz. carolina@soudapaz.org

Haydee G. C. Caruso, doutoranda em Antropologia pela UFF, com especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, é pesquisadora do Programa de Segurança Humana do Viva Rio. haydee@vivarior.org.br

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de discutir o papel do município na segurança pública, compreendendo seus limites, desafios e avanços. Por isso, o artigo busca apresentar um panorama geral sobre a relação entre o município e a segurança pública nos últimos anos; discutir o papel das guardas municipais na prevenção da violência; apresentar a metodologia de atuação municipal na segurança pública; e analisar brevemente algumas das experiências municipais vividas no Brasil pontuando algumas lições aprendidas.

Palavras-Chave

Prevenção da Violência, Políticas Públicas, Segurança Pública, Município, Brasil.

Município e segurança pública. É possível avançar nesse diálogo? O que os municípios brasileiros têm feito de importante em termos de políticas públicas de segurança e ordem pública? O modelo federativo brasileiro permite que o município seja protagonista de políticas efetivas de prevenção e controle da violência? Quais os instrumentos que o município dispõe para tratar da segurança pública como uma política integrada e transversal com as demais políticas municipais? Estas são algumas das perguntas que circundam o debate atual sobre o papel do município na segurança pública, seus limites, alcances e desafios.

Este artigo pretende apresentar um panorama geral sobre a relação município e segurança pública nos últimos anos; precisamente a partir do ano 2000, quando a exclusividade dos estados na formulação e execução de políticas de segurança pública passou a ser questionada e ganhou força, entre gestores de políticas públicas, pesquisadores, organizações do terceiro setor, instituições policiais, guardas municipais e até mesmo financiadores nacionais e internacionais, a idéia de que o município, como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade.

Existem diversas experiências internacionais relevantes nesse tema, entretanto, o Brasil também já tem alguns acúmulos teóricos, metodo-

lógicos e práticos dignos de serem conhecidos para que sirvam de exemplos a serem reaplicados. Por isso, este artigo também pretende analisar brevemente algumas das experiências municipais aqui vividas e, sobretudo, pontuar as lições aprendidas.

É sabido por todos que apesar do Brasil ser formado por mais de 5500 municípios, constitucionalmente definidos como entes federados autônomos, ainda prepondera uma visão centralizadora das políticas públicas. Isto é, algo que seja formulado para ser geral, numa lógica de cima para baixo, muitas vezes, por meio de uma pauta única para todos os municípios e estados como se fosse um efeito cascata. Ora, é justamente porque há uma diversidade territorial, cultural e social brasileira inquestionável que ao longo dos últimos anos ganhou força no debate público a tese de que o poder local pode e deve ser criativo para pensar soluções para sua própria realidade.

É bom deixar claro que tal argumento não exclui a importância da União ser capaz de propor diretrizes gerais para as políticas municipais que dialoguem com uma agenda nacional mais ampla, aliás, isso já tem sido uma realidade no Brasil. Entretanto, é preciso avançar muito mais, sobretudo, na direção de demonstrar para o executivo municipal que a agenda da segurança pública é sim de sua responsabilidade também, isso porque, o empenho de um

poder local comprometido com um agenda de prevenção e controle da violência torna-se praticamente condição *sine qua non* para o enfrentamento de um determinado tipo de violência e criminalidade cotidiana, ao mesmo tempo localizada e difusa, que assola grande parte das cidades brasileiras.

Esse, portanto, é o esforço do presente trabalho, suscitar algumas questões em torno do tema, sem de modo algum ser conclusivo, porém, vislumbrando manter vivo o debate sobre o papel que nossas cidades podem desempenhar na segurança pública.

2. Breve histórico da participação dos municípios na segurança pública

Segurança Pública é responsabilidade dos governos estaduais. Esta frase ecoou na arena pública brasileira por muitos anos, respaldada por argumentos legais baseados na Constituição Federal de 1988 que em seu art. 144º faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo vago que “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

O argumento legal tem sido um dos entraves para o avanço da participação dos municípios na segurança pública. Muitos gestores se utilizam deste argumento para reforçar o discurso de que nesse tema, podem contribuir muito pouco porque não possuem respaldo constitucional para fazê-lo e, se assim o fizerem, estão indo contra a lei ou usurpando funções que não são suas. Assim, continuam no velho e clássico papel de jogar pra cima ou

para o outro a responsabilidade de prevenir e controlar a violência e a criminalidade.

Entretanto, mesmo que o artigo constitucional dedicado à segurança pública seja incipiente quanto à definição e à ampliação do papel do município na segurança pública, outros artigos constitucionais podem servir de base para afirmar que — dependendo do entendimento conceitual que se tem sobre *prevenção da violência* — o município tem muito que fazer.

Essa mudança de foco permite olhar a questão por outro prisma, no qual o município que atua no campo da prevenção não estará “usurpando funções do estado” e sim, atuando no cumprimento legal de suas atribuições, o que poderá em médio e longo prazo impactar na redução dos índices de violência e criminalidade fazendo com o que o poder local, a partir de sua atuação pró-ativa participe como co-gestor da segurança pública. Com esse nível de descentralização, os estados e a União poderão avançar no controle e na repressão qualificada dos delitos, na medida em que grande parte das demandas cotidianas e difusas por segurança pública seria contemplada por esse novo papel do poder local.

Se observarmos rapidamente o modelo federativo brasileiro pós-1988 iremos constatar que é atribuído aos municípios a responsabilidade pela gestão dos serviços públicos de interesse local como saúde e educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico cultural e pelas políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano.¹ Logo, se as políticas locais são concebidas de modo in-

tegrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182º.

