

Políticas municipais de segurança: a experiência de Santos

Renato Perrenoud

Renato Perrenoud, Coronel da Polícia Militar da Reserva; Secretário municipal de Segurança de Santos.

renatoperrenoud@yahoo.com.br

Resumo

O artigo analisa a participação do município no sistema de segurança pública do Brasil e focaliza a experiência da cidade de Santos, cuja Secretaria Municipal de Segurança desenvolve um plano de segurança para a cidade. O autor argumenta que ações municipais são importantes para a melhoria da segurança pública, mas a consolidação e o fortalecimento da participação dos municípios no sistema de segurança pública depende de regulamentação legal e da destinação de recursos federal, estaduais e municipais para o setor.

Palavras-Chave

Policimento, Segurança, Município, Santos, Brasil.

O tema da Segurança Pública no Brasil sempre foi discutido sob a ótica da esfera federal e estadual. Com o recrudescimento da violência urbana, passou-se a incluir nas pautas municipais ações diretas por parte dos governos municipais.

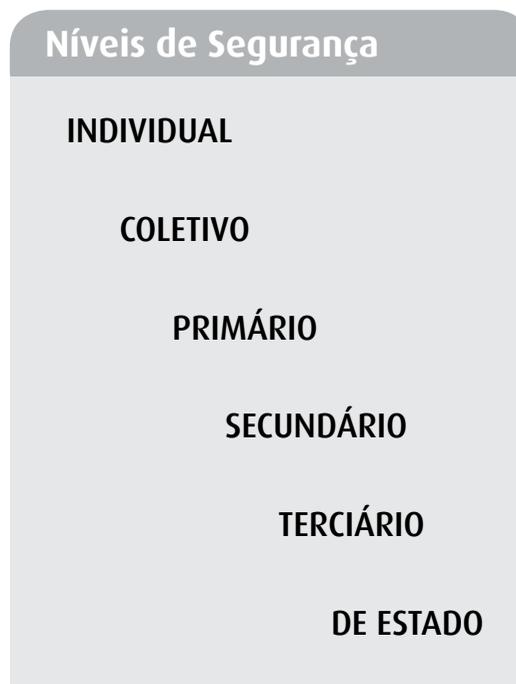
A população da cidade de Santos, seguindo essa tendência nacional, passou a clamar por políticas públicas municipais de segurança, fazendo que todos os candidatos ao pleito de 2005 incluíssem em seus programas a criação de uma Secretaria Municipal de Segurança.

O prefeito eleito João Paulo Tavares Papa (PMDB) criou a Secretaria dentro de um viés legalista, apolítico e pluralista, ou seja, voltada ao bem comum, com ações apartidárias e integradas à Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Alfândega e Forças Armadas. Vale registrar que Santos é uma das poucas cidades brasileiras que possuem uma forte estrutura federal e estadual por possuir o maior porto da América Latina, de expressivo impacto na cidade.

O sistema de segurança pública no Brasil é extremamente complexo e envolve a ação direta e indireta de vários níveis da administração pública, exigindo um entrosamento que é dificultado por diferenças políticas, corporativismos e interferências externas nos diversos organismos que compõem esse sistema.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 144, definiu o sistema policial brasileiro a partir do cidadão, do coletivo, do município, com uma competência patrimonialista (referência ao nível primário de segurança); dos estados, com as polícias Civil e Militar (referência ao nível secundário de segurança); da União, com as polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal (referência ao nível terciário de segurança); a segurança dos estados é atribuição da União (referência ao nível de segurança de estado).

A seguir temos o esquema anteriormente descrito:



