



Programa  
Cidades  
Sustentáveis

PARCERIA



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA

# 02 Guia Segurança no Município

*Caminhos para construção  
de uma cultura de paz*

ISBN 978-65-89596-12-7

# 02

# Guia Segurança no Município

## COORDENAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO

**Coordenação do projeto**  
Zuleica Goulart

### Equipe

Airton Goes  
*Assessor de conteúdo*

Aline Redorat  
*Assistente de coordenação*

Ana Cândida  
*Assessora de Boas Práticas*

Beto Gomes  
*Coordenador de conteúdo*

Camila Abeid  
*Assistente de Relações  
Institucionais e Captação*

Camila Maciel  
*Assessora de Relações  
Institucionais e Captação*

Carolina La Terza  
*Assessora de Projetos*

Christiane Millani  
*Assessora de Mobilização*

Clara Meyer Cabral  
*Coordenadora de Indicadores*

Herbert Gris  
*Coordenador de Comunicação*

Igor Pantoja  
*Assessor de Mobilização*

Jorge Abrahão  
*Coordenador Geral*

Karoline Coelho  
*Produtora de conteúdo*

Laura Dourado  
*Assessora de Mídias Sociais*

Paloma Lima  
*Estagiária de Projetos*

Sérgio Helene - assessor de  
*Planejamento*

Thais Herig  
*Assessora de Projetos*

Thiago Valentim  
*Coordenador Administrativo  
Financeiro e Recursos Humanos*

Valquíria Mendes  
*Serviços gerais*

Zuleica Goulart  
*Coordenadora do Programa  
Cidades Sustentáveis*



**Instituto  
Cidades  
Sustentáveis**



**Programa  
Cidades  
Sustentáveis**

## FICHA INSTITUCIONAL

### FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

#### Conselho de Administração

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

#### Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

## FICHA TÉCNICA

#### Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

#### Diretora Executiva

Samira Bueno

#### Equipe Administrativa

Antônia de Araujo

Débora Lopes

Elaine Rosa

Sueli Bueno

#### Coordenador de Projetos

David Marques

#### Coordenadora Institucional

Juliana Martins

#### Pesquisadoras/es

Amanda Lagreca

Betina Barros

Beatriz Teixeira (estagiária)

Dennis Pacheco

Iara Sennes (estagiária)

Isabela Sobral

Thaís Carvalho (estagiária)

#### Equipe do projeto

Felipe Sampaio de Almeida – *Coordenação*

David Marques – *Coordenação-técnica*

Betina Barros

Amanda Lagreca

APOIO



FORDFOUNDATION

# Sumário

Apresentação **5**

O caminho para a constituição de uma política de segurança pública de prevenção à violência em nível municipal **10**

1. Etapas a serem realizadas para a implementação do Plano e seu monitoramento posterior **12**

2. Eixos de Ação em um Plano Municipal de Segurança Pública **16**

A. Sistema de Gestão Integrada **16**

B. Governança participativa e controle social **18**

C. Ordenamento territorial urbano **21**

D. Informação, inteligência e operações de segurança **25**

E. Prevenção social da violência e promoção de cultura de paz **28**

# Apresentação

Este *Guia Segurança no Município* constitui o *Produto 2* da parceria firmada entre o Programa Cidades Sustentáveis e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública para proposição metodológica focada nas políticas de prevenção da violência em nível local. O propósito é oferecer às prefeituras modelos de gestão e ações estratégicas de prevenção à violência urbana, com efeito sobre as ocorrências de violência armada, que possam ser elaboradas e executadas por municípios de diferentes portes.

O *Produto 2 (Guia Segurança no Município)* segue as orientações gerais indicadas anteriormente no *Produto 1 (Estudo de caso de três experiências de prevenção à violência em âmbito municipal)*, que trouxe reflexões sobre o papel dos municípios brasileiros na segurança pública, à luz da criação recente do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a exemplo de experiências nacionais e internacionais exitosas.

O *Guia* levou em conta as responsabilidades e os recursos atribuídos aos municípios pela Constituição Brasileira e sua legislação complementar, especialmente no que se refere à segurança pública e de forma

alinhada com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Por isso, optou por dar destaque a ações preventivas e estruturantes relacionadas direta ou indiretamente com a segurança que proporcionem o acesso da população a equipamentos públicos urbanos, a democratização do direito à cidade, o desenvolvimento da cultura de paz e a melhoria da qualidade de vida para todos. O objetivo é aprofundar a discussão sobre o Guia para a Elaboração de uma Política Municipal de Segurança Pública, além de retomar alguns pontos específicos das experiências apresentadas no decorrer do *Produto 1*.

# Introdução

O *Produto 1* apresentou, além do exemplo da cidade colombiana de Medellín, os casos de políticas de prevenção à violência implementadas por três cidades brasileiras de diferentes portes e localizadas em regiões distintas do país: Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e Pelotas (RS).

A experiência de Belo Horizonte (MG), metrópole com população acima dos 2,5 milhões de pessoas, mostrou a cartilha “Política Municipal de Segurança e Prevenção”, destacando o peso da questão da segurança urbana no conjunto de políticas da prefeitura. Adotou-se um modelo de gestão focado nos territórios e nas populações mais vulneráveis à violência – por meio do Índice de Vulnerabilidade Juvenil, da Gerência de Prevenção à Violência e à Criminalidade nos Territórios e da Coordenação de Projetos e Programas Intersetoriais de Prevenção –, seguindo um caminho de implementação das políticas que pode ser utilizado por outras prefeituras.

O Recife (PE), capital nordestina com 1,5 milhão de habitantes, traz a experiência do Pacto pela Vida, programa baseado em ações integradas entre as diferentes secretarias municipais, da criação da Secretaria de Segurança Urbana (atual Secretaria de Segurança Cidadã), da criação do Plano Municipal de Atenção Integrada ao Crack e outras drogas, do Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher no Recife e da

instalação dos COMPAZ – Centros Comunitários da Paz, inspirados nas iniciativas exitosas de Medellín, Colômbia.

O caso de Pelotas (RS), com cerca de 300 mil habitantes, retratou a experiência do Pacto Pelotas pela Paz, conjunto de estratégias voltado para a redução da taxa de homicídios, com base em ações integradas, governança participativa, articulação com o governo estadual, evidências científicas e transparência das ações e dos resultados.

O presente trabalho parte da constatação de que a vida acontece nas cidades para mais de 85% da população brasileira. E para os demais 15%, as cidades são centros de serviços públicos e privados, local de trabalho ou de passagem. Seja qual for o porte do município, todos eles enfrentam o desafio de garantir a segurança de seus cidadãos, visitantes e patrimônios.

O problema de segurança pública que mais aflige a população das cidades brasileiras é a violência armada. Para se ter uma ideia, a taxa anual de homicídios no Brasil é de 23,6 mortes violentas intencionais por cem mil habitantes, alcançando alarmantes 45,2 em algumas regiões, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021.

Contudo, a Constituição Federal do Brasil de 1988 dedicou pouca atenção à segurança pública e, menos ainda, ao papel dos municípios nessa área das políticas públicas. Mesmo assim, atualmente eles têm responsabilidades claramente definidas em relação à redução e

**Este *Guia* procurou oferecer aos leitores diferentes opções de compreensão e encaminhamento da questão da segurança urbana no nível local, com repercussão sobre a prevenção da violência armada.**

à prevenção das causas e dos fenômenos que provocam e reproduzem a violência.

Nesse cenário, as Administrações Municipais brasileiras apresentam características particulares no que se refere às suas responsabilidades e possibilidades de interferir nos indicadores de segurança, especialmente quando se trata da prevenção à violência armada.

Uma dessas características é o fato de as atribuições e os recursos específicos para a segurança pública se concentrarem nos governos estaduais, sob os quais as polícias militares e judiciárias estão estruturadas e gerenciadas. As cidades brasileiras não têm polícias próprias (não confundir com as guardas municipais) e, tampouco, exercem qualquer autoridade ou influência sobre as polícias estaduais. Outro aspecto que toca os municípios é a baixa arrecadação fiscal, que limita as capacidades de investimento, custeio e capacitação da administração pública local para o enfrentamento das diferentes dimensões da prevenção à violência.