Portanto, analisar criteriosamente a Constituição Federal é um bom exercício para verificar como é possível hoje, com o respaldo legal vigente, atribuir e cobrar funções dos municípios no tocante à ordem pública e à prevenção.

O fato é que os legisladores brasileiros da época compreendiam e, em muitos casos, continuam compreendendo a segurança pública a partir de um paradigma que pode ser adjetivado como *militarista* por operar com a idéia de que a desordem e os conflitos precisam ser combatidos, extirpados e sufocados. Nesse caso, o que está em jogo é a noção de *combate* e *guerra* ao crime. O foco está exclusivamente na reação, no agir depois que o conflito se instaura. Logo, não há espaço para pensar a prevenção; não se planeja o antes, não se contabiliza aquilo que uma atuação preventiva evitou que ocorresse, simplesmente, combate-se o inimigo (DA SILVA, 2003; KANT DE LIMA 2004; MUNIZ, 1999).²

Prepondera também entre juristas e legisladores bem como na sociedade em geral, um outro paradigma de viés *penalista* que remete a idéia de que a violência e a criminalidade podem ser reduzidas a partir da capacidade que os órgãos de segurança pública e justiça criminal possuem em prender criminosos. Novamente, o foco está na reação e na capacidade de encarcerar pessoas. Em linhas gerais, este argumento

se desdobra na idéia de que a polícia deve prender mais, a justiça julgar mais e os governos criarem, por conseguinte, mais prisões.³

É bom esclarecer neste momento que de modo algum a segurança pública pode prescindir do controle e da repressão qualificada do crime, bem como da prisão de criminosos. Todavia, atuar exclusivamente nessa perspectiva, em nosso entendimento, não tem mostrado eficiência e eficácia em nenhum país democrático; muito menos em um país como o Brasil, de dimensões continentais e de configuração geopolítica baseada numa república federativa.

As ciências sociais já nos ensinaram que a realidade é construída socialmente e por isso é dinâmica e soberana. Os fenômenos sociais, no caso aqui tratado, relacionados às dinâmicas violentas se diversificam e crescem em escala alarmante, atingindo as cidades de grande, médio e pequeno porte do Brasil. A nossa lei, como não poderia deixar de ser, não consegue acompanhar e dar conta de todos os eventos, porque o seu conteúdo é reflexo de um contexto sócio-histórico específico.

Nos últimos 20 anos a realidade brasileira mudou e por isso é preciso dedicar parte de nossas discussões a uma revisão constitucional, no tocante à segurança pública como um todo e em especial ao papel dos municípios e de suas guardas municipais, para que a lei deixe de ser um entrave à formulação de novas políticas e sim uma aliada na definição de novos rumos.

Neste período de acirramento da violência e da criminalidade, diversos estudiosos da questão se dedicaram a buscar refletir sobre

novos conceitos, novas formas de intervir, sempre respaldados no que a realidade local revela. É possível hoje afirmar que já há algum acúmulo sobre o assunto seja no meio acadêmico como também entre setores da gestão de políticas públicas.

Tal fato pode ser exemplificado pela quantidade de pesquisas, artigos e livros publicados no Brasil que se dedicam em alguma medida a discutir municípios, segurança pública e as guardas municipais.⁴

Não obstante, cabe destacar que no âmbito legal existem alguns Projetos de Emenda Constitucional - PECs tramitando na Câmara e no Senado, e que tratam especificamente da mudança do artigo 144º no que se refere aos municípios e às guardas municipais. Todavia, esse processo é pouco conhecido e conseqüentemente há pouco debate público em torno do conteúdo da lei, seus avanços e limites. Entretanto, há que se considerar que tais projetos já demonstram uma inquietude com a letra atual da lei, que mais engessa do que permite avançar.⁵

Nas eleições municipais de 2000 ganhou destaque na propaganda eleitoral a agenda da segurança pública, contudo, não se materializou como política pública municipal na mesma proporção que participou da retórica dos candidatos em suas campanhas eleitorais. Entretanto, há de se dizer que é justamente neste período que se tem notícia do avanço da participação dos municípios na co-gestão da segurança pública. Muitos discursaram a respeito, porém poucos puseram em prática, mas o fato é que ocorreram avanços no âmbito municipal.

Cabe aqui pontuar alguns importantes avanços ocorridos nesse período. No âmbito federal destaca-se o fato do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula (2003) dedicar o capítulo IV – *Reformas substantivas na esfera municipal: segurança pública no município – a Guarda Municipal* para tratar da questão.

A Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP foi alterada para dar conta desse novo papel atribuído aos municípios.⁶ Antes da nova lei de 2003, apenas os municípios que possuíam guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo. Com a alteração, essa possibilidade se ampliou para aqueles que, mesmo sem guarda municipal, incentivam o trabalho de policiamento comunitário, desenvolvam diagnósticos e planos de segurança e/ou possuam Conselho Municipal de Segurança. O que demonstra a valorização da dimensão preventiva que pode ser exercida pelos municípios a partir desse novo paradigma.

No período de 2003 a 2005 foram contemplados 75 municípios com verba do FNSP e em 2006, 100 municípios, com população acima de 100 mil habitantes, também foram contemplados com tais recursos.

O interessante aqui não é somente a quantidade de municípios atingidos, mas, sobretudo atentar para os critérios estabelecidos para seleção de um município. É digno de destaque que qualquer proposta de projeto municipal apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) deve apresentar um diagnóstico da realidade local, bem

como definir o escopo do projeto a partir da política pública nacional de segurança pública do Governo.⁷

É possível constatar atualmente no Brasil que diversos municípios já possuem instâncias municipais responsáveis pela formulação e gestão da política municipal de segurança. Tais instâncias passam a fazer parte do executivo municipal através da criação de secretarias e/ou coordenadorias intituladas de ordem pública, segurança pública, ordem urbana, prevenção da violência entre outros.

