



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública



Junho de 2016

Ficha Institucional

Conselho de Administração

Humberto de Azevedo Viana Filho (Presidente)
Elizabeth Leeds – (Presidente de Honra)
Renato Sérgio de Lima (Vice Presidente)
Cássio Thyone Almeida de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Haydéé Glória Cruz Caruso
Jacqueline de Oliveira Muniz
Luciene Magalhães de Albuquerque
Marcos Aurelio Veloso e Silva
Marlene Ines Spaniol
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo
Sílvia Ramos de Souza

Conselho Fiscal

Edson M. L. S. Ramos
Sérgio Roberto de Abreu

Equipe Executiva

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação Institucional

Patrícia Nogueira Pröglhöf

Coordenação de Projetos

Olaya Hanashiro

Equipe Técnica

Cauê Martins
David Marques
Marina dos Santos
Roberta Astolfi
Stefanie Prandi

Equipe Administrativa

Amanda Gouvea
Débora Lopes
Karina Nascimento
Sueli Bueno

Ficha Técnica do Projeto

Coordenador do Projeto

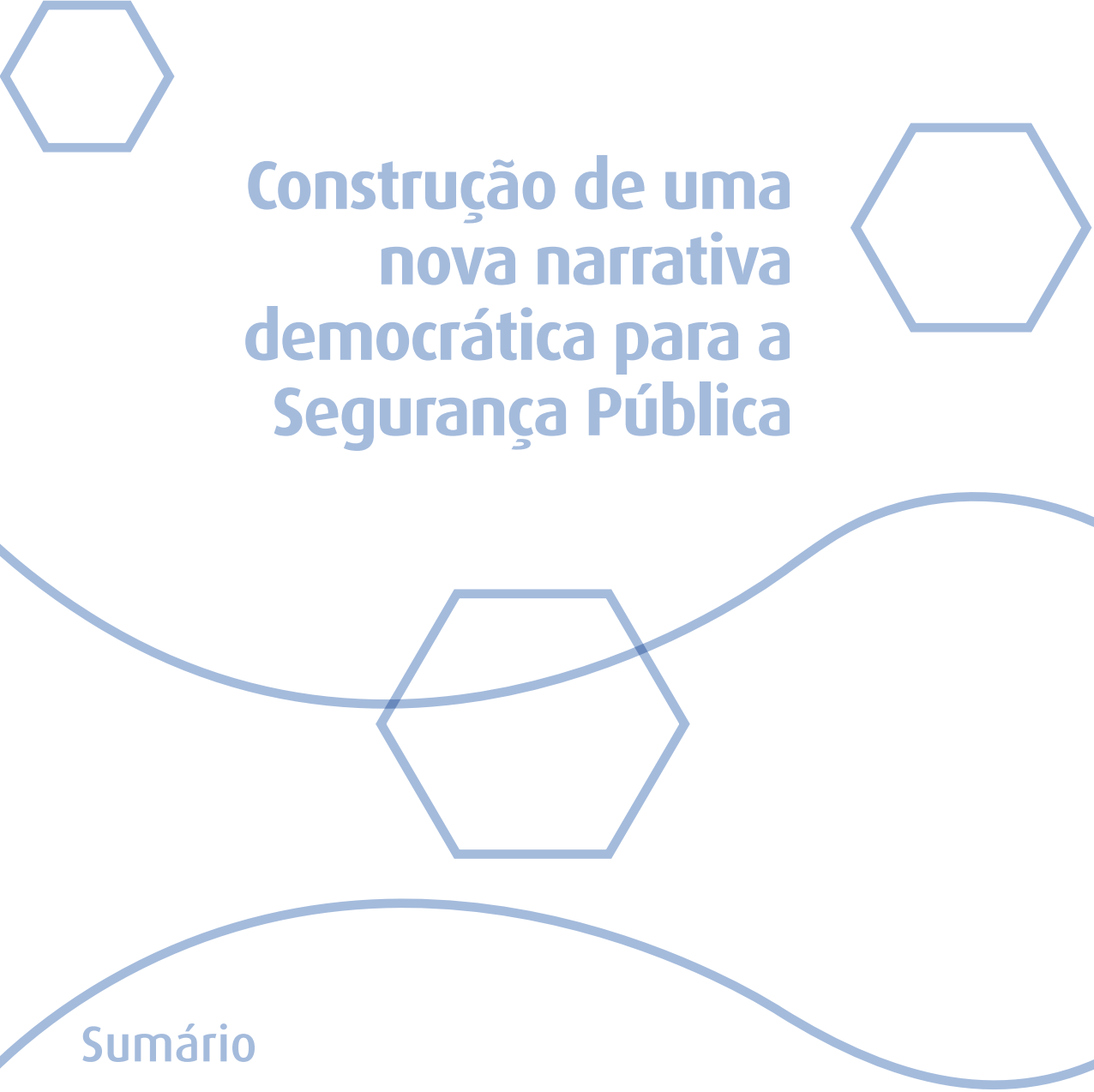
Renato Sérgio de Lima

Colaboradores

Juliana Martins
Olaya Hanashiro
Roberta Astolfi

Revisão

Patrícia Nogueira Pröglhöf
Samira Bueno



Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública

Sumário

A cidade para tod@s.....	4
Novas Narrativas para a Segurança Pública.....	6
1. O tamanho do desafio: o que é prevenção?.....	8
2. Qual é o papel do município na segurança pública?.....	11
3. As Guardas Civis Municipais.....	15
4. Instituições participativas na área de segurança pública: o nível municipal.....	19
5. Plano Municipal de Segurança.....	23
6. Considerações finais.....	30
Alguns indicadores sobre como avaliar o engajamento do seu município na segurança	32
Referências bibliográficas	34

A CIDADE PARA TOD@S

O direito à cidade implica o reconhecimento da segurança como um direito em si, cujos impactos são muito maiores do que apenas os da esfera penal ou da atividade policial. Se é nas cidades que os cidadãos vivem a violência e a exclusão territorial, também é na cidade que os cidadãos exercem seus direitos e reivindicam mais qualidade de vida e serviços públicos mais eficientes. Por esta razão, falar de cidade é também falar do lócus de inovação para quaisquer narrativas que se pretendam transformadoras da realidade.

Cidades mais seguras são resultado da garantia de direitos e da mediação de conflitos. E, nesse processo, a segurança pública não é responsabilidade apenas dos sistemas de polícia e justiça, mas envolve uma série de outros atores - com destaque para os municípios. A intersecção entre desenvolvimento urbano e redução da violência deve enfatizar, portanto, o papel fundamental das cidades na prevenção por intermédio: da promoção da convivência; da interação e da inclusão social; da utilização e ocupação dos espaços públicos; e do pleno exercício da cidadania.



O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) também enfatiza o planejamento participativo como um dos pilares das boas práticas de governança territorial e de prevenção. Uma narrativa alternativa ao modelo de segurança pública hoje vigente requer monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas, só assim haverá um real envolvimento dos cidadãos em seu planejamento e a construção de uma agenda propositiva que se concretize em respostas democráticas e eficientes por parte do Estado para enfrentar a violência.

E, por todas estas razões, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a pedido do Instituto Arapyáú, criou esse roteiro de reflexão e de sugestões para gestores locais discutirem o problema e construírem soluções inovadoras. Mais do que apenas um manual, o presente documento visa propor uma abordagem mais efetiva das questões urbanas e mostrar que, com informação e prioridade política, é possível vislumbrar novos e mais participativos rumos para as políticas públicas e para as cidades brasileiras.



NOVAS NARRATIVAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

O Brasil é um país anestesiado pela violência. Dados do **9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública** mostram que os municípios brasileiros registraram mais de 58 mil homicídios em 2014 – 28,9 mortes por 100 mil habitantes, uma taxa de nações em guerra. Em geral, a ineficiência das políticas públicas aumenta a revolta e a sensação de impotência da população diante de uma situação que se agrava dia a dia. E de quem é a responsabilidade?

Para responder a essa pergunta, nada melhor do que começar pela Constituição, essa espécie de “manual de instruções” das nações democráticas. A **Constituição brasileira de 1988, no artigo 144**, define segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. O desafio é de todos mas, em geral, sempre predominou a ideia de que esse é um problema somente dos governos estaduais, pois as tarefas mais visíveis – preservar a ordem pública e investigar crimes – são das polícias Militar e Civil.