Essas características definem a maneira como os municípios podem e devem atuar na segurança pública. A Lei do SUSP (*Lei 13.675, 2018*) veio contribuir para tornar mais claro o papel municipal na segurança pública brasileira.

Sendo assim, este *Guia* sugere alguns caminhos e maneiras que poderão ajudar os gestores municipais a colocar em funcionamento políticas e ações que possam surtir efeitos positivos concretos sobre os indicadores de segurança, inclusive no que se refere à prevenção da violência armada, que, à primeira vista, pode parecer que se resume a casos de polícia.

O primeiro passo para se discutir a implantação de sistemas municipais de segurança pública é reconhecer que, em um país tão grande como o Brasil, existe uma imensa variedade de situações e realidades municipais, o que torna impossível criar uma receita ou um manual que sirva igualmente para qualquer município implementar seu modelo de segurança pública municipal. O que se aplica em São Paulo pode não servir para Juazeiro, na Bahia. Por isso, este *Guia* procurou oferecer aos leitores diferentes opções de compreensão e encaminhamento da questão da segurança urbana no nível local, com repercussão sobre a prevenção da violência armada.

Dessa maneira, as opções apresentadas aqui não são excludentes entre si. Pelo contrário, as prefeituras poderão optar por implementar todas as ações sugeridas, bem como escolher aquelas estratégias e políticas que melhor se encaixam nas suas necessidades e possibilidades.

Para os casos em que a prefeitura decidir implementar o Plano Municipal de Segurança, o *Guia* sugere organizar a gestão adotando um formato de Eixos de Ação relacionados com a insegurança local.

Um dos caminhos que o prefeito poderá escolher será o de trabalhar a implantação de um modelo de segurança municipal seguindo as três etapas mais comuns adotadas em experiências municipais exitosas.

Nesse modelo, a **etapa inicial** é a de fazer um diagnóstico da situação da insegurança no município, para entender quais são as ocorrências violentas mais frequentes, os locais e os horários mais perigosos, as pessoas mais suscetíveis à violência e as mais vulneráveis ao recrutamento pelo crime.

Ainda nessa fase de diagnóstico, se levanta, por exemplo, o que já foi feito no município pela segurança pública, os recursos disponíveis, as dificuldades da prefeitura e os órgãos que podem colaborar com a pasta da segurança.

A **segunda etapa** é a do engajamento com a comunidade. Desde o diagnóstico, a prefeitura pode organizar o seu esquema de consulta e diálogo com os diferentes setores da população, desde as comunidades em situação de vulnerabilidade até os empresários e outros habitantes de bairros privilegiados. Todos devem participar do levantamento dos problemas e do planejamento das soluções. Devem ser incluídos nas reuniões e consultas as

mulheres, os jovens, os idosos, as pessoas negras, o grupo LGBTQIA+, os pobres da periferia e os ricos, sem distinção.

A **terceira etapa** é a mais importante das três, porque é a da elaboração do **Plano Municipal de Segurança** propriamente dito. Isso só é possível se o prefeito tiver realizado um bom diagnóstico, com participação ampla da população, e se montar uma estrutura de gestão da segurança municipal que coordene a elaboração e o monitoramento do Plano.

Para os casos em que a prefeitura decidir implementar o Plano Municipal de Segurança, o *Guia* sugere organizar a gestão adotando um formato de Eixos de Ação relacionados com a insegurança local.

Um dos Eixos de Ação é o da *Gestão Integrada da Segurança*. É importante que o prefeito crie grupos de trabalho mistos, formados por todas as secretarias municipais e pelas autoridades de segurança estaduais que operam no município.

O fundamental é conseguir fazer os diferentes órgãos desenvolverem e executarem ações conjuntamente, voltadas para a prevenção da violência armada, atuando conforme as orientações do Plano de Segurança Municipal e com as informações do diagnóstico.



Outro Eixo de Ação é a *Governança Participativa*. O prefeito deve criar um Conselho Municipal de Segurança Pública com representação de todos os segmentos sociais, setores econômicos e áreas da cidade. Deve organizar rotinas de reuniões e consultas com a comunidade para entender a situação e planejar as políticas. É fundamental nesse eixo aproximar as polícias estaduais dos cidadãos, criando sentimento de cooperação e confiança.

Um terceiro Eixo de Ação é o *Ordenamento Territorial Urbano*. Juntamente com a população, e com o envolvimento de todas as secretarias municipais e das autoridades policiais, é preciso discutir e elaborar as normas e os programas para regulamentar o uso e a posse do espaço urbano. É nesse eixo que se planeja construção e reforma de espaços de lazer e convivência, além de iluminação, trânsito, serviços públicos diversos e transportes.

Outro Eixo indispensável é o da coleta e análise de informações, aqui chamado de *Informação, Inteligência e Operações de Segurança*. Só se pode trabalhar na prevenção da violência armada no nível da gestão municipal com base em elementos reais. Tais informações sobre os fatores que afetam a insegurança podem ser obtidas junto aos órgãos de saúde, educação, economia, segurança, meio ambiente, infraestrutura, direitos humanos, entre outros. De posse desses dados, é possível criar mapas da insegurança e da desigualdade social do município.

O Eixo de Ação mais importante para a gestão da segurança municipal, com ênfase

na violência armada, é o da *Prevenção Social e Promoção da Cultura de Paz*. É nele que estão reunidas as ações finais e as estratégias de atuação direta nos aspectos da prevenção da violência, desde a primeira infância até a profissionalização e o empreendedorismo.

São tratadas questões como primeira infância, gravidez precoce, uso de álcool e drogas, posse e porte de armas de fogo, capacitação profissional, assistência à família, promoção da cultura de paz, solução pacífica de conflitos, violência de gênero e raça, entre outras. É também neste Eixo de Ação que se proporcionam praças, calçadas, espaços para crianças e idosos, capacitação profissional, bibliotecas, saúde, inclusão digital, entre outros.

Nesse universo de possibilidades de ações e de modos diferentes de gerenciar a segurança no município, não podemos deixar de falar das Guardas Civis Municipais. Além do papel de proteger os bens públicos do município, as guardas têm importante atuação ao monitorar a situação dos locais perigosos e das populações vulneráveis, de modo a alimentar os sistemas de informações e análises da prefeitura, para aprimorar o planejamento e as ações de prevenção da violência armada.

A guarda também é essencial na gestão do trânsito urbano e no recolhimento pacífico de armas e drogas, assim como no acompanhamento do consumo de álcool e da violência de gênero, na mediação de conflitos e na mitigação de fatores de agravamento da violência.

• • • • • • • • • • • • • •

# O caminho para a constituição de uma política de segurança pública de prevenção à violência em nível municipal

Após a análise das experiências em políticas municipais de segurança pública, presentes no *Produto 1*, uma das principais constatações foi a de que aqueles Planos que podem ser entendidos como boas práticas na área apresentam, em comum, uma estrutura que se divide em: a) etapas a serem realizadas buscando a implementação do Plano e seu monitoramento posterior e b) Eixos de Ação, a partir dos quais estão agrupadas as ações e os projetos propostos pelo Plano. Assim, com base nas experiências documentadas e no *Produto 1* previamente apresentado, este tópico irá

tratar das duas estruturas que podem servir de guia para a construção de um Plano Municipal de Segurança Pública voltado à prevenção da violência.

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a qual institui o Sistema Único da Segurança Pública (SUSP), também servirá como base para a constituição do *Guia*, a partir da previsão na normativa de uma “atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada” entre os órgãos de segurança pública e os entes federativos, inclusive os municípios.

As duas propostas de caminhos são complementares: parte-se da ideia de que as etapas a serem realizadas para a implementação do Plano contribuem para que os Eixos de Ação possam ser executados de forma a dar conta das principais demandas daquela determinada localidade. Vale ressaltar, contudo, que a não realização de alguma das estruturas que serão apresentadas não, necessariamente, implica na invalidação do Plano. Deve-se sempre considerar a realidade local e as estruturas disponíveis – administrativas, financeiras, possibilidades políticas, prioridades, entre outras – no município.