Na prática, muitas delas ainda possuem dificuldade em construir suas agendas em diálogo com as demais políticas setoriais municipais, mas esse problema não é exclusividade da segurança pública. Se formos tomar o exemplo de outras áreas como educação, cultura, esporte provavelmente tal problema também será apontado.

Outra questão é que em muitos casos, tais secretarias são criadas para gerir exclusivamente suas guardas municipais sem conseguir articular a atuação concreta do guarda nas esquinas da cidade com uma política pública de prevenção da violência. Acabam, em muitos casos, por reproduzir um *ethos* das secretarias estaduais de segurança pública, muitas delas, conhecidas por atuarem “apagando incêndios” ou respondendo às demandas impostas pela mídia ao divulgarem os casos de violência e criminalidade.

Outro importante avanço no debate atual está na idéia de que a união de municípios em prol de uma agenda de segurança pública comum pode ser um caminho interessante a ser

percorrido. Isto é, a idéia de se criar consórcios intermunicipais que levem em conta protocolos de cooperação, aparece como alternativa para pensar a questão da segurança pública nas metrópoles brasileiras.

3. A Guarda Municipal

O (a) guarda municipal pode ser percebido como o agente público mais próximo da população. Logo, pode ser considerado como uma figura que já faz parte da dinâmica urbana de várias cidades. É para ele (a) que muitas vezes os cidadãos se dirigem para pedir uma informação. Mas quem são eles? Guarda municipal é a mesma coisa que policial militar?

Esta pergunta que parece completamente deslocada e sem sentido na roda de pesquisadores e gestores em segurança pública, paira na cabeça de grande parte da população. A Guarda Municipal é subordinada a Polícia Militar? Guarda pode prender? Guarda pode multar?

Estas perguntas não serão aqui respondidas porque não são objeto deste artigo, mas provocá-las ajuda a entender quão complexa e desconhecida é a instituição Guarda Municipal e, por conseguinte, seus integrantes. Qual é o seu papel? Constitucionalmente já vimos que o papel das guardas está restrito ao policiamento dos bens, serviços e propriedades públicas. Entretanto, no mundo real as guardas são acionadas cotidianamente para mediar e administrar conflitos no espaço público. Seja na escola, na praça, no trânsito, nas quadras de um bairro, nos corredores comerciais e culturais, os (as) guardas são exigidos e deles se espera uma “resposta” um “encaminhamento”, uma “atuação”.

Como não está claro e nem é consensual o papel que a guarda municipal deve desempenhar, há uma lacuna que gera uma crise identitária em seus membros. *Quem somos? O que fazemos? Quais são os nossos limites de atuação?*

Seus membros vivem em permanente tensão com a polícia militar visto não estar claramente definido o que a guarda municipal pode fazer. Na prática, todos sabem e exigem que os guardas municipais façam policiamento preventivo, entretanto, legalmente não possuem *poder de polícia*.⁸

Ter tido a oportunidade de percorrer algumas guardas municipais, estudando seu funcionamento, conversando com seus integrantes e acompanhando suas ações, permite analisar que cada guarda vai se adaptando e tomando contornos de acordo com a visão de seu chefe/comandante. O que pode ou não pode, o que é prioritário ou não, é determinado de modo personalista e, por isso, é difícil defini-las como guardas profissionais. Seus arranjos organizacionais, plano de carreira, formação e aperfeiçoamento profissional, gestão e critérios de avaliação de desempenho são fluidos, inconstantes e pouco estruturados.

É possível constatar que grande parte das guardas municipais é comandada por policiais militares reformados ou na ativa. Esta presença não é trivial e ajuda a compreender porque muitos guardas operam com os códigos simbólicos característicos do *ethos* policial militar que, em geral, são internalizados no processo de formação e aperfeiçoamento profissional dos guardas.⁹

Por outro lado, no momento em que interagem com policiais militares nas ruas da cidade, esta possível “aderência” a uma identidade policial desmorona, já que nesta relação assimétrica, estabelece-se a dualidade nós (policiais) versus outros (guardas municipais). Os (as) guardas vivem, portanto, numa permanente negociação de suas identidades. Ora são “quase-policiais”, ora não sabem o que são.

A breve análise aqui apresentada tem sido objeto de reflexão nas ciências sociais por parte de alguns pesquisadores, por organizações da sociedade civil que trabalham com instituições de controle social, bem como em estudos produzidos a partir de concursos promovidos pela Senasp. Isso demonstra que há uma preocupação destes diversos setores em compreender esse fenômeno, a fim de contribuir para uma melhor definição do que se deseja para guarda municipal no Brasil.

Hoje, sua presença é uma realidade. Seguindo o estudo *Perfil dos Municípios Brasileiros* realizado pelo IBGE, em 2002 havia 982 municípios com Guardas Municipais, sendo que a maior parte delas (75,8%) está nos grandes centros urbanos com população entre 100 mil e 500 mil. Este dado demonstra a dimensão e a envergadura do problema a ser enfrentado. O que queremos *para e das* Guardas Municipais nos principais centros urbanos do país?

Já é lugar comum afirmar que a maior parte de suas demandas são de natureza preventiva e comunitária. Logo, se as guardas municipais passam a ser compreendidas como importantes atores numa política municipal de segurança pública; se passam a ser objeto de permanente

investimento profissional; poderemos, em breve, difundir importantes resultados alcançados, que hoje já ocorrem em alguma medida, mas que ainda são tímidos em se tratando de um grande país como o Brasil.