Artigo 144

Constituição Federal

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

E qual o papel das cidades na segurança pública? No artigo 144 da Constituição encontra-se a única menção feita aos municípios, o §8º que afirma que os mesmos podem constituir guardas civis para “proteção de seus bens, serviços e instalações”. Isso transmite a ideia de que segurança é assunto de polícia ou, no caso, de guarda municipal. Há muito mais que as cidades podem fazer nessa área, o que não significa necessariamente constituir guardas municipais. O panorama nacional indica que 1.081 cidades criaram guardas municipais (19,4% do total),

o que perfaz mais de 100 mil agentes de segurança. Um número significativo de agentes até na comparação com o efetivo total da Polícia Civil, que conta com 117 mil agentes em todo o país.

O Brasil contou, em 2014, com **666.479 policiais e guardas municipais.**



Efetivos

Entretanto, entre essas cidades, apenas 22% possuem Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), 152 possuem Plano Municipal de Segurança (14%) e 58 possuem Guardas, CONSEGs e Plano Municipal de Segurança (5,4%). Reconhecer a responsabilidade das cidades nesse desafio é aceitar a ideia de que a segurança não é apenas uma questão de polícia. Não é possível responsabilizar somente as polícias estaduais pela ineficiência do Estado brasileiro no enfrentamento da violência. Municípios podem oferecer exemplos promissores de práticas de segurança como política pública, para além da lógica do confronto. E um conceito se tornou chave nesse caminho é o da prevenção.

Para responder à pergunta sobre o papel das cidades no trabalho pela paz, é preciso falar em **prevenção da violência**. Nesse documento, detalhamos o importante papel dos municípios na segurança pública, o tipo de prevenção que cabe aos órgãos municipais de segurança e às guardas municipais, os desafios no caminho dos gestores e possíveis soluções construídas localmente em diferentes regiões do país.





1. O tamanho do desafio: o que é prevenção?

É preciso reconhecer que trabalhar com prevenção da violência no setor público não é fácil. Em primeiro lugar, é desafiador traduzir na ponta do lápis o impacto das ações de prevenção. Pode-se, naturalmente, calcular as taxas de delitos antes e depois de determinada política, mas isso sempre envolve o risco de simplificação da realidade ao atribuímos causas únicas a fenômenos sociais complexos como a criminalidade e suas diversas expressões.

Tradicionalmente, quando falamos em segurança, os gestores políticos têm preferido se comprometer com práticas de maior impacto eleitoral, ações que sejam facilmente mensuráveis, como aumento do efetivo das instituições de segurança e aquisição de equipamentos. Embora muitas vezes os resultados das políticas de prevenção venham em médio e longo prazo, para além dos ciclos eleitorais, lançar a semente de uma prática bem-sucedida pode proporcionar benefícios permanentes à sociedade e ao gestor decidido a encarar essa missão. O gestor municipal de segurança pública, ao buscar maneiras inovadoras de fazer política de segurança, deve ter sempre em mente o fato de que estará criando processos, e não resultados imediatos. Esses processos, se forem levados a cabo, são fundamentais para que uma política pública se consolide ao longo do tempo e se revele eficiente de fato, com ganhos generalizados. Se houver comunicação adequada e, principalmente, se a população for chamada a participar, o cidadão certamente saberá que o gestor está se esforçando para plantar uma semente que beneficiará a todos no futuro.

Pesquisa elaborada pelo Conselho Nacional do Ministério Público aponta que 83% dos homicídios com motivação esclarecida, ocorridos entre 2011 e

2012 no Estado de São Paulo, se deram por “impulso ou motivo fútil”, decorreram de situações como brigas de trânsito e entre vizinhos, ciúmes, discussões e violência doméstica, entre outras. O que nos mostra que muitos homicídios ocorridos nesse período derivaram de problemas em relações interpessoais, ou seja, situações que o policiamento dificilmente seria capaz de evitar, porque é impossível – e ademais não desejável – monitorar a vida privada de todos os cidadãos.

No enfrentamento a esse problema social, existem três tipos de projetos de prevenção da violência: situacional, policial e social.

Projetos de **prevenção situacional** concentram esforços em ações voltadas a diminuir situações que possibilitem a ocorrência de crimes. Como iluminar áreas da cidade com maior incidência criminal, tornando o local menos propício à prática de delitos. Ou instalar câmeras de monitoramento em regiões “quentes” para roubos, furtos ou tráfico de drogas. Outro exemplo envolve a montagem de centrais de monitoramento para operação e acompanhamento dessas imagens – tarefa que as guardas civis municipais vêm assumindo com maior frequência nos últimos anos.

Projetos de **prevenção policial** tratam de ações preventivas de rotina, como patrulhamento de áreas com altos índices de criminalidade, com o intuito de evitar a perpetuação de ocorrências. Essa tarefa, primordialmente, é atribuição da Polícia Militar, mas há cidades com guardas municipais que empregam agentes em rondas preventivas.

Por último, há projetos de **prevenção social**, que podem ser divididos em três níveis:

- prevenção primária: dirigida à população em geral, como os programas de atenção universal;
- prevenção secundária: destinada aos grupos em risco de sofrer ou cometer atos violentos;
- prevenção terciária, cuja meta é aliviar a situação das vítimas da violência ou auxiliar na reinserção social dos autores de crimes.

Ao considerarmos a importância da dimensão preventiva na política de segurança, torna-se nítido o potencial dos municípios, na articulação de ações envolvendo seus próprios órgãos e secretarias e em parcerias com demais entes federativos.

O gestor municipal de segurança pública, ao buscar maneiras inovadoras de fazer política de segurança, deve ter sempre em mente o fato de que estará criando processos, e não resultados imediatos.

Não há, contudo, um padrão ou protocolo que regule a relação entre estados e municípios nessa área, depende muito da “sintonia fina” entre as gestões. Diferenças políticas entre os governos municipal e estadual, perfil dos comandantes das forças e das próprias instituições de segurança são fatores que pesam nessa equação. O resultado é que temos municípios em que não há cooperação com os estados, e as guardas atuam de forma isolada das policiais, e outros em que as prefeituras desenvolvem suas ações de forma mais integrada e complementar, sem “competição” com as polícias estaduais.

Os modelos tradicionais de enfrentamento da violência não têm obtido resultados satisfatórios e os índices de criminalidade, em geral, continuam alarmantes. Experiências de cidades que investiram na prevenção apontam, além da redução da criminalidade, mudança nos relacionamentos interpessoais dos cidadãos. Embora envolva ações de médio e longo prazo, uma política de prevenção, aliada à participação da comunidade, pode levar a uma consolidação real da política pública, que é o maior desafio e a maior conquista de um gestor.

Incluir os cidadãos na construção, implementação e avaliação da política e divulgar amplamente as motivações dessas ações (seus objetivos e lógica de funcionamento) é propiciar aos eleitores um fator importante na avaliação do gestor ao fim de um ciclo eleitoral, mesmo que resultados finais ainda estejam por vir. Mostrar que a gestão está empenhada em políticas de longo prazo significa expressar um real compromisso com o município, o que pode melhorar ainda mais a avaliação do trabalho desenvolvido.



Qual é o papel do município .2 na segurança pública?

O município tem grande vocação para ser o coordenador e **articulador em âmbito local** dos diversos atores sociais com responsabilidades em segurança pública. Os crimes e a violência acontecem na cidade e, dessa forma, o município é a face mais visível da segurança local. Sendo assim, ele também tem a capacidade de propor ações, convocar os diferentes setores do sistema de segurança pública, da justiça criminal, sociedade civil e demais secretarias municipais para pensar conjuntamente a solução para os problemas que acontecem na cidade.

Em Toronto, no Canadá, a cidade é quem comanda as políticas de segurança que integram o programa Safer Cities, que promove canais de cooperação entre os entes envolvidos no combate à violência, como governo central, polícia e comunidade. Isso significa tomar a dianteira no planejamento de projetos que podem ter implicações na segurança do cidadão, como intervenções em ruas, parques e no transporte público. Hoje o município é considerado um dos mais seguros do mundo.