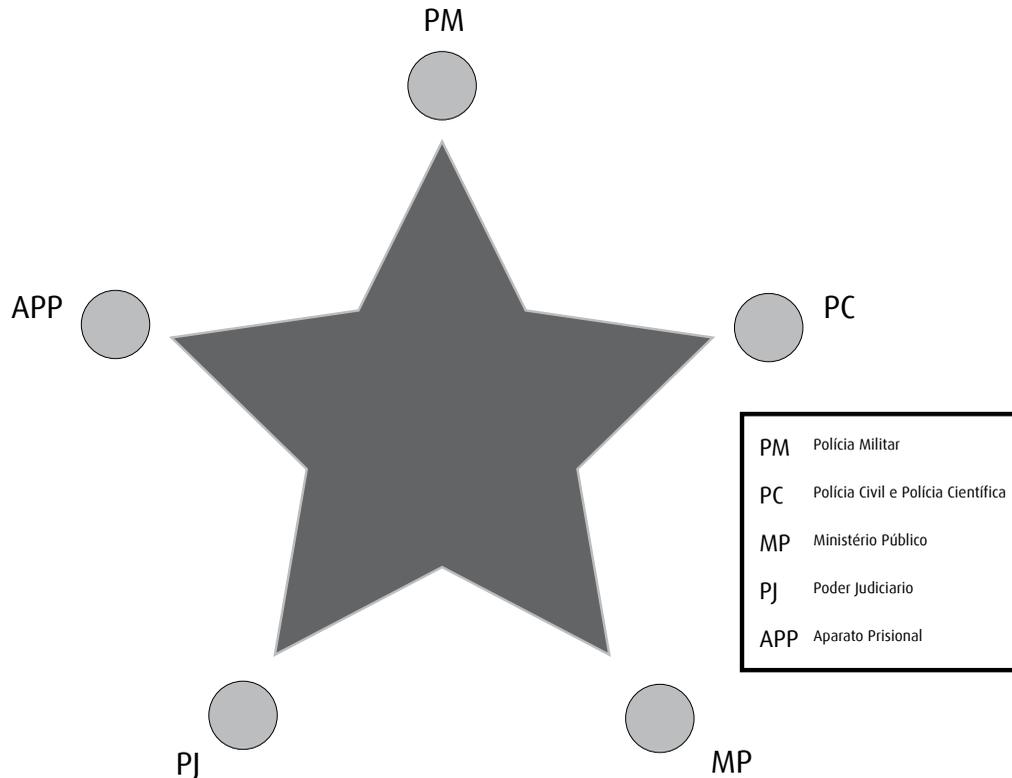
O sistema policial integra-se obrigatoriamente ao Sistema de Justiça – Ministério Público e Poder Judiciário – e ao Sistema Prisional – Retenção e Recuperação de Infratores. Tanto a área da Justiça quanto a área prisional são sistemas estaduais e federais, só havendo participação indireta e de apoio a esses sistemas por parte do município.

Essa complexidade exige que cada órgão do sistema cumpra adequadamente sua parte, sob pena de graves perdas de qualidade ou eficiência do sistema como um todo. Um alerta importante se faz necessário: só teremos políticas públicas de segurança adequadas se a administração em todos os seus níveis proporcionar avaliações sérias e consistentes do desempenho de cada órgão, fato

que ainda está muito distante de acontecer no nosso país.

O combate à violência e à criminalidade exige a ação eficaz de todos os órgãos, pois não há órgão mais importante ou menos importante, todos têm uma significativa parcela de atribuição, e o desequilíbrio de um afeta sobremaneira o desempenho dos demais. Portanto, a diminuição da violência ou da criminalidade, obrigatoriamente, é fruto da ação coletiva de todos esses órgãos, sendo inadequado atribuir sucessos a um setor isoladamente. O mesmo raciocínio vale em relação aos aumentos dos índices de insegurança.

Abaixo temos o esquema da atuação desses órgãos:



Diante do exposto, a segurança pública exige políticas públicas consistentes e não eleitoreiras, programas para as diversas comunidades e ações que não se pautem por programas ideológicos ou politiquieiros.

Os recursos oficiais são basicamente federais e estaduais, havendo um descompasso muito grande na sua distribuição e no foco das prioridades. As diversidades regionais e culturais não são respeitadas sob a ótica dos padrões profissionais de segurança.

Ao município, de acordo com a vontade política do seu governante, cabe orientar de forma criativa a redistribuição interna de seus recursos e buscar verbas federais no Ministério da Justiça para a estruturação da área de segurança municipal.

1. O poder de polícia

É necessário destacar que, pela legislação brasileira, qualquer um do povo pode prender alguém em flagrante delito. Todos nós sabemos, todavia, o quanto esse ato pode ser perigoso ou inadequado às pessoas comuns e que não tenham o devido preparo para agir em situações-limite envolvendo crimes ou criminosos.

Às guardas municipais, em regra desarmadas, é vedado o poder de polícia, sendo este privativo das áreas federal e estadual. À área municipal fica apenas o poder de polícia administrativo, ao qual são atribuídos a aplicação das normas municipais vigentes e o apoio aos diversos setores de fiscalização municipal, como vigilância sanitária, obras, trânsito, meio ambiente e tributos.