4. Experiências de políticas municipais de segurança pública no Brasil

O panorama nacional de iniciativas municipais de prevenção da violência é bastante plural, quer dizer, ainda que não exista um grande número de iniciativas, as existentes têm naturezas distintas, diferindo em termos de metodologia, duração e até mesmo de sucesso das mesmas.

Essa pluralidade pode ser explicada por diferentes fatores, como o fato de que a responsabilidade do município pela segurança pública e seu papel na prevenção da violência não é algo consensual, configurando, como já apontado, uma transformação no paradigma tradicional da segurança pública e uma visão ainda em construção. Além disso, a descontinuidade das políticas, especialmente em decorrência do ciclo governamental de quatro anos e suas constantes mudanças, também contribuem para essa pluralidade.

Foi realizado um levantamento de algumas das principais iniciativas municipais de prevenção à violência, que pode explicitar um pouco a natureza e o formato das diferentes políticas municipais que vêm sendo implantadas no país, tornando possível analisar algumas das características que as tornam de algum modo exitosas.

Serão apresentadas aqui as experiências de Diadema, Belo Horizonte, Recife, Resende e

São Paulo. Tais experiências não são as únicas existentes no Brasil e a escolha destes municípios se deu em função do acesso a informações com algum grau de sistematização.

Diadema - SP

Uma das experiências de políticas municipais de segurança pública mais reconhecidas no Brasil é a do município de Diadema¹⁰, situado na Região Metropolitana de São Paulo. Conta, com cerca de 270 mil habitantes em 2004, em uma área de 30,7 km². No ano de 1999, Diadema possuía a mais alta taxa de homicídio do Estado de São Paulo.

A experiência de Diadema é marcada pela liderança do prefeito que assumiu a segurança pública como importante pauta da agenda política, particularmente a partir de 2001. Assim, a construção da política municipal de segurança pública teve início com a participação da prefeitura no planejamento do trabalho policial (que já havia sido aperfeiçoado com a troca de policiais e a instalação de uma Delegacia Seccional em Diadema) por meio de reuniões periódicas com o prefeito e policiais civis e militares. Ganhou força com a criação da Coordenadoria Municipal de Defesa Social, que foi transformada em Secretaria Municipal de Defesa Social, e com a criação e reformulação da Guarda Civil Municipal (GCM).

A prefeitura assumiu a responsabilidade e passou a implementar uma série de ações de segurança pública, tanto de controle como de prevenção da violência. A criação da lei que estabelece a obrigatoriedade do fechamento dos bares às 23h, evitando o comércio de bebidas alcoólicas durante a noite, após o diagnóstico

de que esse era o período no qual se concentravam os homicídios; o Projeto Aprendiz, com foco na prevenção da violência entre adolescentes e jovens; a Casa Beth Lobo voltada à prevenção da violência contra a mulher; o monitoramento das estatísticas criminais pela GCM; e a realização dos Fóruns Itinerantes para discutir segurança pública nas diferentes regiões da cidade, são exemplos das ações que compõem a política municipal de Diadema.

Além disso, todo o processo foi marcado por parcerias com diferentes organizações não-governamentais. O Instituto Fernand Braudel participou do início do processo promovendo fóruns de discussão sobre o tema na Câmara dos Vereadores; o Ilanud preparou o diagnóstico da violência no município; e o Instituto Sou da Paz elaborou o II Plano Municipal de Segurança Pública de Diadema, composto por 17 compromissos e ações nas mais diversas áreas relacionadas à segurança pública – guarda municipal, infra-estrutura urbana, promoção da cultura de paz, desarmamento, articulação com as polícias estaduais, produção de informações, entre outros. O processo de construção do II Plano foi participativo, com a realização de au-

diências públicas descentralizadas pela cidade e, atualmente, o Instituto Sou da Paz acompanha a sua implementação pela prefeitura. Tais parcerias indicam a importância que a prefeitura dá à participação de organizações da sociedade civil no trabalho com a segurança pública.

Entre os anos de 1999 e 2005 a taxa de homicídios sofreu uma queda bastante acentuada, indicando que as ações, levadas a cabo, contribuíram para a diminuição da violência. Não há como avaliar precisamente como e quanto cada ação contribuiu para esta queda, nem tampouco qual o impacto de outras ações (como investimento no aperfeiçoamento profissional das polícias) na queda verificada. É possível, contudo, afirmar que o conjunto de ações implementado em Diadema contribuiu e continua a contribuir para a melhoria da segurança pública no município e uma das causas desse sucesso é a continuidade da política, implementada desde o ano de 2001 (com a reeleição do prefeito, o trabalho acontece há seis anos). Além desse fator, a publicização/divulgação do trabalho dentro da própria cidade, a centralidade do tema e a liderança governamental na implantação da política são outros importantes fatores para esse êxito.

Diadema: Tendências da criminalidade 1999-2005

Crimes/Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Homicídios dolosos	107,44	75,90	65,63	54,08	44,23	34,39	26,44
Roubos/Furtos veículos	1.014,10	972,63	807,91	672,63	667,00	527,96	580,74
Roubos	769,08	669,07	702,86	652,52	800,51	625,30	760,20
Furtos	594,49	522,32	659,29	745,46	788,44	650,43	727,34

Fonte: Instituto São Paulo Contra a Violência e Instituto Sou da Paz, com base em dados da Secretaria da Segurança Pública de São Paulo e IBGE.