Medellín, na Colômbia, era tida como a cidade mais violenta da América do Sul nos anos 1980 e 1990. O município procurou identificar e classificar problemas de segurança e convivência em cada distrito e bairro, para gerar respostas específicas. É a territorialização da segurança: estratégias baseadas na gravidade da situação e particularidades sociais e econômicas de bairros e regiões. Junto com a polícia, que fornecia informações em centros específicos, e demais órgãos de governo, com ações como instalações de bibliotecas e teleféricos para transporte em áreas remotas, a cidade conseguiu transformar áreas que geravam medo em pontos seguros e de convívio.

Em 2010 e 2011, Madri, na Espanha, testou um programa diferente de segurança para uma região da cidade. Começou levantando todas as informações disponíveis sobre as três principais praças: dados de população (idade, escolaridade, origem, renda), fluxo de pessoas, equipamentos públicos, mapas de criminalidade, pesquisas sobre qualidade de serviços públicos, percepção de violência e vitimização. O resultado gerou sugestões de “linhas de melhora” para discussão em conjunto com a população, e soluções simples e eficientes, como a reforma de bancos desconfortáveis que acabavam sendo usados apenas por moradores de rua e grupos de jovens buscando isolamento.

Exemplos que vêm de fora

Ações locais têm potencial e capacidade de gerar resultados. Portanto, é fundamental que o gestor municipal compreenda o protagonismo do município e assuma que segurança pública é um problema que pode e deve ser enfrentado por ele – e não só pelos estados ou União.

Tradicionalmente, os municípios já assumem um papel “oculto” na gestão de segurança, por exemplo, ao financiarem as polícias estaduais, na forma de pagamento de alugueis, combustível para viaturas e até auxílio *pro labore* direto a policiais. Muitas vezes isso acaba sendo uma maneira paliativa de investir em segurança, o que dá ao gestor municipal a sensação de estar cumprindo o seu papel no setor. Entretanto, apenas “pagar a conta” das polícias não responde ao potencial nem aos desafios da cidade na gestão da segurança.

2.1 Superando a falta de recursos

Há ainda outro obstáculo. Muitas vezes, em situações de restrições financeiras, crise ou necessidade de readequação orçamentária nas prefeituras, a segurança é uma das primeiras pastas a sentirem o impacto de eventuais cortes orçamentários. Isso pode ocorrer mesmo quando o órgão gestor em segurança conta com dotação orçamentária própria. Nessa perspectiva, nos últimos anos, alguns municípios se viram na dependência de convênios com o governo federal, os quais por diversos motivos – como deficiência de equipes técnicas qualificadas em planejamento e execução de projetos – podem vir a não se viabilizar. Não é incomum a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça receber a devolução de recursos federais por falta de capacidade de execução dos entes federados.

A destinação de recursos para a segurança pública por União, estados e municípios não contempla o volume necessário à redução da criminalidade e sensação de segurança para a população. Em 2014, por exemplo, a União destinou R\$ 8 bilhões ao setor, valor muito inferior aos gastos estaduais, que ficaram em torno de R\$ 59 bilhões. A contribuição da União naquele ano correspondeu a apenas 11% do total de despesas realizadas por todos os entes federados em segurança pública. O aporte dos municípios continuou modesto, apenas 5,5% das despesas totais. Para agravar esse quadro de escassez financeira, os gastos federais em segurança estão em queda, tendência que foi observada em 2014 em relação ao ano anterior (retração de 2,6%) e que deve se agravar em razão do atual contexto de crise econômica e ajuste fiscal.

Para que a gestão municipal possa atingir resultados inovadores, é preciso quebrar paradigmas e entender que polícia e armamento não são as únicas soluções para redução da violência.

É importante saber, contudo, que a falta de dinheiro dificulta, mas não inviabiliza a implementação de políticas de segurança pela prefeitura. O que pode fazer a diferença é o próprio gestor municipal, pois a questão é gastar bem os recursos. Se tiver criatividade e conseguir pensar o município de forma integrada para buscar a construção de redes, entre outras ações, é possível, sim, conseguir grandes e inovadores feitos em segurança.

No Brasil foram gastos R\$ 71,2 bilhões com segurança pública em 2014.



Matyas Rehak / Shutterstock.com

Para que a gestão municipal possa atingir resultados inovadores, é preciso quebrar paradigmas e entender que polícia e armamento não são as únicas soluções para redução da violência. O município pode e deve construir ferramentas aparentemente simples, mas poderosas no enfrentamento da violência. Uma expressão cada vez mais citada nesse sentido é “cultura de paz”. Na prática, isso significa desenvolver e fortalecer valores e atitudes que busquem contribuir para a resolução de problemas por meio da negociação e do diálogo.

Embora saibamos que se trata de um grande desafio, também é fundamental que o município desenvolva **instrumentos de planejamento, avaliação e monitoramento das ações desenvolvidas**. As avaliações na área de segurança pública são difíceis, especialmente no que se refere à prevenção em função da multiplicidade de dimensões, efeitos a médio e longo prazo e diversos fenômenos como a migração do crime de uma área para outra. Contudo, para que se possa alocar os recursos de forma eficiente e dar continuidade aos programas, as avaliações são fundamentais.

2.2 Construindo espaços seguros

O município é um ator chave na redução da criminalidade, mas também na promoção da sensação de segurança da população. Esse papel pode ser cumprido de forma convencional, como nas ações de patrulhamento preventivo por guardas municipais, porém se revela mais efetivo por meio de políticas que se empenham a criar e manter **espaços urbanos seguros**.

Tais espaços, segundo definição do Ministério da Justiça, são “ambientes públicos, planejados, projetados e administrados de forma participativa com

vistas a reduzir a incidência de delitos e da violência e aumentar a sensação de segurança das pessoas que o utilizam, bem como a sua permanência no local e a apropriação da comunidade para atividades de convivência, melhorando, assim, a qualidade de vida da população”.

Trata-se, em outras palavras, de transformar áreas da cidade marcadas pela insegurança e pela segregação, atuando de forma integrada para diminuir o medo e ampliando as possibilidades de apropriação e uso do espaço público. Um primeiro passo nesse sentido é a elaboração de diagnósticos urbanísticos que considerem a segurança de forma clara. Verificar quais são os crimes mais recorrentes na região, consultar moradores e comerciantes sobre sensação de insegurança, mapear o uso dos

equipamentos públicos e identificar elementos e configurações arquitetônicas que facilitem a ocorrência de delitos. E considerar tais dados em função dos diferentes públicos (jovens homens e mulheres, adultos homens e mulheres, crianças, idosos), já que nem sempre um mesmo fator motiva insegurança para pessoas distintas.

Experiências no exterior e no Brasil mostram que envolver a comunidade desde o início dos projetos é um caminho de sucesso. Isso instiga o interesse da população pelos processos e a apropriação dos espaços em renovação - du-



rante e após as intervenções do poder público. Outro ponto chave é planejar a revitalização dos espaços de modo a envolver públicos diferentes, mas sempre com foco no estrato mais vulnerável da sociedade, a ser identificado em levantamentos prévios. Trata-se de uma tarefa complexa, que transcende a área de segurança e demanda ação coordenada entre diferentes áreas da administração municipal. É preciso que o município tenha pessoal técnico qualificado para gerir projetos e promover a capacitação da comunidade, que pode assim se envolver e contribuir de forma ativa nas intervenções.

2.3 Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M

Os gabinetes de gestão integrada municipal, os GGI-M, foram concebidos no escopo do Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, instituído pelo Governo Federal. A iniciativa previa, entre outros pontos, a criação do gabinete como requisito para participação no programa e, conseqüentemente, elegibilidade para solicitar convênios com repasse de verbas pelo governo federal.

De maneira geral, o Pronasci instituiu-se como articulador das ações de segurança pública para a “prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas”. O gabinete de gestão integrada no âmbito municipal é o responsável pela integração dos diferentes atores no município para o enfrentamento da violência: guardas municipais, polícias estaduais, atores do sistema de Justiça criminal, sociedade civil, secretarias municipais e todos os responsáveis pela segurança no município.

As Guardas Civis Municipais .3

Ao todo, 19,4% das cidades brasileiras – ou seja, um em cada cinco municípios – possuem guardas civis municipais. A criação dessas instituições é prerrogativa garantida pela Constituição Federal ao gestor municipal. O que vinha sendo observado nas últimas décadas é que cada município criava suas guardas sem dispor, contudo, de uma diretriz clara sobre seu funcionamento e atuação. Resultado: instituições atuando de forma completamente diferenciada por todas as partes do país.