As grandes cidades, com grandes efetivos de guardas municipais, já podem armar seus agentes, o que vem aproximando cada vez mais o município da segurança pública. Vale registrar que essas guardas armadas, via de regra, invertem a ordem natural e profissional de uma estrutura de segurança, pois seus agentes continuam sem poder de polícia, sem retaguarda prisional e sem suporte previdenciário e securitário.

A evolução e o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública e da atuação do município nessa área se deparam com obstáculos institucionais, políticos, corporativistas, ideológicos e culturais. Em pleno século XXI, o país não pode mais esperar pelas morosas alterações constitucionais, infra constitucionais e de implantação efetiva do modelo de segurança pública, criado pela Constituição de 1988 e que até hoje não foi devidamente regulamentado. A pouca eficiência do sistema, o mau gerenciamento dos recursos financeiros, humanos e materiais, a duplicidade de atribuições e a anomia em importantes segmentos do sistema são reflexos de uma política ausente que se estende ao longo de 18 anos de desregulamentação.

Como exemplo, temos as polícias estaduais, com estatutos e normas legais das décadas de 1960 e 70, um código penal de 1940, uma lei de execução penal desfocada da realidade atual e leis infraconstitucionais pautadas pelo emocionalismo conjuntural de fatos graves do cotidiano. Outras leis ainda são modernas demais para um país subdesenvolvido e com escassos recursos voltados para a segurança pública.

2. O modelo de Santos

As pesquisas de opinião na cidade de Santos, no litoral de São Paulo, comprovaram uma demanda crescente por investimento do município na área de segurança. Elas também deixam claro que a opinião pública, os administradores públicos e políticos confundem, e muitos até desconhecem, as atribuições das polícias e da guarda municipal, ou seja, as diferenças entre o que é da alçada federal, estadual e municipal.

À população interessa que um agente evite um roubo ou uma infração, seja ele um agente municipal, estadual, federal, ou mesmo particular, isso em razão do crescente processo de criminalidade, violência e insuficiência do poder público diante desse cenário.

O governo municipal de Santos optou pela estruturação da área de segurança municipal rigorosamente dentro dos princípios constitucionais estabelecidos pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, focalizando a prevenção, a educação, a integração interna e o apoio aos segmentos da segurança pública tanto federais quanto estaduais.

A criação da Secretaria Municipal de Segurança, por meio da lei municipal nº 542/05, ocorreu no final de 2005 com a aprovação da reforma administrativa de todo o governo do município, cabendo à Secretaria Municipal de Segurança o gerenciamento da Guarda Municipal e da Junta de Serviço Militar.

Foi constituído um Plano Municipal de Segurança, que estabeleceu a doutrina de emprego e o plano de metas dos agentes da Secretaria de Segurança, de sua integração com as demais

secretarias municipais e de sua interface com os demais órgãos, estaduais e federais, do sistema de segurança pública.

O Plano Municipal de Segurança estabeleceu os seguintes passos:

A) Diagnóstico da segurança pública no município

Em 2006 foi realizada uma pesquisa científica, com a contratação do Instituto Futuro Brasil, que, com apoio de municípios, profissionais de segurança e líderes comunitários, identificou os locais de grave perturbação da ordem e de crimes. Por meio desse mapeamento foi possível estabelecer ações e políticas necessárias para inibir a existência de crimes, principalmente pela atuação transversal das diversas secretarias municipais e medidas primárias de segurança.

A pesquisa identificou no alto consumo de drogas lícitas e ilícitas o principal vetor da violência e da criminalidade em Santos. Os efeitos colaterais desse vetor também foram identificados como o furto e o roubo de bens móveis de pequeno valor.

Os locais de grave perturbação da ordem foram mapeados para intervenções policiais e administrativas, a partir de ações individuais de cada setor de fiscalização ou polícia e, por vezes, de ações conjuntas envolvendo as forças-tarefas existentes na cidade.

B) Reestruturação da guarda municipal e capacitação de novos guardas municipais

A Guarda Municipal de Santos, com 21

anos de existência, que conta com 400 profissionais para uma população fixa de 450 mil habitantes e uma população flutuante que pode duplicar ou triplicar essa quantidade, estava há vários anos sem programas de treinamento e de aquisição de equipamentos em geral.

Em 2005 foi desenvolvido um amplo programa de treinamento semanal, visando restabelecer a doutrina de emprego da corporação, a defesa pessoal e temas transversais voltados à área de direitos humanos e valores sociais.

Em 2006, com recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, foi iniciado um programa de capacitação dos guardas municipais por meio de uma parceria com a Universidade Monte Serrat (Unimonte), situada na cidade de Santos, com curso de qualificação de 291 horas-aulas.