Os tópicos a seguir são apresentados em formato de um guia geral, o que não exclui a necessidade de um aprofundamento posterior de cada um dos eixos aqui propostos contextualizando com a realidade do município em questão, para que, assim, tenha-se um Plano Municipal de Segurança Pública robusto e viável.

## Etapas a serem realizadas para a implementação do Plano e seu monitoramento posterior

### 1 Preparação e diagnóstico

Diagnóstico da situação de violência do município e ações já realizadas - mapeamento de possíveis desafios a enfrentar

#### Pesquisas de vitimização

As pesquisas de vitimização são de grande contribuição para compreender a situação de violência local a partir da percepção da população. Uma boa prática é a pesquisa realizada em Teresina, capital do Piauí, com o objetivo de compreender a violência vivenciada pelos jovens da cidade.

### 2 Engajamento comunitário

Consulta e diálogo com diferentes grupos populacionais

### 3 Formulação do plano e pactuação social

Recife, como exemplo, realizou uma consulta pública para discussão das propostas iniciais

#### Eixos de Ação

##### A. Sistema de Gestão Integrada

O Sistema de Gestão Integrada consiste na criação de um núcleo gestor forte (podendo ser um Grupo de Trabalho ou um Comitê, por exemplo) para coordenar e integrar as diferentes pastas que se relacionam com o tema. Em Pelotas, cidade do Rio Grande do Sul, criou-se o Gabinete de Gestão Integrada e o Comitê Integrado de Prevenção, os quais monitoram a política de segurança pública. Em Recife, capital de Pernambuco, criou-se instâncias de monitoramento do Plano Pacto pela Vida Recife, por três principais órgãos: Comitê Municipal de Governança do pacto, Câmara de Recuperação de Situações de Risco e pelos Comitês Locais de Recuperação de Situações de Risco.

##### B. Governança participativa e controle social

A criação de instrumentos (conselhos comunitários de segurança e prevenção, por exemplo) que integrem as propostas às demandas dos moradores, trazendo a segurança pública para o centro do debate da comunidade local. Na capital mineira, criou-se a Gestão Integrada de Segurança e Prevenção (GISP), com a atuação de órgãos municipais, estaduais, federais e privados, com o objetivo de unir esforços para solucionar problemas públicos de segurança.

##### C. Ordenamento territorial urbano

A construção de planos de ordenamento territoriais permite a melhoria do acesso a serviços públicos e à infraestrutura da cidade. Medellín, por exemplo, criou um Plano Municipal de Segurança interligado com o Plano de Ordenamento Territorial, a partir da compreensão de que é no território que os conflitos são realizados, de modo que suas soluções também precisam levar em conta a estrutura territorial.

##### D. Informação, inteligência e operações de segurança

A articulação com outros sistemas de segurança (Polícia Civil e Polícia Militar) além da construção de aparatos municipais que construam/monitorem índices criminais podem colaborar para a formulação de uma segurança pública cidadã. No Pacto pela Vida Recife, dentro do Eixo Formação continuada e permanente, há espaços de discussão e convergência de dados e informações sobre a temática do uso de Crack e outras drogas para a redução dos índices criminais da cidade.

##### E. Prevenção social da violência e promoção de cultura de paz

As responsabilidades dos municípios em relação à segurança pública devem estar focadas na redução e prevenção das causas e fenômenos que provocam e reproduzem a violência. A construção de núcleos de prevenção/construção de comunidades de paz demonstrou-se ser uma prática exitosa, tal como evidenciado em Pelotas, dentro do eixo Prevenção social, presente no Pacto Pelotas pela Vida. Em Recife, de forma inovadora, criou-se unidades do Centro Comunitário da Paz (COMPAZ), centro inspirado em experiências colombianas das Bibliotecas Parque, com integração de diversos serviços e equipamentos públicos.

#### Experiências de destaque:

Belo Horizonte (MG)

Recife (PE)

Medellín - Colômbia

## 1. ETAPAS A SEREM REALIZADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO E SEU MONITORAMENTO POSTERIOR

A primeira etapa para que um plano municipal de segurança pública possa ser formulado é a de **preparação e diagnóstico**. A escolha das etapas se deu por meio do estudo de outros planos municipais que serviram de referências de boas práticas, como aqueles apresentados no *Produto 1*, e a partir da lógica do ciclo das políticas públicas. Saravia<sup>1</sup> resume esse ciclo em sete etapas principais:

1. Agenda;
2. Elaboração;
3. Formulação;
4. Implementação;
5. Execução;
6. Acompanhamento;
7. Avaliação.

Os passos propostos neste *Guia* têm como eixo principal a elaboração da agenda, a formulação da política (ambas etapas em conjunto com a comunidade, buscando legitimidade e mapeamento efetivo das demandas) e seu acompanhamento (principalmente por meio de indicadores), com posterior avaliação. Parte-se da ideia de que a implementação e a execução

possuem especificidades em decorrência da política pública a ser desenhada. Essas etapas estão descritas nos **Eixos de Ação**.

Como forma de compreender a realidade local, a primeira articulação com os gestores responsáveis pela segurança pública no município é de fundamental importância. Conversas e estudos com outros gestores que atuam em áreas que influenciam a segurança pública municipal, como Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Pública Estadual etc., também é relevante. Além disso, realizar um diagnóstico com qualidade colabora para que as propostas a serem elaboradas consigam, de forma efetiva, solucionar os problemas existentes.

A articulação com gestores anteriores, com o objetivo central de resgatar a memória das políticas públicas de segurança já implementada, ajuda a compreender quais são os principais desafios para a segurança pública no município. De forma integrada, a sistematização dos projetos e ações que estão em andamento é de fundamental importância para que não haja sobreposição de políticas e para que as novas ações possam complementar aquelas que já estão em funcionamento.

A realização de um diagnóstico amplo e detalhado é fundamental para que o plano de segurança municipal possa dar conta das demandas da cidade e consiga, de fato, desenhar e prever políticas que colaborem na garantia dos direitos humanos. Para tanto, pesquisas específicas para isso podem ser um dos instrumentos utilizados, tal como o estudo feito em Teresina (PI) (descrito com

<sup>1</sup> SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1. (p. 32-35).

mais detalhes no *Produto 1*). O levantamento realizado na capital piauiense contou com questionários aplicados a jovens a respeito da sensação de segurança, em dois momentos diferentes (2016 e 2019), que serviram tanto como forma de diagnóstico da implementação da política de segurança pública quanto para o monitoramento da mesma.

Em muitos casos, contudo, realizar pesquisas aprofundadas não é viável pela limitação administrativa ou financeira do município.

Assim, o uso de dados criminais que já são produzidos pelos órgãos de segurança pública, tais como Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Civil Municipal, Secretaria de Segurança Pública Estadual, entre outros, compilados de forma a criar indicadores, podem ser de grande valia e colaborar para o desenho da política pública.

Pesquisas de vitimização, como a realizada em Pelotas (RS), também descrita no *Produto 1*, podem ser aproveitadas como estratégia de diagnóstico.

## Pesquisas de vitimização

Na área da segurança pública, pesquisas sobre vitimização são de grande contribuição para compreender a percepção da sociedade frente a um problema público. De forma geral, questiona-se sobre situações de violência vivenciadas pela população específica, com o objetivo central de compreender quais são as experiências sofridas e percebidas enquanto tal por aquele grupo. Pesquisas específicas para jovens, tal qual a aplicada em Teresina, ou específicas para as mulheres, como a *Visível e Invisível*<sup>2</sup>, realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, contribuem para a compreensão da violência sobre grupos mais vulneráveis.