Belo Horizonte - MG

A experiência de prevenção e controle de homicídios em Belo Horizonte¹¹, capital do Estado de Minas Gerais, foi batizada de Programa Fica Vivo, implantado em agosto de 2002 com uma série de especificidades. A primeira delas é o fato de ser uma estratégia de intervenção local cuja responsabilidade primordial não é da prefeitura, mas de um conjunto de parceiros que compôs um grupo de trabalho responsável pela gestão e execução do trabalho: o Crisp (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG), a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, o governo estadual, as Polícias Civil e Militar, entidades empresariais e a comunidade. A segunda particularidade é que foi fruto da metodologia de solução de problemas proposta pelo Crisp.

Esta metodologia é constituída por quatro etapas, executadas para a implantação do Fica Vivo. A primeira foi a “identificação”, que mapeou os homicídios e outros fatores relacionados a eles, bem como definiu prioridades e responsabilidades para a construção de estratégias de intervenção. Essa identificação cruzou informações produzidas por diferentes atores, dentre eles a universidade, a prefeitura e as polícias, o que garantiu a elaboração de um diagnóstico bastante preciso.

Na etapa seguinte, foi realizada a “análise” dos homicídios, que levantou o local de concentração dos crimes, as motivações, o perfil dos autores e das vítimas e a distribuição policial nestes locais. O local selecionado para a implantação piloto do Programa foi a favela Morro das Pedras, um dos que tem maior concentração de homicídios.

A terceira etapa consistiu na “resposta” aos problemas identificados, ou seja, na elaboração e execução de um plano de ação composto por ações policiais, como aumento da vigilância e de prisões; por ações de mediação de conflitos; pela criação de oportunidades sociais de educação e trabalho, entre outras medidas.

A quarta etapa foi de “avaliação” do Programa, na qual se buscou criar critérios precisos para avaliar o funcionamento e a efetividade da intervenção. A avaliação mostrou uma significativa redução de homicídios e outros crimes no local em que o Programa foi implantado. Além disso, foi possível consolidar a metodologia de implantação e multiplicar a experiência em outros locais do estado de Minas Gerais.

A criação de grupos de trabalho sem preponderância hierárquica entre os membros da gestão e a execução do trabalho foi outro ponto considerado positivo, já que é uma forma de gestão integrada colegiada que não há propriedade institucional e que novos atores podem ser incorporados ao processo em qualquer tempo (BEATO FILHO ; SOUZA, 2003). Para que esse modelo de gestão dê certo, no entanto, é preciso que os atores estejam sensibilizados e comprometidos com o trabalho, além de uma dinâmica de planejamento e de organização muito eficiente.

Recife - PE

A iniciativa de prevenção da violência de Recife, capital do Estado de Pernambuco, pode ser apresentada a partir de duas perspectivas: a municipal e a metropolitana. Isso

porque Recife desenvolve um trabalho de gestão municipal, ao mesmo tempo em que participa e anima uma articulação metropolitana para a prevenção da violência.

Pelo censo de 2000, Recife contava com uma população de cerca de 1.500.000 habitantes e tinha, neste mesmo ano, a maior taxa de homicídios entre as capitais brasileiras, de 95,8 homicídios por 100 mil habitantes (CANO, 2005). Para o desenvolvimento de uma política de prevenção da violência na cidade, foi preciso que o tema fosse concebido de forma transversal em toda a atuação da prefeitura, que passou a articular seus programas sociais com foco na prevenção da violência. Além disso, ganhou força o Conselho Municipal de Direitos Humanos e foi criado o Comitê de Direitos Humanos e Prevenção da Violência, órgão governamental.

A política de prevenção da violência a partir de uma grande articulação, no entanto, se deu em nível metropolitano. A Região Metropolitana de Recife (RMR) é composta por quatorze municípios. Em maio de 2003 foi criado o Consórcio Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência para tratar a temática de forma intermunicipal. Para executar as ações formuladas pelo Consórcio, foi estruturado um modelo de gestão a partir do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CONDERM), existente desde 1994 e composto por câmaras temáticas.

Em 2004 foi, então, criada a Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social¹² dentro do CONDERM, com o objetivo de tratar

das questões de segurança pública e conduzir as ações ligadas à prevenção da violência com caráter metropolitano. São exemplos dessas ações, a criação de uma base de dados com mapeamento da violência, a capacitação e reordenamento das guardas municipais, a criação dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos e Defesa Social, dentre outras.

A Câmara elaborou o Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção da Violência, composto por oito metas: reorganização institucional; integração intersetorial e intergovernamental; gestão do conhecimento e da informação sobre política de defesa social na RMR; Programa de Capacitação consorciado e integrado no âmbito da prevenção da violência; promoção e garantia dos Direitos Humanos; participação e controle social; segurança comunitária; prevenção dirigida à adolescência e juventude na RMR; e valorização da vida e respeito às diferenças sociais. O Plano encontra-se atualmente em processo de implantação.

O fato de ter havido a institucionalização de uma estrutura de gestão da prevenção da violência metropolitana foi bastante positivo, no entanto, é preciso que todos os prefeitos se convençam da importância da inserção da segurança pública na agenda governamental para que as ações da Câmara possam ser de fato implementadas. Apenas a criação dessa estrutura de gestão não garante o engajamento e a liderança dos prefeitos.

Resende - RJ

O município de Resende, localizado na região sul fluminense do Estado do Rio de

Janeiro, possui cerca de 106 mil habitantes e está localizado às margens da Rodovia Presidente Dutra que liga o Estado do Rio a São Paulo. Em 2003, o Viva Rio foi convidado pela prefeitura municipal para auxiliá-la na construção de um plano local de prevenção da violência e promoção da ordem pública.