Em agosto de 2014, foi criado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, ou Lei 13.022 para regulamentar as ações da instituição no âmbito da prevenção da violência. Importante registrar que o legislador teve a preocupação de evitar que a atuação se confundisse com a de outras instituições do setor. O texto da lei diz: “In-

Um dos desafios do gestor municipal é justamente compor um corpo técnico que conheça o campo da segurança pública e que não limite a atuação do órgão municipal às tarefas de policiamento.

cumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

Os princípios básicos de atuação da instituição remontam à “proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade; e uso progressivo [proporcional] da força”.

O estatuto geral também delimita número máximo do efetivo (proporcional à quantidade de habitantes no município), requisitos mínimos para pleito ao cargo, criação de órgão de controle, código de conduta próprio e órgão exclusivo para capacitação. Define ainda que a instituição deve ser dirigida, preferencialmente, por profissionais de seu próprio quadro. Vale ressaltar que a capacitação, o controle e a estruturação hierárquica da instituição não devem ser idênticas aos das instituições militares e nem devem se submeter às mesmas normas.

Essa observação é fundamental se almejamos uma guarda municipal com atuação efetivamente diferenciada das demais instituições e com possibilidade real de protagonizar novas narrativas em segurança pública. É comum que o gestor municipal, ao definir os responsáveis pelo desenvolvimento da política municipal de segurança, escolha profissionais oriundos das polícias estaduais por serem familiarizados com esse universo.

Não se trata de um problema em si, mas é um gesto que muitas vezes pode imprimir à gestão municipal características que fogem da busca pelo novo. Principalmente no que se refere às guardas municipais, pode acabar conferindo às instituições uma identidade associada a modelos de atuação “policial”. Modelos que têm se mostrado, ao longo dos anos, pouco eficazes.

Um dos desafios do gestor municipal é justamente compor um corpo técnico que conheça o campo da segurança pública e que não limite a atuação do órgão municipal às tarefas de policiamento. Isso seria empobrecer a capacidade de atuação do município. Hoje já é possível encontrar profissionais de diversas áreas do conhecimento, com ampla visão e saber em gestão na área de segurança pública, na sociedade civil, na academia e nas próprias instituições policiais.

Importante salientar que é possível construir uma experiência inovadora em segurança pública mesmo sem a criação de uma guarda municipal. É

uma demanda que varia com as necessidades e o porte de cada cidade. Mas, para os municípios que já contam com essa instituição, quais são as características necessárias aos seus profissionais?

Esse profissional deve ser, cada vez mais, alguém capaz de mediar conflitos, estabelecer diálogo e estar próximo da comunidade. Parece fácil, mas não é. Isso exige do poder público o uso dessas mesmas ferramentas com os próprios profissionais, no sentido de valorizar sua atuação e reconhecer sua importância. Afinal, como o agente de segurança será capaz de agir da forma esperada se não vivencia essa realidade em seu cotidiano?

Um guarda municipal mediador de conflitos é alguém que conhece e é conhecido em sua área de atuação: sabe dos problemas, dos serviços públicos e dos integrantes daquela comunidade. Nessa perspectiva, a estratégia de descentralização do comando das guardas pode ser eficaz, pois cria unidades da instituição em diferentes regiões da cidade e insere o agente de forma permanente em uma determinada região. Isso facilita a formação de vínculos, na perspectiva do policiamento comunitário, ao mesmo tempo em que possibilita que o agente se sinta responsável pela solução de problemas naquela comunidade.

A mediação de conflitos não significa atuar numa perspectiva de “acabar” com os problemas existentes num primeiro momento, mas ser capaz de, em conjunto com as partes envolvidas, procurar soluções compartilhadas e resultados mais efetivos no longo prazo. Quando as pessoas se envolvem na solução de seus problemas, a chance de resultados positivos é maior. Se o agente público adotar apenas a postura de “eliminar” o conflito, a partir de uma decisão unilateral da “autoridade”, a chance desse conflito se repetir também será mais elevada.

O trabalho da guarda municipal se desenvolve, naturalmente, de acordo com a realidade de cada município. As ações mais convencionais incluem vigilância fixa em órgãos públicos e rondas preventivas em carros, motos, bicicletas ou a pé. Os guardas podem também, nas cidades que possuem essa tecnologia, ser responsáveis pela gestão de centrais de videomonitoramento, que concentram informações sobre câmeras de segurança espalhadas pelo município e fornecem dados úteis ao planejamento do cotidiano da segurança da cidade.

A instituição pode ainda contribuir ao policiamento escolar e ser referência em prevenção da violência nas escolas e seu entorno, na medida em que se

A mediação de conflitos não significa atuar numa perspectiva de “acabar” com os problemas existentes num primeiro momento, mas ser capaz de, em conjunto com as partes envolvidas, procurar soluções compartilhadas e resultados mais efetivos no longo prazo.

relacione e mantenha diálogo de mão dupla com a comunidade de professores, funcionários, pais e alunos. Em cidades com áreas de proteção ambiental, as instituições e seus agentes podem, em parceria com outros órgãos, fiscalizar e prevenir a ocorrência de crimes ambientais, promovendo a difusão de uma cultura de preservação. A guarda municipal pode ainda apoiar secretarias municipais na atuação de funcionários de pastas da área social, como saúde, assistência social, educação e habitação. Pode também atuar diretamente em programas municipais de prevenção ao uso de álcool e drogas, por exemplo.

Parcerias que dão certo – bons exemplos de atuação integrada

Em Vitória (ES), uma parceira entre prefeitura e Tribunal de Justiça ajuda mulheres que se sentem ameaçadas por ex-maridos, namorados ou companheiros. Alternativa contra a violência doméstica, o chamado Botão do Pânico é um equipamento distribuído a mulheres sob medida protetiva, e pode ser acionado por elas caso o agressor não mantenha distância mínima fixada pela Lei Maria da Penha. O botão grava conversas em até cinco metros e envia informações para a central de monitoramento da Guarda Municipal, que disponibiliza viaturas 24 horas por dia para atendimentos aos casos. Em dois anos de funcionamento (até julho de 2015), o projeto somava 23 acionamentos e 11 prisões em flagrante de agressores – e nenhuma reincidência de agressões às mulheres protegidas.

A Prefeitura de Campinas (SP) criou a rede Iluminar para minimizar os danos sociais causados pela violência sexual e doméstica. A iniciativa parte do princípio de que a violência é problema de saúde pública, e não só da esfera policial. A rede envolve diferentes órgãos, como escolas e creches, centros de saúde, serviços de assistência judiciária e delegacias da mulher. A Guarda Municipal é responsável por atender aos chamados de socorro, acolhendo vítimas na rua, oferecendo orientação sobre a rede e acompanhamento até o centro de saúde mais próximo.



Alf Ribeiro / Shutterstock.com

Instituições participativas .4 na área de segurança pública: o nível municipal

Quando o assunto é saúde, transporte ou educação, toda a comunidade política costuma se envolver e analisar o emprego do dinheiro. Se uma prefeitura construir um viaduto que liga “nada a lugar nenhum” é provável que haja contestação pública pelo gasto inútil de recursos.

Mas, quando o assunto é segurança, é muito comum as pessoas pedirem “mais polícia, maiores salários e mais equipamentos” – ou seja, mais gastos - sem se preocupar com o fato de que esses recursos continuam sendo empregados da mesma forma há décadas, sem tradução em melhorias nos indicadores de segurança. Puxar o cordão da democratização da segurança pública é uma tarefa que os municípios podem e devem cumprir.

As experiências participativas mais estudadas na área de segurança pública são os conselhos comunitários, criados e mantidos por algum setor dos

A principal ideia é incluir a população na definição de diretrizes, no acompanhamento da implementação, na avaliação e nos ajustes da política.

governos estaduais, em geral as secretarias de segurança pública ou equivalentes. Esses conselhos têm como circunscrição o distrito policial ou área integrada de segurança pública e reúnem os cidadãos com representantes das polícias estaduais e de diversas outras instituições das esferas estadual e municipal.