Há a possibilidade, ainda, da elaboração de estudos mais amplos que colaboram para diagnosticar a violência vivenciada por toda a população por meio da realização de levantamentos com amostras significativamente relevantes. Em 2017, por exemplo, o Instituto Cidade Segura realizou uma pesquisa de vitimização em Porto Alegre<sup>3</sup>; em 2018, também foi realizada uma pesquisa desse tipo em Niterói<sup>4</sup>. As experiências descritas acima podem servir de inspiração e de boas práticas para a realização de instrumentos de avaliação focalizados nos municípios, com perguntas específicas que colaborem para a compreensão da dinâmica do crime e da violência no território, de modo a implementar um Plano de Segurança Pública voltado à prevenção que consiga dar conta das demandas e especificidades locais.

2 A pesquisa está disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

3 A pesquisa está disponível em: <https://institutocidadesegura.com.br/wp-content/uploads/2019/09/04-Pesquisa-de-Vitimiza%C3%A7%C3%A3o-de-Porto-Alegre.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

4 A pesquisa está disponível em: <https://institutocidadesegura.com.br/wp-content/uploads/2019/09/02-Pesquisa-de-Vitimiza%C3%A7%C3%A3o-de-Niter%C3%B3i.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

**A comunicação é ponto central para que a política desenhada tenha sua efetiva implementação. Para tanto, sugere-se realizar um plano de comunicação social indicando os principais objetivos do Plano e as possibilidades de execução.**

Dando continuidade ao fluxo de formulação de um Plano Municipal de Segurança Pública voltado à prevenção da violência, o segundo passo é o **engajamento com a comunidade**. Nesse ponto, enfatiza-se que as propostas das políticas devem estar alinhadas com o que a comunidade também deseja para si para que possam, além de legitimadas, serem implementadas com mais facilidade e com uma rede de apoio maior.

A atuação da comunidade com a formulação do diagnóstico é de extrema importância. A definição da agenda da política pública perpassa a compreensão da questão enquanto problema público, no qual o Estado deve atuar. Souza<sup>5</sup> coloca que há três maneiras dos governos definirem sua agenda, sendo elas: (i) quando assumimos, enquanto sociedade, que devemos fazer algo sobre eles, (ii) quando há construção coletiva sobre a necessidade de enfrentar um dado problema – através do processo eleitoral e (iii) pelos participantes visíveis (políticos, mídia, grupos de pressão), que definem a agenda, e pelos invisíveis, que definem as alternativas.

Aqui, o primeiro ponto ajuda a compreender a importância de se construir políticas públicas de

segurança, principalmente no âmbito municipal – considerando que é o nível mais próximo da população – em conjunto com a comunidade, de forma engajada e transparente. A comunicação é ponto central para que a política desenhada tenha sua efetiva implementação. Para tanto, sugere-se realizar um plano de comunicação social indicando os principais objetivos do Plano e as possibilidades de execução.

Dessa maneira, a população pode se engajar com o desenho das políticas e colaborar para a segurança pública do município. A participação da comunidade pode também ser realizada através de órgãos de participação popular, tais como audiências públicas, fóruns de debate nos bairros/regiões, canais online para recebimento de sugestões, entre outros.

Com o diagnóstico realizado e as principais demandas estabelecidas, a **formulação do plano e a pactuação social** é o próximo passo. Para tanto, definir um Grupo de Trabalho, ou uma equipe específica, responsável pela redação do documento e pela sistematização de possíveis mudanças a serem realizadas é a primeira etapa. A filtragem e a organização dos principais achados da fase de diagnóstico também é uma das atividades a serem realizadas ainda em um momento prévio à implementação do Plano.

5 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p.30.

O escopo dos novos projetos que compõem os Eixos de Ação será descrito no próximo tópico com o devido detalhamento. Nesse sentido, ganha relevância a pactuação com os gestores do plano de ações e das metas, descritas também dentro do âmbito dos Eixos de Ação, e a articulação com os projetos já existentes em outras pastas. Ressalta-se a importância de políticas em rede com outras secretarias, a partir da compreensão da segurança pública como problema transversal, além da importância da governança no processo de construção de uma política pública e da definição dos mecanismos para tanto.

A definição da periodicidade e dos instrumentos para acompanhamento e avaliação constante das políticas previstas no Plano, com a pactuação de indicadores a serem monitorados, sendo eles subjetivos e/ou objetivos, é outro ponto que merece destaque para que a política tenha sua efetividade, eficiência e eficácia.

A institucionalização do Plano com instrumentos normativos, por meio da promulgação de Legislação Municipal, também se constitui como etapa possível para a continuidade da política e para que a implementação ocorra com a legalidade necessária.

Por fim, para marcar o começo do funcionamento do Plano Municipal de Segurança Pública voltado à prevenção, a apresentação oficial pode ser feita para os diversos órgãos governamentais, tal como para a sociedade civil. Vale ressaltar, nesse ponto, a

importância de estratégias de comunicação que marquem o início dos projetos individualmente, além do contexto geral da nova política de segurança pública.



## 2. EIXOS DE AÇÃO EM UM PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Ainda que o gestor opte por não realizar todas as etapas prévias à elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública, isso não impede que o conteúdo propriamente dito das ações que irão compor a estratégia em segurança pública municipal seja construído e posteriormente apresentado à comunidade local. O presente tópico, portanto, irá expor detalhadamente quais são as atividades que se entende como essenciais na constituição do Plano, buscando enfatizar aquelas destinadas à redução da violência armada.

Para isso, as ações foram divididas em **cinco Eixos de Ação**, que são:

- (A) Sistema de Gestão Integrada;
- (B) Governança Participativa e Controle Social;
- (C) Ordenamento Territorial Urbano;
- (D) Informação, Inteligência e Operações de Segurança e;
- (E) Prevenção Social da Violência e Promoção da Cultura de Paz.

Cada Eixo é composto de projetos específicos, mas nem todos precisam ser inéditos. Conforme será apontado, parte das ações podem ser realocadas de outras pastas do governo municipal.

### A. Sistema de Gestão Integrada

O primeiro Eixo engloba as ações e projetos que visam estruturar o Plano Municipal de Segurança Pública, por meio da criação de um comitê, grupo de trabalho ou núcleo de profissionais que serão centrais na coordenação das iniciativas em segurança pública. O importante é que esse espaço seja um local de integração entre as diferentes secretarias municipais que se relacionem com o tema. As boas práticas estudadas no *Produto 1 - Estudo de Caso de Três Experiências de Prevenção À Violência em Âmbito Municipal* indicam que um núcleo gestor forte, bem articulado e com recursos humanos próprios para tal tarefa pode ser um grande diferencial no sucesso do Plano. O caso de Pelotas, no Rio Grande do Sul, é um exemplo de boa prática a ser seguida nesse quesito. Criou-se, como mecanismo de governança, o Gabinete de Gestão Integrada e o Comitê Integrado de Prevenção, os quais, em conjunto, foram designados a monitorar a política de segurança pública e a acompanhar a implementação das estratégias.

A presença do prefeito no núcleo ou comitê gestor certamente valoriza as ações, pois atesta a centralidade da segurança pública para a gestão municipal. O núcleo também será responsável por encadear as ações do Plano com a atuação dos órgãos estaduais da área, sobretudo Polícia Militar e Polícia Civil do estado. Outra possibilidade seria a definição de uma secretaria, subsecretaria ou diretoria que funcionasse como núcleo central de gestão do Plano. Nesse desenho, há um



secretário executivo específico para coordenar os trabalhos que serão desenvolvidos, o que agrega em termos de diretividade para as ações, além de um ganho em relação à burocracia – destinação de verba, servidores e estrutura física próprios.

A instância de coordenação do programa pode ser estabelecida por meio de Decreto Municipal, o que lhe garante maior estabilidade e delimita suas áreas de incidência. Com esse aparato delineado, certifica-se da disponibilidade dos recursos necessários à construção da política municipal de segurança pública, seja através da elaboração de um projeto de lei específico que a consolide ou não. Definir se a política será institucionalizada na forma de lei passa pela avaliação do apoio político e social consolidado durante o processo de validação do projeto, conforme será melhor delineado no Eixo *Governança Participativa e Controle Social*.