A primeira etapa constituiu na elaboração de um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os fenômenos de violência e criminalidade presentes na cidade. A informação coletada permitiu identificar as dinâmicas criminais, os fatores e grupos de risco e, em geral, as diferentes manifestações, causas e locais da insegurança na cidade.

A partir do diagnóstico, foi elaborado o Plano Municipal de Ordem Pública que contou em seu escopo com as seguintes etapas: priorização dos problemas; identificação dos recursos humanos, institucionais e financeiros disponíveis; planejamento das soluções de curto, médio e longo prazo; definição de atores principais e parceiros para gerenciar a implementação do Plano Municipal de Ordem Pública.

O Plano formulou um modelo integrado de ordem pública municipal para Resende, com duas orientações complementares: uma de curto prazo, direcionada ao combate de determinados delitos, desordens ou crimes, focalizando grupos e áreas de risco com a participação ativa das instituições de segurança (prevenção focalizada); e outra de médio e longo prazo, que se orientou para políticas preventivas direcionadas à remoção dos fatores econômicos e sociais que dão origem ao fenômeno delitivo (prevenção social).

Destaca-se nessa experiência a definição de três focos primordiais de atuação. O primeiro deles centrado na criação de uma estrutura de *Gestão* dividida em quatro níveis: a) o supramunicipal, que previu o diálogo com outros órgãos da segurança pública em âmbito estadual e federal (Gabinete Integrado da Ordem Pública), b) o municipal (Coordenadoria Municipal de Ordem Pública) e c) o comunitário (Conselho Cidadão de Ordem Pública de Resende e de seus Fóruns Locais de Ordem Pública e Bem-Estar, correspondentes aos bairros da cidade).

O segundo foco foi a *Guarda Municipal*. A partir de um diagnóstico institucional foi proposto um modelo organizacional¹³ para a Guarda dedicando especial atenção à definição de papéis e funções, à criação de um plano de carreira, de formação e aperfeiçoamento profissional e de critérios de avaliação de desempenho. Esse trabalho transformou-se em projeto de lei que deveria ser apresentado à Câmara de Vereadores.

O terceiro foco foi denominado *programas estratégicos*, que foram definidos a partir dos principais problemas apontados no diagnóstico. A saber: violência juvenil, violência doméstica e de gênero, e segurança ambiental.

O Plano Municipal de Ordem Pública de Resende foi implementado em 2004 com ampla discussão e participação da população local, e com uma liderança política forte centrada na figura do prefeito, entretanto, no ano de 2005, com as eleições municipais, assumiu uma nova gestão e até o momento pouco se sabe da continuidade de quaisquer

dos programas e projetos contidos no plano municipal elaborado.

São Paulo - SP

Da mesma forma que Recife, a experiência de São Paulo na prevenção da violência pode ser dividida entre uma iniciativa municipal e outra metropolitana.

A primeira delas foi a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, em março de 2001. O Fórum consiste em uma articulação suprapartidária e informal entre as 39 prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo (cerca de 18 milhões de habitantes), com o objetivo de, em conjunto com outros parceiros, discutir, propor, avaliar e apoiar ações para reduzir a violência e a criminalidade na região.¹⁴

O Fórum Metropolitano, diferentemente da estrutura da Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social de Recife, é informal e não possui uma estrutura institucionalizada. Quem garante sua existência e funcionamento é uma organização da sociedade civil, o Instituto São Paulo Contra a Violência. Esse formato possui vantagens e desvantagens. A informalidade é positiva na medida em que apenas os prefeitos realmente interessados no tema vão participar e, portanto, exercer liderança e fazer as ações “saírem do papel”, no entanto, a dependência dessa vontade política torna toda ação do Fórum Metropolitano bastante instável, uma vez que não há nada, além do comprometimento pessoal dos prefeitos, que garanta seu funcionamento. Por outro lado, o fato de uma organização da sociedade civil exercer

a função de Secretaria Executiva do Fórum contribuiu para garantir a continuidade das políticas e ações construídas pelo Fórum.

Sua dinâmica de atuação é dividida por grupos de trabalhos temáticos, coordenados por diferentes prefeitos eleitos por mandatos de um ano. Os grupos de trabalho são divididos em quatro temas fundamentais, com pequenas variações: informações criminais; guardas municipais; prevenção da violência e comunicação social.

O Fórum Metropolitano teve um papel fundamental na ampliação do debate sobre segurança pública na Região Metropolitana de São Paulo, sensibilizando e conscientizando os prefeitos de sua responsabilidade complementar nas ações de prevenção e controle da violência. Assim, uma série de novas secretarias/coordenadorias municipais de segurança foram criadas, guardas municipais foram ampliadas e aperfeiçoadas, programas de prevenção implantados e parcerias entre municípios e o Governo do Estado foram firmadas. Além das ações concretas, toda a discussão promovida pelo Fórum contribuiu para qualificar o debate sobre segurança pública na região e no Brasil.

A segunda iniciativa de São Paulo é desenvolvida no âmbito da capital. Trata-se do Projeto São Paulo em Paz, uma parceria entre a prefeitura de São Paulo e o Instituto Sou da Paz. É uma experiência piloto, implantada desde março de 2006, de elaboração de um diagnóstico e de um Plano Local de Prevenção da Violência e Promoção da Convivência, construído de forma participativa em

três distritos da capital: Brasilândia, Grajaú e Lajeado, que juntos concentram cerca de um milhão de habitantes. Os distritos foram selecionados segundo as taxas de homicídios, o potencial de articulação comunitária, os índices de vulnerabilidade social e juvenil e a disposição política dos governos locais.

O primeiro passo foi a construção de um diagnóstico da violência e das potencialidades em cada um dos distritos, a partir da coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos relativos aos diferentes aspectos e variáveis que compõem a questão da violência e da criminalidade.