A avaliação geral sobre esses conselhos é que oferecem papel preponderante às polícias e tendem a compreender esse espaço como: a) lugar de coleta de informações para traçar suas próprias diretrizes sem que a população tenha muita chance para “meter a colher”; b) local de uma suposta valorização do trabalho policial com entrega de prêmios, medalhas, homenagens e discursos inflamados em defesa de aumento de salários, efetivo e equipamentos; e c) lugar em que as polícias se prestam a dar satisfação para a população para legitimar suas ações ou desempenho. Do ponto de vista da proximidade, por suas circunscrições, esses conselhos parecem estar mais próximos da população no nível inframunicipal. Mas a gestão das polícias é estadual, centralizada e, de modo geral, resistente a iniciativas de descentralização.

Nesse sentido, os conselhos municipais têm chance de serem verdadeiramente participativos e suprir um espaço importante. A principal ideia é incluir a população na definição de diretrizes, no acompanhamento da implementação, na avaliação e nos ajustes da política. Além de enriquecer o conteúdo dos planos, programas e projetos, a participação pode ampliar a compreensão da população em relação às ações na área e até ajudar a conquistar o apoio da opinião pública mesmo para aquelas ações com resultados mais demorados.

Aliás, a prática tem demonstrado que a imagem de acomodação e alienação do povo brasileiro é muito mais distorcida do que verdadeira e que, dada a oportunidade, os cidadãos se apropriam dos espaços para vocalizar suas demandas e assumir responsabilidades. Pelo menos é que acontece nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, que são experiências em que há acúmulo de estudos. Foi relatado acima que as instituições policiais em geral controlam aquilo que pode ou não ser dito a respeito delas mesmas, mas algo muito diferente se passa quando são discutidas, nessas reuniões, questões de manutenção do espaço público, qualidade de vida e demais questões relacionadas a serviços públicos e à convivência na cidade. Os temas relativos à administração municipal que são frequentemente levados aos Consegs podem ser divididos em duas categorias, a partir do papel que cabe à gestão pública: a)

prestação de serviços públicos de infraestrutura urbana; e b) mediação de conflitos entre cidadãos no espaço público:

A) prestação de serviços públicos de infraestrutura urbana:

- Iluminação;
- Manutenção de praças, vias e calçadas;
- Transporte;
- Trânsito (mais específico das grandes cidades);
- Limpeza e canalização de córregos e controle de enchentes;
- Condições de atendimento nos equipamentos de saúde da região.

B) mediação de conflitos entre cidadãos no espaço público:

- Incômodo e medo causado pela presença de pessoas em situação de rua;
- Perturbação do sossego: bailes funks e aglomerações de jovens em geral, música alta de bares, restaurantes, discotecas e estabelecimentos similares;
- Moradias irregulares: o mais comum é que moradores de terrenos regulares reclamem de ocupações e favelas, mas raramente também acontece de moradores de áreas ocupadas demandarem regularização de sua situação ou o direito à moradia.

Como se pode ver, algumas questões levadas aos Consegs são bastante complexas. No caso dos conflitos é muito comum que os cidadãos demandem ações repressivas como prender, internar, proibir e expulsar. Mas o que esses conflitos revelam é que há outras demandas embutidas nessas questões, especialmente a garantia de direitos como moradia, lazer, saúde e bem-estar que são, na sociedade moderna, prerrogativas do Estado. Nessas questões é preciso pensar na articulação intersetorial e com os demais entes federativos para potencializar o efeito das políticas públicas. Por fim, essas questões também apontam para os dilemas da convivência no espaço público das cidades que reclamam o recurso ao diálogo, ao reconhecimento do outro, à solidariedade e à tolerância. Nesse sentido, o gestor público pode atuar como mediador nos conflitos quando esses acontecem de fato e também como difusor de novas práticas educativas e culturais.



Elementos para o desenho da instituição participativa

Participação	Dificuldades	Possibilidades e recomendações
Eleição de membros	<ul style="list-style-type: none"> • Vícios do sistema político partidário podem ser reproduzidos sem necessariamente ter as mesmas vantagens (obrigações jurídicas do mandato). • A composição do conselho pode se tornar mais demorada. • A participação de atores importantes para a intersectorialidade e conteúdo das políticas não é garantida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilizar a população antes mesmo da gestão dos conselhos. • Tipo de representação mais familiar para os cidadãos. • Ampliar e democratizar o acesso à construção da política pública. • Facilitar a criação de um sistema misto, combinando membros eleitos e membros natos. • Oferecer cursos de formação de conselheiros leigos para aumentar a compreensão dos atores a respeito da área.
Eleição de membros natos por instituições públicas bem como fundações, ONGs, sindicatos etc.	<ul style="list-style-type: none"> • O cidadão comum é isolado do processo. • A legitimidade da representação não eleitoral pode ser questionada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar a criação de um sistema misto combinando membros eleitos e membros natos. • Incluir membros importantes para a intersectorialidade da política de segurança pública e pessoas com expertise nos assuntos de interesse como conselheiros tutelares, juizes de direito, promotores, defensoria pública, ONGs que se dediquem a temas de direitos humanos e assim por diante.
Representantes das guardas civis	<ul style="list-style-type: none"> • O desafio é garantir que os membros da guarda contribuam com seus conhecimentos especializados sem perder de vista o caráter participativo e horizontal da participação. • A adesão restrita aos comandos pode fazer com que os guardas que estão na ponta, trabalhando mais próximo da população, não se reconheçam como atores fundamentais na formulação da política para além da implementação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar espaço para que as guardas possam fazer sua contribuição sem pretender estabelecer assimetrias de poder em relação aos demais participantes. • Criar mecanismos para dar voz aos guardas de todos os níveis hierárquicos.
Representantes das polícias estaduais	<ul style="list-style-type: none"> • Conquistar a adesão dos representantes das polícias estaduais pode ser um desafio, especialmente se houver, na mesma região, outros conselhos na mesma área de política sobrecarregando as instituições. • Corre-se o risco de os representantes das polícias colonizarem o conselho, usando do saber especializado e transformando o conselho em uma instituição que apenas legitime e defenda as instituições policiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer cursos de formação de conselheiros leigos para diminuir as assimetrias entre membros leigos e especialistas, gestores, etc. • Modelar a instituição de modo a alavancar o protagonismo dos representantes civis, gestores e, principalmente, dos cidadãos. • Criar mecanismos que impeçam que os conselhos se tornem instituições utilizadas para apenas legitimar o trabalho das polícias, sem discutir as ações com profundidade.
Reuniões abertas ao público	<ul style="list-style-type: none"> • Sempre há o risco de que atores envolvidos no campo político-partidário colonizem os espaços para seus próprios fins eleitorais, transformando as instituições em palanques para seus discursos e balcão de trocas clientelistas. • As reuniões abertas ao público em geral sempre têm aqueles que querem ser protagonista, mesmo não estando a par das discussões. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir que os interesses representados sejam plurais e que representantes eleitos (como vereadores) não sejam privilegiados com a posse do microfone em relação aos demais participantes. Onde há política, há política partidária. Em vez de tentar impedir tal presença (ninguém terá coragem de negar o acesso a uma autoridade com mandato popular) • Realizar reuniões em locais amplos, sempre abertas ao público e divulgadas com antecedência pode atrair cidadãos e lideranças sociais, garantido a pluralidade dos interesses representados e o contrapeso em relação a figuras políticas proeminentes. • Em reuniões com grande número de pessoas, abrir a palavra ao público com tempo pré-definido e com regras de atribuição bastante claras.
Frequência	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões muito esparsas podem dissipar os assuntos tratados a ponto de torna-los irrelevantes entre uma reunião e outra. • Reuniões muito frequentes podem perder a adesão dos participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar reuniões mensais. • Criar grupos de trabalho com atribuições de acompanhar assuntos relevantes até a reunião seguinte. • Utilizar comunicações via e-mail, redes sociais, etc. para ajudar a tomar decisões urgentes durante o intervalo entre as reuniões e tornar o grupo mais dinâmico e ativo.