Nesse sentido, sempre que possível, a vinculação do Plano a instrumentos técnicos de planejamento constitui outra ação no sentido da institucionalização da governança em segurança pública no município. Exemplos disso são a inclusão das ações centrais no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). No PPA, têm-se o instrumento voltado ao planejamento estratégico do município (organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção a um cenário de médio prazo). A LOA garante o orçamento necessário para a execução das

ações no ano e a LDO a inclusão nas metas orçamentárias do município.

Um ponto importante do Eixo *Sistema de Gestão Integrada* é a combinação de duas frentes de trabalho. Por um lado, há o esforço necessário para a implementação de projetos que são inéditos, elaborados especialmente para a nova política. Por outro, ações que já são conduzidas em outras pastas ou secretarias – educação, assistência e/ou desenvolvimento social, cultura, trabalho, juventude, direitos humanos e cidadania, etc. – também devem ser abarcadas no escopo maior da política. Um exemplo seria um projeto que propicia cursos profissionalizantes para jovens em situação de vulnerabilidade que já estava sendo executado por meio da Secretaria do Trabalho e que passa a integrar o conjunto de projetos da Política Municipal de Segurança Pública.

O **Pacto Pela Vida**, política pública estadual implementada em Pernambuco, é um exemplo de modelo de gestão da segurança pública marcado por ações integradas e interinstitucionais, por meio da atuação de diversas frentes de trabalho e de entes subnacionais. Foi reproduzido no nível municipal da capital do estado com o nome de **Pacto Pela Vida do Recife**, constituindo-se no Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência. Para a devida integração e transversalidade das ações e dos órgãos governamentais, criou-se o Comitê de Governança do Pacto pela Vida, com a participação ativa do governo municipal (mais informações a respeito do Pacto pela Vida podem ser acessadas no *Produto 1*).

**Esse primeiro Eixo está fundamentado na construção de uma metodologia baseada na gestão para resultados, pressupondo que o comitê gestor especifique, já no momento inicial o que deve ser feito para alcançar os resultados desejados**

Assim, as ações são monitoradas pelo comitê/núcleo pré-definido que se torna, também, uma instância municipal de avaliação da política de segurança pública. É esse comitê que irá definir as prioridades, acompanhar os resultados do plano e revisar as metas inicialmente traçadas. Construir os instrumentos desse monitoramento é uma etapa essencial que deve ser previamente planejada. Em conjunto, o comitê gestor também precisará definir os responsáveis por cada ação de acompanhamento.

Para realizá-lo, alguns possíveis instrumentos são:

- Reuniões periódicas com os gestores responsáveis – coordenação e equipe executora – para cada projeto implementado;
- Visita aos locais de execução das políticas (ex.: Centros de Comando da Guarda Municipal, locais onde são desenvolvidos projetos culturais e educacionais com jovens etc.);
- Sistematização dos indicadores previamente estabelecidos em planilhas que apresentem a série histórica de tais valores e demonstrem o desenvolvimento do programa.

Em resumo, portanto, esse primeiro Eixo está fundamentado na construção de uma metodologia baseada na gestão para resultados, pressupondo que o comitê gestor especifique, já no momento inicial o que deve ser feito para alcançar os resultados desejados, valendo-se da definição de indicadores e metas para mensurar tal evolução. Para tanto, devem ser produzidas informações, no decorrer da execução da política, que permitam identificar em que medida as ações planejadas estão caminhando para o alcance daquilo que foi estabelecido, possibilitando monitorar o curso da implementação do programa e constituir subsídio para sua futura avaliação. Assim, considerando que o monitoramento é constituído por uma dinâmica de reuniões e de fluxo de informações entre os órgãos – executores e gestores – reitera-se a necessidade de: (a) uma divisão de responsabilidades entre órgãos, (b) uma rotina de reuniões internas à própria gestão e (c) a disponibilização de um instrumento de apoio a essas atividades (formulários, planilhas, etc.).

## B. Governança Participativa e Controle Social

O segundo Eixo proposto é o de *Governança Participativa e Controle Social*, que engloba as ações necessárias para trazer a segurança pública para o centro do debate da comunidade local, integrando as propostas às demandas dos moradores da cidade. Com isso, ganha-se muito em legitimidade e horizontalidade da política, que é pensada desde baixo, ou seja, integra comunidade, trabalhadores da ponta do serviço, gestores e coordenadores.

Nessa linha, a criação de conselhos comunitários de segurança e prevenção a nível local, que se tornam representantes dos bairros ou de territórios delimitados para esse propósito específico, é um dos principais instrumentos. Essas instâncias se tornam responsáveis pela escuta das demandas daquele território no que diz respeito a problemas da violência e do crime, responsabilizando-se por sistematizar as principais questões e encaminhá-las aos gestores centrais. Além disso, são esses atores os mais capacitados para apresentar os projetos englobados no Plano aos moradores da localidade, fazendo com que a política deixe de estar apenas no papel e seja reconhecida pelo seu público-alvo.

Um dos problemas nessa comunicação, contudo, é que, em muitos casos, os moradores e seus representantes desconhecem as reais possibilidades de incidência da Gestão Municipal nas questões da violência, razão pela qual criam expectativa de mudanças que extrapolam os limites de ação do ente

municipal, como, por exemplo, reivindicações que envolvem a ação exclusiva das Polícias Militar e Civil ou execuções orçamentárias inviáveis para a realidade da cidade. Soma-se a isso uma dificuldade bastante comum que é a própria materialização da demanda social em um formato padronizado e replicável.

Por essas razões, outra ação extremamente importante no âmbito do Eixo *Governança Participativa* é a implementação de mecanismos próprios para a capacitação da comunidade local, por meio de ciclos de formação continuada, eventos públicos etc., que possuam o objetivo de preparar essa população para os fóruns de discussão. Em tais eventos, temas gerais concernentes à segurança pública e estratégias efetivas para superá-los podem ser abordados de forma didática, visando o grande público. É apenas por meio de uma participação qualificada que os polos da gestão e da comunidade poderão estabelecer um diálogo proveitoso, visando o bem comum. Com isso, o que se está dizendo é que de nada adianta que o Plano estabeleça comitês participativos se não determinar também os mecanismos de seleção de seus representantes e de capacitação daqueles que irão compor tal espaço.

Essa etapa ganha ainda mais relevância no momento de avaliação e monitoramento da política, na medida em que esses atores serão os primeiros interlocutores a serem acionados pelos responsáveis pelo acompanhamento. Uma das dificuldades recorrentes no monitoramento de políticas públicas é a de estabelecer o contato com os usuários dos projetos e ações de um dado programa, o

**Nesse mesmo Eixo, ganha destaque a necessidade da implementação de mecanismos de escuta social e de prestação de contas a respeito do processo de andamento do Plano ao longo do tempo.**

que deixa de ser um empecilho quando essa comunicação, além de ser feita em momento prévio, mantém-se ao longo do tempo. Para isso, a aproximação entre gestão municipal e grupos organizados, como associações de moradores ou entidades da sociedade civil que possuem legitimidade no local, pode ser uma boa forma de iniciar essas conversas.

Nesse mesmo Eixo, ganha destaque a necessidade da implementação de mecanismos de escuta social e de prestação de contas a respeito do processo de andamento do Plano ao longo do tempo. Assim, o mesmo grupo de atores descentralizados que trazem as demandas comunitárias ao representante do comitê central será responsável por acompanhar a execução do programa, auxiliar no monitoramento das ações e servirá como canal de interlocução entre usuários e prestadores de serviços.

Mas moradores e usuários dos projetos que compõem o Plano não são os únicos que precisam ser integrados à gestão municipal. Para que os programas em segurança pública alcancem melhores resultados, atores institucionais também precisam ser incorporados às ações, tais como Polícia Militar, Polícia Civil, Institutos de Perícias, Administração Penitenciária, unidades socioeducativas, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria

Pública. Engajar esses grupos é essencial no processo de implementação do Plano, o que pode ser feito por meio de reuniões prévias – momento em que as propostas serão apresentadas, com o intuito de ouvir as opiniões e sugestões antes da finalização – e posteriores, como forma de ir alinhando a execução das ações com esses profissionais.