Com o diagnóstico pronto, ele foi apresentado e discutido com os atores que participaram da sua elaboração para iniciar a construção do Plano. Foi realizada a priorização dos principais desafios identificados, segundo os critérios de alta incidência do problema e sua relação com a violência, a importância atribuída ao tema pela própria comunidade e/ou pelo poder público local, e o potencial de articulação política e comunitária para a efetivação de ações. Com a lista de desafios em mãos, foi realizado um processo participativo composto por grupos de trabalho intersetoriais e temáticos, envolvendo atores de diferentes áreas de trabalho, para a efetiva construção do Plano.

Após a elaboração, existem importantes desafios para que tais Planos sejam executados: é preciso criar uma estrutura de gestão dentro da prefeitura que dê a centralidade necessária ao projeto, bem como garanta a intersetorialidade necessária para a implantação das ações previstas. Atualmente

o projeto é vinculado à Secretaria Especial de Participação e Parceria que, a despeito de todo compromisso e importância atribuídos ao projeto, necessita de maior apoio da prefeitura como um todo para executar os Planos. Um importante desafio, contudo, já foi alcançado: diagnosticar a realidade destas localidades e definir um plano de ação para cada localidade, entretanto, é preciso avançar e implantar efetivamente os Planos construídos.

5. Algumas considerações

O papel dos municípios na segurança pública, ainda em construção, passa cada vez mais a ser delineado e incentivado. Desenvolver as políticas intersetoriais e focalizadas é algo que está dentro da competência deste ente federativo e que, sem dúvidas, contribui para prevenir a violência.

O investimento na formação e aperfeiçoamento das guardas municipais também é algo fundamental a ser feito para que esse órgão tenha sua identidade constituída e para que possa desenvolver um trabalho local e comunitário na prevenção da violência.

Para que o município tenha condições de implantar políticas locais de prevenção da violência, é importante realizar um processo composto por algumas etapas fundamentais.¹⁵ A primeira delas é a realização de um *diagnóstico* preciso sobre a situação da violência e da criminalidade, bem como sobre os programas e outras potenciais soluções em andamento. A segunda é a elaboração das *estratégias de intervenção*, ou seja, a formulação de um plano de ações focado nos

problemas priorizados a partir do diagnóstico. A terceira etapa é a *execução do plano de ações*. O *monitoramento* de todo o processo e a *avaliação* do impacto e dos resultados alcançados pela política compõem a quarta etapa desse processo.

A análise das experiências apresentadas demonstra que essa metodologia nem sempre é seguida ou é seguida parcialmente. As cidades de Diadema, Belo Horizonte, Resende e São Paulo realizaram diagnósticos para iniciar o planejamento da política. A combinação de *informações quantitativas*, como estatísticas e mapas criminais, indicadores sociais de vulnerabilidades e condições de vida; mapeamento de equipamentos públicos, com *informações qualitativas*, como as provenientes de grupos focais, de observações, de entrevistas e escutas a grupos específicos é algo que dá muito mais qualidade ao diagnóstico.

A elaboração de um plano de ações, mais ou menos detalhado e a execução deste plano também são comuns a todas as experiências apresentadas e demonstram uma crescente preocupação em organizar minimamente as ações a serem executadas. No entanto, falta informação sobre a continuidade ou não das políticas apresentadas, além da ausência de mecanismos mais efetivos de avaliação. Apenas a experiência de Belo Horizonte investiu na criação de uma metodologia de monitoramento e avaliação, com a criação de indicadores, que foi colocada em prática.

A participação da comunidade também é algo que aparece nas experiências. Esse

envolvimento pode se dar desde a fase do diagnóstico, pode ter início na elaboração do plano de ações ou mesmo na fase de execução. No entanto, quanto antes a comunidade for envolvida no planejamento da política, mais poderá contribuir na identificação dos problemas e potencialidades e na composição de um capital social que auxilia na implementação das ações, além, é claro, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política. Fóruns, comitês e conselhos comunitários locais são instâncias de participação que podem ajudar a organizar a atuação da comunidade.

A capacidade de gestão da política, por meio de um órgão ou de um colegiado específico para esse fim, é um fator que garante um lugar no organograma municipal e ajuda bastante todo o trabalho. Nas experiências apresentadas, verifica-se que essa estrutura pode ocorrer de diferentes formas: com a criação de uma secretaria específica para esse fim (Diadema e Resende); com a constituição de um grupo de trabalho/comitê intersecretorial composto por diferentes instâncias de governo (Belo Horizonte e Resende); com a inserção da temática em uma estrutura de gestão já existente (Recife). No entanto, além da criação de estruturas de gestão que suportem a implantação da política, ainda há um grande desafio, apresentado nas experiências: criar mecanismos que garantam a continuidade da política que estiver obtendo bons resultados, independente do período de quatro anos da gestão governamental.

Por fim, é importante apontar que uma ação que é exitosa num lugar não necessaria-

mente será eficaz em outro. É preciso, portanto, analisar as experiências de uma forma mais geral e adaptá-las às distintas realidades municipais, procurando investir na continuidade e na avaliação das políticas.