Participação	Dificuldades	Possibilidades e recomendações
O problema das "demandas clientelistas"	<ul style="list-style-type: none"> É frequente que em cada reunião os cidadãos, especialmente sem conhecimento específico da área, pensem apenas em resolver seus próprios problemas, transformando o conselho em um "balcão de demandas". Muitos acreditam que isso torna o conselho clientelista. 	<ul style="list-style-type: none"> Planejar e gerenciar o tempo da reunião para garantir que questões mais amplas sejam discutidas. É legítimo que os cidadãos usem o canal do conselho para externar demandas urgentes, e essas falas não devem ser impedidas. Cabe aos dirigentes do conselho coordenar esse processo. Planejar e divulgar previamente as pautas para que os cidadãos, com o tempo, compreendam a si mesmos como co-gestores da segurança pública e não apenas demandantes de que outros resolvam os seus problemas. Programas de rádio e tevê e jornais de circulação local podem ajudar a fazer a divulgação das reuniões.
Circunscrição	<ul style="list-style-type: none"> Em cidades de médio e grande porte, um único conselho pode não refletir a diversidade dos problemas e das culturas locais. Mais de um conselho em uma cidade podem perder de vista a intersetorialidade e a visão mais macro dos problemas de segurança pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Cidades com mais de um conselho: devem garantir algum mecanismo de interação entre eles. Cidades com um único conselho: devem criar mecanismos para que haja representantes de áreas periféricas, e não abrigar unicamente as figuras das elites econômica, política e cultural. Pluralidade deve ser a palavra chave.

Plano Municipal de Segurança .5

Para começar a colocar a política de segurança em prática, o gestor precisa ter um plano municipal de segurança em mãos. Confira abaixo os principais passos na construção desses guia de ação:

Diagnóstico

Problemas: criminalidade e violência

Indicadores sócio-econômicos

Equipamentos sociais disponíveis

Políticas e ações em curso

Participação

Sociedade civil

Grupos mais vulneráveis à violência (jovens, mulheres e idosos)

Gestores de diferentes áreas

Ação

Prevenção

Ações de curto prazo

Ações de médio prazo

Ações de longo prazo

Repressão

Vigilância



1. Diagnóstico: é fundamental o levantamento preciso sobre os problemas enfrentados pelo município nessa área, bem como identificação de políticas e ações em curso. Esse trabalho implica a mobilização de equipe qualificada e especializada nesse tipo de tarefa. Caso não haja recursos humanos disponíveis, há a opção de investir recursos na contratação de equipes especializadas em diagnósticos dessa natureza, em universidades ou organizações do terceiro setor. O diagnóstico deve apontar, por exemplo, quais os índices de criminalidade na cidade, as regiões mais afetadas, o perfil social e econômico das vítimas, os equipamentos sociais disponíveis (postos de saúde e hospitais, escolas e creches, praças, terminais de transporte). Tais informações podem ser obtidas nos próprios arquivos da prefeitura e em órgãos estaduais de segurança. Podem surgir dificuldades no processo de obtenção de dados, mas é possível requisitá-los formalmente a outros níveis de governo quando for o caso. Caso os dados existentes sejam escassos, também é possível recorrer a parcerias externas. Um recurso importante nesse sentido, quando disponível, é o georreferenciamento, que permite identificar os pontos críticos (*hotspots*) de violência e a demanda de policiamento.

2. Participação: Um bom plano municipal de segurança envolve a população em sua elaboração. Para isso pode-se convocar moradores a audiências públicas, ouvir associações e conselhos comunitários de segurança em encontros individuais ou coletivos, promover pesquisas profissionais de opinião. Não se trata apenas de um documento, mas de um processo pautado pelos direitos humanos e que recorra à população para levantar propostas de solução e potencialidades das ações. Esse processo deve dedicar atenção especial a setores da população tradicionalmente expostos à violência, como jovens, mulheres e idosos, e convocar outros órgãos responsáveis por um enfrentamento integral à insegurança,

como secretarias de saúde, educação, habitação e assistência social.

3. Ação: Após ter dimensionado problemas, definido áreas, públicos e mesmo delitos específicos para ser enfrentados, a prefeitura tem subsídios para definir um plano com ações de curto, médio e longo prazos, focado em prevenção da violência e preferencialmente executado em parceria com outros órgãos e com a comunidade. Em paralelo, pode-se colocar em prática ações de repressão qualificada que atuem de forma mais direta sobre a incidência de crimes.

São Bernardo do Campo (SP)

Partindo da concepção de “território vivo”, inspirada pelo geógrafo Milton Santos e outros teóricos, São Bernardo do Campo, cidade da região metropolitana de São Paulo, vem trabalhando desde 2009 em diversos territórios da cidade no intuito de criar novos mecanismos para a gestão de segurança, envolvendo atores sociais distintos na produção de um espaço público dialógico e de ação coletiva.

A construção nessa cidade partiu de dois projetos do governo federal, o Mulheres da Paz e o Protejo, que já tinham convênios em andamento. Em exemplo de aproveitamento e aperfeiçoamento de ações em curso, parte fundamental do plano de segurança, a gestão começou a montar um projeto mais abrangente de construção e difusão de uma cultura de paz, o Cidade da Paz, hoje presente em quatro regiões da cidade. Nas palavras da Ligia Daher, responsável pela execução do Programa:

“O Cidade de Paz não é o Mulheres da Paz e o Protejo. O Cidade de Paz é uma concepção de prevenção da violência territorializada em que você articula atores públicos e sociais para pensar em como se dá a dinâmica das violências nesse território. Para articular espaços que sejam espaços de diálogo e ação coletiva.”

O Cidade de Paz atua em territórios com altos índices de violência e vulnerabilidade no município: Alvarenga, Montanhão, Silvina e Pós-Balsa. Em todos eles, os programas federais Mulheres da Paz e Protejo já eram executados. Mulheres e jovens dessas comunidades foram preparados para atuar como mediadores de conflitos em seus territórios. Receberam preparação por meio de cursos de formação cidadã para o ingresso ou reingresso no mercado de trabalho. Ou seja, há o entendimento de que cidadãos podem refletir sobre as relações cotidianas que estabelecem e se colocar como protagonistas nesse contexto.

Inspirações em segurança municipal

As ações, portanto, nasceram de um diálogo coletivo, onde a prefeitura coloca questões como: Os projetos fazem sentido para a comunidade? Quais são as aspirações desse grupo de pessoas?

Para escolher os quatro territórios que fazem parte do Cidade de Paz, São Bernardo utilizou informações criminais e sociais já disponíveis e plenárias participativas que foram realizadas em todas as regiões da cidade. As ações, portanto, nasceram de um diálogo coletivo, onde a prefeitura coloca questões como: Os projetos fazem sentido para a comunidade? Quais são as aspirações desse grupo de pessoas?

O programa se consolidou de tal forma que extrapolou a existência dos projetos federais e tornou-se uma política pública do município. A porta de entrada nos territórios pode ter sido por meio dos programas federais, mas hoje o poder público local está presente de forma consistente através dos fóruns construídos nas comunidades, espaços reais de diálogo entre moradores e poder público.

Como resultado, é possível verificar uma mudança na relação com os problemas decorrentes da violência. Mudança verificada tanto na comunidade como no poder público municipal. Por um lado, a partir do momento que começam os encontros, os moradores passam a compreender melhor o fenômeno da violência, seus direitos e serviços públicos existentes. O resultado é um aumento nas notificações oficiais de crimes - as pessoas começam a denunciar o que antes não percebiam como violência. A partir desse reconhecimento passam a acessar serviços públicos que antes não acessavam. Pelo lado do poder público, que costumava privilegiar medidas convencionais no enfrentamento da violência, como aumento do número de guardas em determinada área, há uma ampliação no leque de recursos e um maior entendimento sobre a prevenção da violência - não se trata apenas de "assunto de polícia". A interlocução com a comunidade permite ainda que os próprios agentes de segurança percebam como a violência pode se perpetuar nas relações cotidianas - repensando a abordagem ao cidadão.

A integração acabou se tornando uma marca da gestão de segurança local, que criou um Centro Integrado de Monitoramento dentro da Guarda Municipal. O órgão promove o monitoramento da cidade por meio de 400 câmeras instaladas em lugares estratégicos e sensores de deslizamentos de terra e enchentes. O CIM integra profissionais da Guarda Municipal, Samu, trânsito e Defesa Civil. Além dessa experiência, a secretaria da segurança

coordenou a criação, no âmbito do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, do Centro Regional de Formação das Guardas Civas Municipais da região.

Betim (MG)

Betim, na região metropolitana de Belo Horizonte, enfrenta um problema recorrente no país: o avanço dos homicídios. Diante desse quadro, a atual administração resolveu criar uma Secretaria Municipal de Segurança Pública em fevereiro de 2015, e contratou para comandá-la um especialista em segurança, professor universitário e referência nacional nos estudos da área.