A aquisição de equipamentos de proteção individual – coletes, bastões tonfa, espargidores de gás pimenta, motocicletas, bicicletas e uniformes foi estabelecida como meta anual, visando à reposição gradual e necessária ao cumprimento das metas estabelecidas.

A lei municipal que regula o ingresso na corporação foi aperfeiçoada, passando a exigir o ensino médio, testes físicos e psicológicos. Em 2007, após vários anos, será realizado um novo concurso para a ampliação e renovação do contingente da guarda.

A guarda municipal passou a interagir com as diversas secretarias municipais. Seus agentes foram motivados a integrar as equipes de funcionários dos diversos setores de trabalho, par-

ticipando ativamente da solução dos problemas do setor, deixando de ter uma ação estanque e segmentada. O poder de polícia administrativo da Guarda Municipal vem sendo restabelecido mediante o apoio aos demais setores de fiscalização municipal.

C) Constituição de força-tarefa municipal e de apoio às polícias

A ação individualizada das secretarias municipais visando à fiscalização em geral, em alguns casos, não atinge os objetivos para a inibição de um ponto de perturbação da ordem. Nesses casos, somente a ação integrada e coesa dos diversos agentes de fiscalização, agindo em bloco, pode inibir tal situação.

Nos casos mais graves, essa força-tarefa integra-se às polícias Civil e Militar, com inúmeras ações de sucesso em bares, salões de clubes, hotéis, ferros-velhos, desmanches, discotecas etc. A força-tarefa foi criada em 2006, com base na lei municipal nº 4.524/05, sob coordenação da Secretaria Municipal de Segurança.

D) Constituição do grupo de trabalho de emergências para o gerenciamento e o acompanhamento de eventos de risco no município

Este grupo foi constituído pelo prefeito, é coordenado pela Secretaria Municipal de Segurança e conta com representantes de todas as secretarias municipais para o gerenciamento e o acompanhamento de eventos de risco, a fim de dar coesão e rapidez às determinações do governo municipal aos agentes envolvidos no socorro. O Gabinete do Prefeito poderá acompanhar à distância os fatos e medidas em andamento, como forma de se evitar ruídos de

comunicação e falta de integração dos órgãos envolvidos. Este grupo terá como suporte uma central de dados e um sistema informatizado de monitoramento.

E) Criação de Sistema Informatizado de Monitoramento (SIM)

Um Sistema Informatizado de Monitoramento (SIM) foi estruturado para que todos os pontos sensíveis da cidade sejam monitorados por câmeras fixas e móveis. A partir de uma rede própria de fibra ótica, já está sendo monitorada toda a orla da praia, as divisas com as cidades de São Vicente e Guarujá e parte do centro da cidade. Esse sistema tem como foco a fiscalização de atos anti-sociais, acidentes de trânsito, princípios de incêndios e delitos em geral. A central opera em integração com as polícias Civil e Militar, CET, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil.

Em breve, o SIM estará interligado ao monitoramento do porto, por meio do convênio com a Codesp, integrando ainda mais as ações do município com as da Guarda Portuária, Alfândega e Polícia Federal.

Essa é a primeira fase do projeto da cidade digital, no qual todos os equipamentos municipais serão integrados em uma rede própria de dados e voz, possibilitando grande economia de recursos, acesso via Internet, pelo munícipe, às áreas da educação e saúde, além de sistemas internos de segurança.

F) Criação de grupo de fiscalização aquaviário para atuação na orla da praia e na bacia hidrográfica do município

A cidade de Santos possui uma imensa bacia hidrográfica e mais de 6 km de praias, razão pela qual o município atua em parceria com a Capitania dos Portos visando apoiar a fiscalização de esportes náuticos e de embarcações em situação de risco ou de irregularidade.

As áreas de acesso às cidades do Guarujá, São Vicente e Cubatão necessitam de cuidadosa fiscalização aquaviária como forma de conter o avanço do tráfico de drogas e o contrabando em geral. O grupo de fiscalização do município já possui oito guardas municipais capacitados para essa atividade e espera obter recursos para a aquisição dos equipamentos náuticos necessários em 2007.

G) Criação do canil da guarda municipal

O cão tem se revelado um importante apoio aos profissionais de segurança, não só pela defesa do agente, mas também pela eficiência na repressão a infratores em geral, razão pela qual foi criado o Canil Setorial da Zona Noroeste com cinco cães. Em 2007 serão criados o Canil Setorial do Centro e o Canil Setorial da Área Continental.