Com esse espírito de integração interinstitucional, a lei que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), Lei 13.675/2018, em seu art. 20, estabelece a criação do Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social que terá a participação de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE realizada em 2019, 828 municípios afirmaram possuir Conselho Municipal de Segurança Pública. Os resultados mostraram uma evolução na criação de novos Conselhos entre 2014 e 2019: houve um aumento de 19,8% em 5 anos. Contudo, do total, 542 realizaram pelo menos uma reunião nos últimos 12 meses (65,5%), o que evidencia um cenário de pouca efetividade da maior parte deles. Além disso, em apenas 387 houve algum tipo de infraestrutura disponibilizada pelo Município para a realização<sup>6</sup>.

6 IBGE. Pesquisa Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>

A pesquisa do IBGE ainda mostrou o crescimento da implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança, instrumentos que possibilitam ampliar a comunicação entre a sociedade civil e as Polícias Civil e Militar, buscando diminuir os índices de violência. Normalmente, são espaços de discussão sobre melhores estratégias de enfrentamento à violência, por meio da construção de uma cultura de paz entre os envolvidos. Entre 2014 e 2019, houve uma expansão maior desse tipo de Conselho do que dos próprios Conselhos Municipais de Segurança Pública, crescendo 190,4%, ao passar de 480 para 1.394 municípios com esses espaços.

Esses tipos de Conselhos reforçam a necessidade de trazer para a discussão grupos que normalmente não estão no centro desses debates sobre enfrentamento do crime, como representantes da iniciativa privada, sociedade civil, universidades e centros de pesquisa, etc. Em conjunto com a Polícias Civil e Militar e, principalmente, Guarda Municipal, por meio de ações de fortalecimento dessa relação – grupos de escuta, dinâmicas integrativas, oficinas de discussão –, cria-se um espaço democrático que será essencial para o sucesso do Plano. Em cidades maiores, pode-se estimular a criação de Conselhos de Segurança Cidadã específicos para bairros ou comunidades, os quais serão organizados pela Secretaria de Segurança ou comitê gestor do Plano, reportando-se ao Conselho Municipal de Segurança.

Com esse mesmo objetivo, outra possibilidade é a criação de um Observatório Municipal da Segurança, que pode ser construído em parceria com universidades ou outras instituições da

sociedade civil. Trata-se de uma instância responsável pela produção de indicadores do cenário do crime e da violência, análises sócio-históricas mais apuradas sobre o contexto violento específico da região e possíveis avaliações sistêmicas sobre o andamento da política implementada. As experiências exitosas de Planos Municipais de Segurança Pública têm mostrado que universidades, instituições de pesquisa e Organizações Não Governamentais (ONGs) podem ser grandes parceiros na implementação de uma nova forma de pensar a segurança pública na cidade.

## C. Ordenamento Territorial Urbano

As relações entre segurança pública e transformações urbanas são conhecidas há tempos pelos especialistas e gestores da área. Com a Escola de Chicago, ainda no início do século passado, se coloca o primeiro importante grupo de estudos sociológico sobre centros urbanos, combinando conceitos teóricos e pesquisa de campo de caráter etnográfico. A partir de então, emergem pesquisas que buscam indicar níveis de causalidade entre transformações no espaço urbano e questões vinculadas à segurança pública.

No Brasil, abranger o espaço territorial urbano na política de segurança pública se tornou central, sobretudo a partir do processo de urbanização das cidades brasileiras e do crescimento desordenado das periferias e favelas nas metrópoles e cidades de médio porte. A ideia por trás dessa ação é de que

a oferta de infraestrutura e serviços públicos possibilitam e estimulam uma vida pública de qualidade, onde a convivência pacífica possa acontecer de forma digna e civilizada.

## O caso de Medellín

Com as transformações urbanas realizadas no início dos anos 2000, a cidade colombiana ganhou notoriedade mundial como exemplo de uma política de segurança pública que focou no princípio de que o desenho urbano de qualidade e a gestão eficiente de recursos seriam capazes de responder às demandas sociais por mais paz social. Por meio de um plano de desenvolvimento estruturado, implementou-se uma combinação de políticas de desenvolvimento urbano,

inclusão social e segurança que se traduziu no conceito de “urbanismo social”.

Esse modelo acabou se tornando uma estratégia de prevenção à violência, na medida em que contribuiu para melhor qualidade de vida das famílias socialmente excluídas, maior integração entre os moradores das comunidades de alto risco e redução dos incentivos à criminalidade. O teleférico construído na Comuna 1 para facilitar a integração desses moradores se tornou um dos principais símbolos do projeto.

**Figura 1:** Teleférico construído na Comuna 1, em Medellín.



Fonte: Javier Larrea/Getty Images.  
Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/menos-violenta-e-mais-prospera/>

Para informações detalhadas sobre o Plano de Convivência e Segurança Cidadã desenvolvido em Medellín no início dos anos 2000, acesse o *Produto 1 - Estudo de Caso de Três Experiências de Prevenção À Violência em Âmbito Municipal*.

O enfoque no reordenamento urbano que deve constituir parte dos projetos do Plano Municipal pode ser concretizado em legislação específica à parte. Algumas possibilidades são: construção de um plano de ordenamento territorial, de um Código Comunitário/de Convivência e de uma lei própria abordando o funcionamento irregular de estabelecimentos comerciais, o comércio ambulante irregular ou ilegal, as atividades que gerem poluição sonora ou o abandono de imóveis, por exemplo. Além de estabelecer parâmetros que visam limitar assentamentos urbanos irregulares, bairros com baixa infraestrutura e outros problemas relacionados à arquitetura social da cidade, essas legislações específicas procuram solucionar problemas de perturbação ao sossego e pequenos delitos.

No Plano Integrado de Segurança Pública do Município de São Carlos (SP), implementado em 2019, foi promulgada legislação específica sobre a poluição sonora, sendo um dos pontos inovadores da iniciativa. O Decreto municipal Nº 130 de 2010, que regulamentou a Lei municipal 13.768/2006, estipulou o valor de R\$ 2.500,00 para a multa a ser aplicada no caso de infração dos dispositivos da lei, além de parâmetros específicos para a avaliação de ruídos em áreas habitadas.

Já em Pelotas (RS), no programa Pacto Pelotas pela Paz, foi implementado um Código de Convivência, isso é, um marco legal próprio para os temas de perturbação do sossego, com foco na regulamentação do consumo de álcool na rua. Nesse tipo de estratégia, contudo, deve-se atentar para a repercussão de ações como a restrição do horário de

funcionamento de bares e casas noturnas, por exemplo, uma vez que são medidas comumente impopulares e com alto grau de impacto na sociabilidade de jovens. Nesse ponto, a gestão do Plano deve estar sempre em diálogo com a comunidade envolvida, visando chegar a um meio termo conveniente a todos os atores sociais atingidos e mitigar possíveis resistências que possam vir a minar a própria legitimidade social da política.

Especificamente em relação aos aspectos mais vinculados à infraestrutura da cidade, algumas ações consideradas típicas do urbanismo tático são: requalificação de recantos inseguros, alargamento das vias para pedestres, criação de espaços públicos de convivência e lazer, marcação de áreas para esportes, recuperação de mobiliário urbano, pinturas decorativas externas, jardinagem, reorganização de praças, delimitação de ciclovias, eliminação ou embelezamento de grades e muros, pequenas obras de acessibilidade, espaços infantis, redução do fluxo de veículos, democratização da malha de iluminação, criação de ciclovias etc.