A partir daí, logo no início da gestão, Betim passou a qualificar os dados de segurança disponíveis sobre a cidade, por meio da contratação de consultoria especializada para a realização de um levantamento da criminalidade local. Elaborou-se um diagnóstico detalhado, acompanhado por uma pesquisa de vitimização, para buscar características concretas do cenário: preocupações do cidadão, dimensão do tráfico de drogas na segurança, o papel da impunidade na reprodução da violência. Em menos de um ano, o órgão já dispunha de um banco de dados considerável e dinâmico, atualizado mensalmente com as estatísticas criminais fornecidas pelo governo do Estado.

Betim também investiu em projetos de prevenção social da violência. Considerando o conceito de forma ampla, a cidade trabalha em iniciativas específicas, focadas em fatores de risco localizado. Podem ser, por exemplo, ações com jovens em situação de vulnerabilidade em *hotspots* de violência ou medidas de prevenção ao consumo de drogas ilícitas. Além disso, a guarda municipal promove repressão qualificada em patrulhas preventivas com foco nas regiões comerciais.

O plano local de segurança, lançado pouco após a criação da secretaria, foi elaborado numa perspectiva de curto prazo, para ser executado em até dois anos. O projeto é pragmático, pensado para execução rápida, dentro das condições políticas e fiscais da prefeitura, mas não deixa de considerar que resultados podem vir em longo prazo. Esse pragmatismo, avalia o Secretário Municipal de Segurança Pública, Luiz Flávio Saporì, deve ser levado em conta pelo gestor da segurança pública no âmbito municipal. “Não adianta querer elaborar um plano bonito e elaborado em conceito e teoria sem viabilidade prática. (...) O plano de segurança pública tem que ser pensado pelo gestor e pelo estudioso da área como um conjunto concreto de ações exequíveis, (...) e essa foi uma primeira característica do que pensamos e

A cidade se comprometeu a prestar contas ao público sobre o andamento de seu plano de segurança, com a divulgação de relatórios a cada seis meses.

estamos executando em Betim.”

Um dos destaques do plano de Betim é o fortalecimento do GGI-M, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal. O grupo se reúne mensalmente, com participação significativa de representantes das polícias Militar e Civil, Ministério Público e Guarda Civil Municipal – juízes criminais também marcaram presença em alguns encontros. O objetivo é que o GGI-M seja uma instância de decisão operacional. Um local para decisões práticas, como a definição de regiões e situações que demandem ação conjunta entre a PM, a GCM e fiscais da Prefeitura, como bailes funk com suspeita de envolvimento do tráfico e registros recorrentes de criminalidade violenta.

Outra ação definida no âmbito do GGI-M de Betim envolve a atuação integrada das polícias e da Receita Estadual para repressão à recepção de celulares furtados na cidade. A medida foi acompanhada por uma campanha de comunicação para conscientização, com *outdoors*, folhetos e cartazes distribuídos em pontos estratégicos (áreas comerciais, escolas públicas e particulares) como forma de prevenção. Betim também mostra preocupação com a transparência na gestão. A cidade se comprometeu a prestar contas ao público sobre o andamento de seu plano de segurança, com a divulgação de relatórios a cada seis meses.

Após os primeiros meses de gestão, Betim já deu início a cerca de 80% das atividades programadas. No entanto, enfrenta situações de difícil previsão no momento de elaboração do plano. Em razão da crise orçamentária que a Prefeitura (e o país) vem atravessando, parte dos recursos destinados para projetos de prevenção social da violência teve que ser utilizada em outras áreas.

Fortaleza (CE)

Fortaleza, capital do Ceará, propõe uma nova narrativa já na fase de planejamento da segurança. O Plano Municipal de Segurança Cidadã não foi elaborado nem coordenado pela Secretaria de Segurança Cidadã. O documento foi construído por diversas mãos, em processo de seis meses que reuniu secretarias municipais, sociedade civil e academia, sob a gestão da Coordenadoria de Políticas sobre Drogas, órgão com *status* de secretaria municipal, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. Essa

construção surgiu de uma percepção da estreita relação na cidade entre o uso de substâncias ilícitas e o fenômeno da criminalidade violenta.

Sobre os resultados observados a partir da política desenvolvida em Fortaleza, Juliana Sene, Coordenadora das Políticas sobre Drogas no município, afirma: “Os resultados estão além da redução dos homicídios. Esse é o foco, claro, mas temos percebido uma apropriação muito grande (por usuários de drogas) dos serviços dos diversos equipamentos, em um ato de se perceberem como participantes desse processo de construção de uma cultura de paz. Hoje esse diálogo é muito importante porque você identifica que a assistente social do (programa federal) Crack É Possível Vencer, quando tem uma situação de vulnerabilidade e precisa de um acompanhamento mais efetivo, ela já aciona o Caps. Rompe-se a lógica do encaminhamento e vem para a construção conjunta. Essa corresponsabilização é um dos pontos positivos. Uma aproximação da comunidade, a comunidade priorizando as suas demandas, trazendo-as para discussão. É a integração que acaba sendo uma articulação que potencializa a política municipal em todas as secretarias quando temos o mesmo objetivo. Conseguimos evitar algumas sobreposições de ações que tinham o mesmo objetivo e estavam em pastas diferentes. Hoje temos mais clareza e direcionamento nisso. A relação do município com o território se torna muito mais estreita.”

Ainda segundo Juliana, essa aproximação “traz a comunidade para o diálogo”. “A comunidade vai colocar ali seus problemas, seus sofrimentos. Ela mesma identificará formas de superação, de enfrentamento. É impressionante como as pessoas começam a falar de seu bairro, de seu local, com uma perspectiva mais positiva. Antes era ‘Aqui no meu bairro tem muita morte, tem muita violência, muitas drogas, muito isso...’ Agora não: ‘Aqui no meu bairro tem o pôr-do-sol mais bonito da cidade’. Essa transição também para a potência do local é muito interessante de perceber.”

Quando o governo do Estado propõe o Programa Ceará Pacífico, ele naturalmente abraça as ações desenvolvidas no município, que passam a ser consideradas e fomentadas pelo governo do Estado - e não o contrário, como costuma ser. Dessa forma, as ações municipais, estaduais e federais se somam em um objetivo: redução da violência e aumento da qualidade de vida.

(...) as ações municipais, estaduais e federais se somam em um objetivo: redução da violência e aumento da qualidade de vida.

6. Considerações finais

Propor novas narrativas em segurança pública, ou seja, novas maneiras do município enfrentar a violência, não significa dizer que eventuais construções sejam reproduzíveis em qualquer cidade. Longe de serem perfeitas, elas servem de inspiração e, principalmente, como meio de constatação da possibilidade real de pensar e fazer diferente. Para criar tais narrativas em sua cidade, o gestor precisa conhecer seu território de atuação, seus problemas, atores envolvidos e o potencial e fraquezas de cada comunidade.

Gestores municipais exitosos pelo país têm algo em comum: certas expressões surgem com frequência em suas declarações, palavras como integração, vínculo, diálogo, proximidade, contato, respeito, valorização do outro, articulação, responsabilização conjunta, convivência, governança. As novas narrativas significam colocar em prática o discurso que fazemos em defesa de uma sociedade mais justa e menos violenta. Tirar do papel o roteiro que impressiona e ganha votos e torná-lo admirável pelo exemplo que será quando for implementado.

Após tudo o que foi trabalhado nesse documento e a partir dos desafios apresentados, é possível sugerir aos gestores municipais algumas ações diretas para a segurança no âmbito local. De maneira geral, os principais desafios dos gestores municipais de segurança são:

- Entender que segurança é também responsabilidade do município e reconhecer o seu potencial como gestor efetivo em segurança urbana, outras palavras, o Prefeito (a) precisa assumir o compromisso do município com o tema da segurança e incluir propostas para a área em seu plano de governo.
- Priorizar a criação de um órgão gestor na cidade com dotação própria para o desenvolvimento das atividades relacionadas a esse assunto. A criação de uma secretaria de segurança no município ajuda a viabilizar a estrutura necessária para a gestão e o espaço da segurança na discussão social mais ampla em âmbito municipal.
- Construir um plano municipal de segurança a partir de um diagnóstico claro e centrado na solução de problemas, um plano pragmático e possível de ser realizado. Em outras palavras, considerando as realidades de cada território e, baseando-se em dados e pesquisas, elaborar ações conjuntas entre poder público e população para o enfrentamento da violência.
- Contratar corpo técnico com conhecimento na área de segurança pública. O que não significa montar uma “secretaria de polícia” ou uma

“secretaria de guardas”, sob o risco de reproduzir velhos paradigmas, é preciso procurar profissionais com conhecimento técnico e experiência também em gestão.