H) Apoio aos órgãos policiais e militares estaduais e federais

A integração com as polícias é fundamental para a eficiência do sistema de segurança pública, razão pela qual diariamente a Secretaria da Segurança mantém contatos com agentes de todos os níveis das polícias. Várias ações integradas efetivas foram realizadas em 2006: reformas de bases comunitárias policiais, reforma das instalações da torre da antena do Copom, asfaltamento de área do Batalhão da PM, aluguel das instalações da 3ª Companhia,

convênio de trânsito com a PM, sistema de georreferenciamento à disposição das polícias, apoio ao sistema de boletins da Polícia Civil, asfaltamento de área do Instituto Médico Legal, convênio para a Operação Verão, convênio com a Polícia Federal visando a fiscalização de empresas particulares de segurança em eventos na cidade e o intercâmbio de informações de interesse policial.

I) Conselho de Segurança Municipal (Consem)

O Conselho de Segurança Municipal foi criado em 2006 para que o governo municipal se aproxime cada vez mais da população em geral e possa identificar demandas de segurança e encaminhar pedidos de outras secretarias municipais. Para tanto, as sociedades de melhoramentos de bairro e entidades não governamentais participam ativamente das reuniões e colaboram para o estabelecimento de políticas do setor. Como exemplo, podemos citar as políticas em relação aos “flanelinhas” e ao uso de bicicletas.

O Consem procura, também, fortalecer os Conselhos de Segurança do Estado (Conseg) para que estes tenham a participação de mais líderes comunitários e para que sejam focadas ações específicas das polícias, ficando para o Consem as demandas primárias de segurança, como por exemplo: iluminação pública, coleta de lixo, poda de árvores, vandalismo, pichação, população de rua, trânsito, meio ambiente etc.

J) Apoio aos conselhos municipais, em especial ao Conselho Municipal Antidrogas e à Campanha de Prevenção às Drogas Lícitas e Ilícitas

O diagnóstico da segurança pública apon-

ta um alto consumo de drogas lícitas e ilícitas na cidade, assim como a diminuição da idade dos jovens que iniciam essa prática e paulatinamente são cooptados por infratores, que se aproveitam da forte desagregação familiar provocada pelo alto nível de desemprego e pelas taxas desenfreadas de natalidade infantil na região.

As escolas municipais devem ser foco de um amplo programa de prevenção para os jovens e suas famílias, apoiado no programa Escola da Família, que estabelece ações de cidadania e lazer nos finais de semana. A Secretaria da Segurança apóia integralmente o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd) da Polícia Militar do Estado de São Paulo em toda a rede municipal de ensino.

Em Santos há uma verdadeira cidade universitária, com 22 mil universitários, razão pela qual a Secretaria realiza várias reuniões para sensibilizar dirigentes, docentes e discentes a respeito da prevenção em relação à segurança em geral, notadamente nas questões do trote, das drogas lícitas e ilícitas e seus efeitos colaterais criminosos no entorno das salas de aula. Todos os demais conselhos municipais podem e devem atuar de forma transversal na questão da segurança e consolidar as políticas de segurança do município, além de qualificá-las.

K) Apoio ao governo estadual na construção de presídios e unidades de internação de adolescentes no município

O município pode e deve apoiar o sistema

prisonal, pois a política da concentração de grandes números de presidiários se revelou inadequada. Toda cidade deve cuidar de seus infratores antes que se tornem criminosos. Para isso, família e amigos devem estar próximos e participar da reorientação do infrator. As unidades de internação de adolescentes devem ser para grupos pequenos de infratores e ter condições humanas e materiais para capacitação desses infratores de acordo com o mercado de trabalho regional.

Nesse sentido, a cidade de Santos disponibilizará uma área para a construção de um centro de detenção provisória e de uma unidade de internação de adolescentes infratores, que serão construídos e gerenciados pelo governo do estado.

L) Apoio à central de penas alternativas da Secretaria da Justiça e aos conselhos tutelares

O governo da cidade de Santos apóia a recuperação de infratores, oferecendo vagas para o cumprimento de penas alternativas nas suas diversas secretarias municipais, em apoio à Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania. Os conselhos tutelares recebem especial apoio e atenção por parte da Secretaria Municipal de Ação Social.