1. Ver Constituição Federal, art. 30º (CAP IV: Dos Municípios) e art. 182º (CAP II: Da Política Urbana)
2. Essa é ainda, por exemplo, a orientação da atuação de grande parte das polícias militares no Brasil que, por ser primordialmente a polícia do “antes que o crime ocorra” ou, no termo técnico adequado, por ser a “polícia ostensiva”, deveria estar ciente e melhor preparada para lidar com a natureza preventiva de sua atuação.
3. Para melhor entender o paradigma militarista e o paradigma penalista, ver Da Silva (2003).
4. Alguns desses importantes estudos estão listados nas referências bibliográficas deste artigo.
5. PECs em tramitação no Senado: nº534 do Senador Romeu Tuma. Em tramitação na Câmara: PEC Deputado Michel Temer e PEC Deputado Federal Carlos Souza e outros. Ver conteúdo dos PECs em www.senado.gov.br e www.camara.gov.br
6. A Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública é a Lei nº 10.201/01 e foi alterada pela Lei nº 10.746/03.
7. Ver Guia prático de elaboração de projetos para municípios, disponível em www.mj.gov.br/senasp.
8. Este tema é objeto de alguns dos Projetos de Emenda Constitucional que tramitam na Câmara e no Senado (ver nota 7).
9. É comum verificar que os cursos de formação de guardas municipais são, em muitos casos, realizados por professores/instrutores policiais militares. Um dos exemplos interessantes de formação e aperfeiçoamento de guardas municipais foi realizado pelo Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas □ Nufep da Universidade Federal Fluminense e pelo Viva Rio, através do Curso de Aprimoramento para Guardas Municipais: ordem pública e prevenção da violência.
10. Para informações mais detalhadas sobre a experiência de Diadema ver Manso, Faria e Gall (2005), Miraglia (2006) e Guindani (2005).
11. Para informações mais detalhadas sobre a experiência de Belo Horizonte ver Beato Filho e Souza (2003).
12. A Câmara tem a seguinte composição: Governo Federal (02); Governo Estadual (02); município (02); setor acadêmico (02); setor empresarial (02); organizações não-governamentais (02).
13. Trabalho de consultoria realizado por engenheiros de produção do Grupo de Produção Integrada da Coppe/UFRJ sob a coordenação do Prof. Heitor Mansur Calliraux.
14. Para informações mais detalhadas sobre a experiência do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, ver Mesquita Neto e Ricardo (2003).
15. Para informações mais detalhadas sobre a metodologia de políticas locais de prevenção da violência, ver Banco Mundial (2003), Soares (2005) e Mesquita Neto (2006).

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. (2006) Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América latina: um guia de recursos para municípios.

BEATO FILHO, Cláudio C. e SOUZA, Robson S. R. (2003) "Controle de Homicídios: A Experiência de Belo Horizonte". Cadernos Adenauer 4(3) – Segurança Cidadã e Polícia na Democracia.

CANO, Ignácio. (2005) "Projetos municipais de prevenção no município de Recife". Em João Trajano Sento-Sé (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

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.

Constituição Federal (1988) da República Federativa do Brasil.

DAMMERT, Lucía e PAULSEN, Gustavo (eds.). (2005). Ciudad y Seguridad en America Latina. Santiago: Flacso-Chile.

DA SILVA, Jorge. (2003) Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica aplicada. Ed. Forense, RJ.

GUINDANI, Miriam. (2005) "A criação de um novo paradigma em Diadema". Em João Trajano Sento-Sé (org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,.

DE LIMA, Roberto K. (2004) "Cultura Jurídica, administração institucional de conflitos e Gestão da Segurança Pública: a apropriação particularizada dos espaços públicos no Brasil". In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz (org) Metrópoles. S.P, Fundação Perseu Abramo e RJ, FASE, pp.317-324

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2002). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros.

Instituto Sou da Paz. (2006) Diagnóstico da Violência e da Criminalidade em São Bernardo do Campo – Apontamentos para um Plano de Segurança Municipal. São Paulo: Instituto Sou da Paz,.

LIMA, Renato Sérgio de; DE PAULA, Liana (orgs). (2006) Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?. São Paulo: Contexto.

MANSO, Bruno P.; FARIA, Maryluci de Araújo; GALL, Norman. (2005). Diadema: do 'faroeste' para a vida civilizada na periferia de São Paulo". Em Dammert, Lucía e Paulsen, Gustavo (eds.). Ciudad y Seguridad en America Latina. Santiago: Flacso-Chile.

MESQUITA NETO, Paulo de e RICARDO, Carolina de Mattos. (2003) "O Fórum Metropolitano de Segurança Pública e a Ampliação do Debate sobre a Violência em São Paulo". Cadernos Adenauer 4(3) – Segurança Cidadã e Polícia na Democracia,

_____, Paulo de. (2006) "Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções". Paper preparado para Fundação Friedrich Ebert e Instituto Sou da Paz.

MIRAGLIA, Paula. (2006) "Os municípios e a Segurança Pública". Em Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (orgs). Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?. São Paulo: Contexto,.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de, MOUZINHO, Gláucia Maria P., MELLO, Kátia S. (2003) "Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os camelôs" in: Comum - v. 8 - nº 21, Rio de Janeiro.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. (1999). "Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano

da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.” Tese de doutoramento em Ciência Política. IUPERJ: RJ.

_____. (2000) “O papel decisivo dos municípios na Segurança Pública”. In: Segurança Pública: Resultados das Ações do Movimento pela Segurança e Vida. Belo Horizonte, Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo. (2006). Diagnóstico da Violência no Município de Jundiaí e Plano Municipal de Prevenção da Violência e Promoção da Segurança Pública, Jundiaí-SP – Jundiaí Segura. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência,.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (2003). Secretaria Nacional de Segurança Pública/ Ministério da Justiça.

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

SOARES, Luiz Eduardo. (2005). “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.

Viva Rio. (2003) Programa de Ações em Segurança Pública. “Plano Municipal de Ordem Pública de Resende”. Rio de Janeiro: Viva Rio.

Data de recebimento: 08/02/07

Data de aprovação: 27/02/07