- Encontrar formas de envolver atores da sociedade civil no processo, outros poderes e representantes dos interesses organizados, movimentos sociais e cidadãos individualmente – GGI-Ms, conselhos, assembleias, plenárias públicas, fóruns locais, comitês gestores, Conselhos Municipais de Segurança. Existem muitas formas de criar novos espaços ou utilizar os já existentes para discussão dos temas relacionados à segurança. O importante é dar sustentabilidade a esses encontros e aos encaminhamentos decorrentes deles. Do contrário, serão espaços vazios de compromisso e significado.
- Ter disponibilidade para a quebra de paradigmas: fugir do registro punitivo-repressivo e do entendimento de que segurança é assunto de polícia ou guarda municipal e que deve ser tratado a partir, exclusivamente, de aumento do policiamento. Discutir sobre segurança e prevenção da violência com outros atores que não venham exclusivamente do sistema de justiça criminal é um caminho, assim como compor equipes heterogêneas com especialistas de diversas áreas.
- Procurar novas soluções para o enfrentamento da violência: investimento em políticas sociais e ações de proximidade com a comunidade.
- Constituir-se como amplo articulador de todos os atores responsáveis pelo enfrentamento da violência. Ser o órgão que proporciona o encontro e fomenta o diálogo entre os diversos atores.
- Ter a dimensão de que construir uma nova narrativa é criar processos. Respostas eficazes demandam tempo e construção de vínculos.



Alguns indicadores sobre como avaliar o engajamento do seu município na segurança

- 01** Já foi realizado um diagnóstico da violência e criminalidade? Esse diagnóstico contou com a participação da comunidade local? Identificou fatores de risco e potencialidades locais? Incluiu uma revisão das políticas e programas de prevenção que já estavam em curso? Foram identificados os atores que estão ou poderiam ser engajados na estratégia de prevenção?
- 02** A partir desse diagnóstico foi elaborado um plano de segurança municipal? Esse plano envolve um amplo processo social de pactuação e coalizão em torno de regras de convivência e de relações sociais?
- 03** Existe um Gabinete de Gestão Integrada Municipal para articular todos os atores envolvidos com a política de segurança da cidade, garantindo o alinhamento dos planejamentos, a constante troca de informação e a colaboração entre eles?
- 04** Existe um observatório de violência no município? Existe um bom sistema de coleta e análise de dados?
- 05** Há uma aproximação entre as forças policiais, equipes de fiscalização e Guarda Municipal?
- 06** O policiamento tem caráter comunitário e preventivo?
- 07** É constante a interação entre autoridades locais e sociedade civil? Essa interação é baseada em mecanismos de participação e controle social institucionalizados?
- 08** Foram instaladas câmeras de videomonitoramento? Existe uma central de monitoramento? Elas estão integradas com as demais ações da cidade (prevenção urbana, de desastres, de defesa civil, etc.)?
- 09** Existem estratégias focadas nos grupos sociais mais vulneráveis, como jovens, mulheres e crianças?

Existem políticas de desenvolvimento urbano e inclusão social? Essas políticas levam em consideração as estratégias de prevenção integradas?	10
Há um plano de ocupação e uso para os espaços revitalizados, reformados ou construídos?	11
Existem programas de capacitação e formação de pessoas das comunidades para servirem de interlocutoras na mediação de conflitos?	12
Existe uma articulação intersetorial (saúde, educação, urbanismo, trânsito, por exemplo)? As intervenções planejadas são integradas e territorializadas?	13
Qual é a prioridade política e institucional dada pelo gestor local a ações focalizadas? Qual a prioridade das políticas de prevenção e redução da violência em seu município?	14

A partir das respostas a esse roteiro de questões, é possível refletir sobre a centralidade da ideia de cidade segura na ação da administração municipal e balizar quais iniciativas podem ser incentivadas e/ou criadas. Existem espaços e oportunidades de ação para que a agenda das cidades seguras seja assumida como uma narrativa alternativa ao modelo de segurança pública baseado apenas em ações policiais e de exclusão urbana hoje vigente. A vocação preventiva e o enfoque territorial dos municípios reforçam uma abordagem baseada na prevenção não apenas como uma narrativa desejável mas sobretudo possível.

Referências bibliográficas

BETIM, Prefeitura Municipal de. *Betim pela Paz: Plano Municipal de Segurança Pública*, 2015.

_____. *Status Report do Plano Municipal de Segurança Pública Betim pela Paz*. Outubro de 2015.

BRASIL, Presidência da República. Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm.

BRASIL, PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm#art1.

BRASIL, Glaucíria Mota, ALMEIDA, Rosemary de Oliveira, FREITAS, Geovani Jacó (Orgs). *Dilemas da “nova” formação policial: experiências e práticas de policiamento*. Campinas, SP: Pontes Editores, 2015.

CANO, Ignacio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus a Guerra contra o Crime. In: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, Ano 3/ Número 5/ 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO e ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, *Campanha Conte Até 10*, 2012.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de; Instituto de Planejamento de Fortaleza; Grupo de Trabalho – Segurança Cidadã. *Plano Municipal de Segurança Cidadã: Por uma Fortaleza Segura e Pacífica (2013-2016)*. Julho de 2013.

_____. *Plano Municipal de Segurança Cidadã – Programa Crack, é Possível Vencer – Eixo Autoridade/ Plano de Implantação*. Março, 2014.

_____. *Coordenadoria de Políticas sobre Drogas. Plano Municipal de Segurança Cidadã – Programa Crack, é Possível Vencer – Eixo Autoridade/Fluxos dos Territórios*. Maio, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, *Anuário de Segurança Pública*, Ano 9, 2015.

_____, BID, INSTITUTO SOU DA PAZ. *Guia Copa Segura: Convivência Cidadã e Segurança Pública na Copa do Mundo da FIFA de 2014*.

_____, Projeto: Pesquisa, Desenvolvimento do Modelo de Gestão e Monitoramento do Programa Pacto por um Ceará Pacífico. Agosto/2015.

_____, *Gabinetes de Gestão Integrada no Brasil: à Guisa de Institucionalização? Relatório Final*, 2014.

_____ e Ministério da Justiça, Nota Técnica - Estudo Conceitual sobre os Espaços Urbanos Seguros, 2014.

_____, Nota Técnica - Pacto Federativo e o Financiamento da Segurança Pública no Brasil, 2014.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. A construção coletiva do espaço público e a política local de segurança. A experiência de São Bernardo do Campo. In ARACÊ - Direitos Humanos em Revista/Ano 1/ Número 1/ Junho 2014.

_____. Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2009.

IMURA, Carolina Proietti. Desconstruir o instituído: os desafios da participação na prevenção da violência. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2010.

LIMA, Renato Sérgio de e PAULA, Liana de (Organizadores). Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Contexto, 2008.

LIMA, Renato Sérgio de, RATTON, José Luiz e AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Organizadores). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

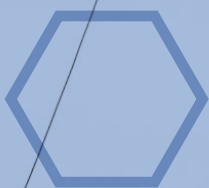
MARIANO, Benedito Domingos. Por um Novo Modelo de Polícia no Brasil: A Inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

MISSE, Michel e BRETAS, Marcos Luiz (Org.). As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFRJ; BOOKLINK, 2010.

MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a Segurança Pública. In Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel? São Paulo: Contexto, 2008.

MIRANDA, Ana Paula Mendes, AZEVEDO, Joelma; ROCHA, Talita (Orgs). Políticas Públicas de segurança municipal: Guardas Municipais: saberes e práticas. Rio de Janeiro: Consequencia, 2014.

MJ, SENASP. Relatório Descritivo - Pesquisa das Instituições de Segurança Pública, Perfil das Guardas Municipais (2003-2007). Brasília: Setembro/2010.



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