M) Apoio ao Programa de Proteção à Testemunha e ao Disque-denúncia

Estes dois importantes programas completam o ciclo da polícia e da justiça, atuando de forma incisiva contra o crime organizado, razão pela qual o município de Santos apóia e integra a rede de proteção e participa de campanhas de divulgação do telefone Disque-denúncia (181) em todos os setores da administração e para a população

em geral. No *ranking* do interior, a Polícia Militar em Santos já foi premiada pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, em 2005 e 2006, pelo maior número de sucessos a partir de denúncias recebidas pelo telefone 181.

N) Constituição do programa guardião-cidadão em apoio à guarda municipal e com o objetivo de capacitar jovens carentes para o primeiro emprego

Cumprindo seu dever de responsabilidade social, a Secretaria Municipal de Segurança oferece a 200 jovens de 18 a 20 anos a oportunidade de deixar as ruas e a cooptação pelo tráfico de drogas, além de buscar, por meio do primeiro emprego, a sua inclusão social e uma vida digna e cidadã. Estes jovens, na maioria carentes, recebem uma bolsa de um salário-mínimo e meio para turnos diários de seis horas e capacitação complementar visando o acesso ao mercado de trabalho. Vários jovens que passaram pelo programa já ingressaram na Polícia Militar e em empresas de segurança da região.

O) Programa Comunidade Segura

Este programa consiste em palestras para educadores, alunos, agentes de segurança, líderes comunitários e população em geral, visando reeducar as pessoas para hábitos seguros e saudáveis no cotidiano.

O programa parte da idéia de que, desde o despertar pela manhã, as pessoas praticam uma série de atos sem o devido planejamento e reflexão, contribuindo inconscientemente para o aumento significativo da nossa sensação de insegurança e mesmo para a ocorrência de acidentes pessoais ou não. São exemplos desses atos: levantar rapidamente da cama e sem o movimento

adequado, levantar objetos pesados sem a postura correta, sair atrasado para compromissos, dirigir em alta velocidade, fumar ou atender celular ao dirigir, não cumprir as normas de segurança do trabalho, dirigir veículos após ingerir bebidas alcoólicas etc.

Em razão dessa realidade, palestras e materiais ilustrativos são fundamentais para que a população em geral readquira hábitos seguros e contribua para a redução dos níveis de insegurança pessoais e coletivos.

Considerações finais

Em Santos, os 15 passos do Plano Municipal de Segurança estão sendo implantados concomitantemente, sendo todos prioritários e sem grau de maior ou menor importância.

Em 2007 Santos planeja dar continuidade à implementação de todas as ações do Plano, incluindo o aumento de efetivo da Guarda Municipal, a modernização do plano de carreira e do regulamento disciplinar, a aquisição de uniformes da Guarda Municipal, a aquisição de equipamentos náuticos para o grupo de fiscalização aquaviário, o fortalecimento das ações da força-tarefa, a otimização das palestras do Comunidade Segura e da Campanha de Prevenção às Drogas Lícitas e Ilícitas, notadamente nas escolas municipais e universidades, além da ampliação gradual do sistema de monitoramento da cidade. Estas são as metas que não foram totalmente completadas.

A gestão desses passos passa por um criterioso controle de qualidade, visando sua manutenção e seu aperfeiçoamento diante da expressiva dinâmica social e da evolução do *modus operandi* dos criminosos.

Para 2007, o governo municipal já celebrou um novo convênio com o Ministério da Justiça/Senasp, para a realização de uma ampla reforma das instalações da Guarda Municipal, um novo curso de qualificação e a aquisição de mais equipamentos de proteção individual. Outro projeto em conjunto com a Senasp, o qual será gerenciado por Santos, proporcionará aulas via satélite a partir de Brasília e possibilitará o aperfeiçoamento dos guardas municipais e policiais da região da Baixada Santista.

Com essas ações simples e objetivas, o governo da cidade de Santos vem cumprindo seu programa de governo e atendendo aos anseios dos munícipes e, dessa forma, estruturando sua área de segurança municipal dentro dos limites legais e contribuindo para o aperfeiçoamento e o fortalecimento do sistema de segurança pública no País.

Finalizando, para a continuidade e o fortalecimento dessas ações, é importante que os representantes do povo, em especial os da área federal, regulamentem de forma definitiva esse sistema e que os recursos sejam equilibradamente distribuídos em todos os níveis de responsabilidade pelos governos federal, estadual e municipal. ✎

1. Pesquisa Instituto Futuro Brasil 2006.

2. Convênio Senasp 2006.

3. Lei municipal nº 2.354/06, regulamentada pelo decreto nº 4.600/06.

Data de recebimento: 14/02/07

Data de aprovação: 06/03/07