## O caso de Teresina

A inclusão da prevenção à violência no âmbito da política pública municipal de Teresina (PI) se fortaleceu com a criação do programa Lagoas do Norte, parceria entre Prefeitura Municipal de Teresina e Banco Mundial. Em 2012, a instituição, junto do Município, realizou investimento na região conhecida como Lagoas do Norte, visando consolidar uma reformulação urbanística, com foco no aperfeiçoamento da infraestrutura e no desenvolvimento sustentável dos bairros. Diversas mudanças de viés urbanístico foram realizadas, com melhorias no saneamento básico, paisagismo, habitação, entre outras intervenções. Foram construídos parques na região, com a inclusão

de pontos de revitalização urbana e de uso comunitário do espaço público. A parceria foi firmada em três principais componentes, sendo eles (i) modernização da gestão, (ii) qualificação urbana e (iii) inclusão produtiva e recuperação econômica.

A região foco do projeto de revitalização é composta por 13 bairros e circundada pelos rios Poti e Parnaíba, de modo que eram comuns alagamentos dos espaços no entorno dos rios, prejudicando enormemente os moradores dessas localidades. Assim, uma das principais intervenções urbanísticas realizada pelo Município na parceria com o Banco Mundial foi a construção de pontes entre esses dois rios, conectando vilas que estavam isoladas até então.

**Figura 2:** Canal Pe. Eduardo e Lagoas do Cabrinha e da Piçarreira depois das obras realizadas



Fonte: Vila Bairro Segurança: a experiência do programa-piloto e os desafios para a consolidação de uma política municipal de prevenção à violência em Teresina (PI). Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/vila-bairro-seguranca-teresina/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/vila-bairro-seguranca-teresina/).



Além dessas ações, alguns programas típicos de urbanismo social também podem ser implementados no contexto do Eixo *Ordenamento Territorial Urbano*, como a participação da sociedade no planejamento da cidade, conectando com o Eixo *Governança Participativa e Controle Social*, além de programas que visem o investimento em obras e serviços que garantam a mobilidade, o acesso a práticas esportivas, culturais e de lazer e a acessibilidade de todos aos principais espaços públicos, por exemplo.

Outro aspecto que pode ser bastante importante, sobretudo em municípios que possuam ou que desejam implementar uma Guarda Civil Municipal, é a qualificação desses agentes para os aspectos característicos ao urbanismo que estão associados à segurança pública. A própria promulgação de legislações específicas, conforme já sugerido, deverá ser internalizada pelos profissionais, para que possam atuar nas fiscalizações e controles necessários. Além disso, a GCM também será responsável por fiscalizar a manutenção dos espaços públicos que tenham sido eventualmente requalificados no contexto do novo Plano. Deste modo, a conscientização da importância desse tipo de ação preventiva por parte dos guardas é um ponto central para que os ganhos estruturais oriundos dessas ações perdurem no Município e se tornem, efetivamente, patrimônios da cidade.

## D. Informação, Inteligência e Operações de Segurança

O quarto Eixo de Ação apresentado é o de *Informação, Inteligência e Operações de Segurança*, que busca apresentar ações que podem ser implementadas no âmbito da competência municipal visando o policiamento e a repressão do crime. Aqui é importante destacar que toda a estratégia de policiamento, seja da polícia ostensiva ou investigativa, está a cargo da gestão estadual, de modo que os municípios possuem um papel apenas subsidiário e limitado às possibilidades de incidência da própria Guarda Civil. Ainda assim, uma série de ações cabíveis ao Município podem ser elencadas, conforme se demonstrará a seguir.

Uma primeira inserção é a elaboração de um aparato próprio para a construção de índices criminais sobre a realidade do município, preferencialmente com dados de georreferenciamento que permitam definir os principais *hot spots* da cidade (áreas de maior incidência de certos tipos de crimes) e os locais de policiamento preventivo das áreas. Esse tipo de informação só poderá ser adequadamente produzido por meio de uma articulação com os setores estatísticos da Polícia Civil e Militar do estado, mais um motivo pelo qual o Eixo *Sistema de Gestão Integrada* deve estar implementado e atuante.

Nessa mesma linha, uma estratégia bastante utilizada pelas boas práticas de Planos Municipais de Segurança Pública é a criação de um centro de monitoramento eletrônico da cidade,

**As operações de fiscalização precisam ser apresentadas à sociedade local como uma ferramenta de controle e prevenção da violência, de modo que compreendam o propósito e colaborem durante a execução das mesmas.**

construído e operacionalizado em parceria com a GCM e as polícias estaduais. O espaço, que reúne as imagens tanto das câmeras instaladas na cidade pelo próprio poder público quanto do videomonitoramento realizado por empresas privadas, deve ser gerenciado por profissionais especializados, que utilizam os materiais para monitorar o trânsito e a segurança da cidade, disparando os devidos alertas à GCM e à Polícia Militar, quando necessário. Softwares específicos para a leitura de placas de carro nos pontos de saída do município, permitindo o cruzamento entre ocorrências de veículos também podem ser instrumentos válidos a serem incluídos nesse Eixo.

Além disso, a organização de um plano de policiamento para a cidade que reúna as diferentes forças policiais, estabelecendo o formato de operações integradas específicas, como operações de fiscalização em bares e casas noturnas ou em determinados locais do trânsito da cidade, também é um tipo de ação bastante comum nas experiências avaliadas. Essas operações integradas ganham centralidade em Planos que desejam enfatizar o combate à violência armada, na medida em que podem ser planejados procedimentos específicos para a fiscalização das licenças para armamento civil, por exemplo. Operações no estilo “blitz”, com o objetivo de conferir o consumo de álcool, também podem resultar na apreensão de armas irregulares.

Os resultados nos municípios que adotaram esse tipo de tática de enfrentamento à violência – possíveis de serem medidos por meio da quantidade de bens ilegais apreendidos e de estabelecimentos e indivíduos autuados – têm evidenciado o potencial de ações que, apesar de se caracterizarem como repressivas, também atuam de modo a prevenir a ocorrência de crimes. É importante frisar, contudo, que as operações de fiscalização precisam ser apresentadas à sociedade local como uma ferramenta de controle e prevenção da violência, de modo que compreendam o propósito e colaborem durante a execução das mesmas.

De outra parte, também os guardas municipais e policiais envolvidos precisam estar devidamente treinados, para que as ações sejam uma forma de aproximar os efetivos e a comunidade, evitando situações conflituosas desnecessárias. Estabelecer esse tipo de treinamento na rotina da GCM passa por outro ponto central ao Eixo *Informação, Inteligência e Operações de Segurança*: a definição de instrumentos regulatórios da Guarda, como plano de carreira, Ouvidoria e Corregedoria próprias, regras para uso do armamento e construção de núcleos de informação integrados.

Assim, mais do que criar ou expandir o número de agentes da GCM, uma política de segurança pública municipal de qualidade carece de uma Guarda qualificada e atuando a partir de

instrumentos que institucionalizam, regulam e norteiam sua atividade. Ressalta-se que o debate a respeito de segurança pública dentro do ente federativo municipal foi fortalecido com a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014), mas ainda há pouco consenso sobre o papel das Guardas Civis brasileiras ou mesmo sobre sua identidade institucional. O que a essa altura já está claro é que a GCM se diferencia das outras instituições de segurança pública principalmente pela sua vocação preventiva, comunitária e destinada à mediação de conflitos, tal como previsto no art. 3º da referida Lei.

Apesar do avanço alcançado com o Estatuto, a questão institucional da Guarda Civil Municipal é um desafio ainda presente. Normalmente, os principais documentos que regulamentam e colaboram para o bom funcionamento da GCM são Códigos de Conduta e formalização de responsabilidades e deveres dos guardas. Além disso, a institucionalização dos processos de capacitação também passa pela consolidação de uma estrutura institucional da Guarda Civil Municipal de cada cidade.

Os dados da Pesquisa MUNIC 2019<sup>7</sup> evidenciam o crescimento das GCMs ao redor de todo o país. De 2009 a 2019, o percentual de municípios que contam com Guarda Municipal no país passou de 15,5% para 21,3%. A realização de cursos de formação à corporação foi verificada em 75,6% das GCMs do país. Os

temas mais recorrentes de capacitação foram: defesa pessoal, Primeiros Socorros, armas não letais e uso diferenciado da força, nessa ordem.

Outro dado que merece destaque é em relação ao porte de arma de fogo. De 2014 para 2019, houve um incremento de 6,8 pontos percentuais entre as Guardas que utilizam o armamento, passando de 15,6% para 22,4%. Por outro lado, apenas 46,8% (556) das municipalidades com tais corporações afirmaram ter instituído algum tipo de controle sobre sua Guarda Municipal em 2019, o que mostra a importância de que os instrumentos antes mencionados sejam implementados já no momento da criação da GCM.

Por fim, outra ação possível para o presente eixo é a articulação entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal buscando o incremento da investigação de homicídios na cidade. Já há algum tempo construiu-se um consenso entre os especialistas da área que a investigação e punição eficiente para os crimes de homicídios possuem um papel essencial na garantia da segurança pública, seja por representar um atentado ao bem jurídico mais valioso, a vida, seja pela relação que esse tipo de crime possui com o cenário da violência como um todo. Nesse sentido, ainda que essa seja uma competência restrita à Polícia Civil, nada impede que o Plano Municipal preveja mecanismos de articulação entre os principais entes envolvidos (Polícia Civil, Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário), buscando o desenvolvimento dessas investigações, o monitoramento dos índices de esclarecimento e das taxas de condenação por esse crime e a avaliação dos principais gargalos que impedem melhores resultados nesse ponto.

7 IBGE. Pesquisa Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>

## E. Prevenção Social da Violência e Promoção de Cultura de Paz

É no aspecto preventivo que toda política municipal de segurança pública deve centrar a maior parte de suas ações. Assim, se no Brasil a atribuição da polícia coercitiva e judiciária é prioritariamente dos estados, às gestões municipais cabem as políticas preventivas transversais. As responsabilidades dos municípios em relação à segurança pública devem estar mais focadas na redução e prevenção das causas e fenômenos que provocam e reproduzem a violência do que necessariamente no combate e repressão do crime. Se é no âmbito local onde emergem os conflitos, é também nele onde estão as soluções mais apropriadas.

Em cidades maiores, uma prática comum que vêm sendo adotada em experiências exitosas é a construção de núcleos de prevenção em territórios especialmente vulneráveis, definidos durante a fase do diagnóstico. Em alguns casos, como no COMPAZ, no Recife, esses espaços ganham uma estrutura predial própria onde ficam concentradas as ações de promoção da integração social de tal localidade. Nesse tipo de proposta, as ações são pensadas de acordo com a territorialidade específica. Leva-se em conta, por exemplo, o perfil socioeconômico da população, ou conflitos territoriais, com a consideração de demandas locais. No Fica Vivo!, em Belo Horizonte, foram criados os Núcleos de Prevenção à Criminalidade que funcionavam nesse sentido.

### COMPAZ e Cultura de Paz

No Recife, uma das estruturas implementadas na política de segurança pública municipal, conforme já mencionado anteriormente, foi o COMPAZ - Centro Comunitário da Paz, inspirado na experiência da cidade colombiana de Medellín. Desde 2016, criaram-se quatro equipamentos, que se traduziram em estruturas prediais próprias, os quais possuem diversas atividades que, em conjunto, conseguem dar conta da transversalidade e integralidade da política de segurança. O público focal das estruturas são as crianças e jovens e o principal objetivo é o de estabelecer laços entre a comunidade, o poder público e a população, com o oferecimento de oportunidades e serviços, cursos e atividades esportivas, a fim de garantir a cidadania. Oferece-se, também, cursos de capacitação, espaços para resolver pendências documentais, orientações judiciárias, mediações de conflitos, entre outros.

**Figura 3:** Atividades de cultura realizadas no COMPAZ



Fonte: Apresentação realizada em Brasília, em 28 de março de 2019

Conforme já pontuado no Eixo *Informação, Inteligência e Operações de Segurança*, essa vocação preventiva também deve estar no centro da atuação da Guarda Civil Municipal, que pode ser um agente promotor de ações de preservação dos espaços públicos, por exemplo. Para que a Guarda desempenhe esse papel de forma integral, é importante reiterar a necessidade de capacitação específica sobre ações preventivas, preferencialmente realizada de modo contínuo.

Além da GCM, outros atores devem ser chamados a atuar nessa frente preventiva, sobretudo aqueles vinculados às pastas da educação, assistência social, saúde, cultura, juventude, etc. Em articulação com os projetos de inclusão social já existentes no Município, é esse Eixo que concentra programas de integração de crianças e adolescentes e de jovens vulneráveis, grupo prioritário quando se pensa em prevenção ao crime e à violência. Essas iniciativas podem focar em diversos aspectos como: conscientização do uso abusivo de álcool e drogas; reforço escolar; inserção no mercado de trabalho, a partir de capacitações específicas ou cadastros em empresas de recrutamento; promoção à saúde; oportunidades em atividades culturais, como bandas, corais, grupos de hip-hop, etc.

Há ainda o público de egressos do sistema socioeducativo e sistema penal, que pode ser abarcado em projetos mais amplos de integração social, mas que também pode ser foco de ações características que compreendam as especificidades daqueles que acabaram de sair de uma situação de privação de

liberdade. Nesse aspecto, vale lembrar que as medidas socioeducativas em meio aberto devem ser executadas pelos serviços do município, conforme disposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e reforçado pela Lei do SINASE (Lei 12.594/12). O Município, portanto, é peça chave na construção do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, o que, no caso dos adolescentes a quem se atribui prática de ato infracional, inicia com o cumprimento de medida (como Prestação de Serviço à Comunidade ou Liberdade Assistida), mas deve continuar após o término da sanção, por meio da inserção desses jovens na rede de proteção à infância e adolescência.

Ainda no que diz respeito a programas voltados a grupos específicos, mulheres vítimas de violência doméstica, felizmente, vêm despertando cada vez mais a atenção das políticas municipais de segurança pública. No Pacto pela Vida em Recife, por exemplo, foi construído um Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher<sup>8</sup>, com linhas de ação específicas no âmbito da proteção e assistência. A vantagem de construir um documento representativo por tema (como violência de gênero, por exemplo), é que tais iniciativas acabam ganhando mais destaque e visibilidade, ainda que se mantenham articuladas com o restante da política de segurança pública. O mesmo pode se estender a políticas de

8 Prefeitura Municipal de Recife. **Cidade segura para as mulheres** - Plano de Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher no Recife (2013-2016), 2013. Disponível em: [http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano\\_cidade\\_segura\\_web.pdf](http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano_cidade_segura_web.pdf)

proteção ao público LGBTQIA+ ou outros grupos vulneráveis identificados na realidade do município (ex.: grupos indígenas, comunidades quilombolas etc.).

Além disso, é também no nível da prevenção que podem ser promovidas políticas de mediação de conflitos, visando prevenir, inclusive, que instâncias do âmbito judicial sejam acionadas para resolver, por exemplo, situações conflitivas entre vizinhos. Com esse mesmo objetivo, um dos aspectos centrais do Eixo é a promoção de eventos e campanhas que apontem para a disseminação de uma cultura de paz, os quais podem ser realizados em parceria com a Secretaria da Comunicação Social e/ou Educação.

Por fim, assim como realizado no contexto do Vila Bairro Segurança em Teresina (PI), a elaboração de um projeto próprio que busque a capacitação de professores e funcionários das escolas municipais visando uma educação não violenta é uma linha de ação que pode surtir efeitos positivos para todo o ambiente escolar. A estruturação de uma cultura de paz passa, portanto, por pensar a segurança pública em sua integralidade, o que abarca desde conflitos mais pontuais, muitas vezes negligenciados pelo poder estatal, até situações mais graves, como homicídios ou crimes patrimoniais. Conforme visto, o Município possui as condições necessárias para agir em todas essas frentes, colocando-se como um primeiro degrau na construção de um país mais pacífico e integrado.





**02**

# **Guia Segurança no Município**

# 02

## Guia Segurança no Município



Programa  
Cidades  
Sustentáveis



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA