

# Miriam Guindani\*

## O processo de gestão da segurança municipal\*\*

**RESUMO:** O artigo analisa o papel do governo local na segurança pública. Focaliza, sobretudo, o processo de gestão de políticas preventivas multissetoriais, em recentes experiências dos municípios brasileiros. Visando contribuir para o aperfeiçoamento dos modelos estudados, propõe a adoção de matriz integrada de gestão de políticas para a segurança municipal.

**Palavras-chave:** segurança municipal, gestão, prevenção da violência.

### I Considerações preliminares

Ao analisar o papel dos municípios na execução das políticas de segurança pública no Brasil é importante tecer algumas considerações preliminares: (a) as Constituições Federais antes de 88, não explicitavam claramente as competências do município como integrante da federação, ainda que fosse consensual que as mesmas compreendiam também os municípios; (b) a Constituição de 1988 insere, expressamente, nos seus art. 1º e art. 18, o município como ente federativo<sup>1</sup>; (b) a demanda por políticas municipais para segurança do cidadão esteve, por muito tempo, distante das administrações municipais, uma vez que segurança pública, historicamente, era responsabilidade dos governos estaduais; (c) a partir de 88, a concepção de segurança pública como tarefa do Estado, passa a ser resultante da harmonia e complementaridade das funções das organizações políticas compostas por união, estados e municípios. Ou seja, a segurança pública passa a ser atribuição das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assim como, pela via de funções distintas dos três poderes republicanos: executivo, legislativo e judiciário.

\*\* Este artigo é uma síntese das principais propostas apresentadas no Relatório do Grupo de Trabalho - o qual fui coordenadora - sobre Segurança Municipal, do Projeto "Arquitetura Institucional do SUSP"- SENASP, FIRJAN, PNUD (março de 2004). São inestimáveis as colaborações dos professores Luiz Eduardo Soares, João Trajano Sé, Jaerson L. Bezerra e Maria do Carmo Menezes.

<sup>1</sup> "No art. 1, lê-se: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito

Defendo neste artigo, a partir destas ponderações introdutórias, as múltiplas vantagens do governo local para a função de provimento de políticas municipais e multissetoriais para segurança pública. Sobretudo, na área da prevenção da criminalidade urbana que deve envolver o fortalecimento das comunidades locais, especialmente na prevenção situacional – aquela que tem por finalidade reduzir as oportunidades de que um delito criminal seja cometido.

Por outro lado, deve-se ter prudência ao atribuir aos municípios brasileiros competências relacionadas à segurança pública. Vale ressaltar que, algumas destas atribuições (especificamente quanto ao papel das Guardas Municipais) pressupõem reformulações que são matéria de emenda constitucional.

A segurança municipal também deve estar orientada por diretrizes, conceitos e prioridades, definidos pelo substrato jurídico e ético da Constituição Federal de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Isto, implica a prioridade pela vida e integridade física como bens a serem preservados -acima de quaisquer outras considerações-, e a observância irrestrita dos direitos fundamentais do(a) cidadão(ã).

Por isso, é necessário instituir os limites e as atribuições da esfera municipal, para que possam ser reconhecidas, em contrapartida, as potencialidades municipais. Entendo que as cidades terão condições, deste modo, de incorporar as novas competências e compartilhar, sem ambigüidades com as outras esferas, as funções de segurança pública.

## 2. A expansão da segurança municipal no Brasil

Importante destacar que somente em meados da década de 90 verificam-se iniciativas pontuais de alguns municípios e regiões metropolitanas brasileiras na formulação e execução de políticas locais de prevenção do crime e da violência.

Múltiplos são os fatores que contribuíram para que os prefeitos tivessem de reinterpretar os seus “limites” e concepções sobre a segurança pública. Destacam-se, entre tantos, a elevação das taxas de criminalidade e a generalização da sensação coletiva de insegurança nos principais centros urbanos. Ambos os fenômenos, associados, fizeram da segurança gênero de primeira necessidade e a principal demanda dirigida pelos eleitores aos candidatos nas últimas eleições municipais. Também a divulgação e o conseqüente acesso da opinião pública a experiências internacionais positivas - que conseguiram conter e reverter altos índices de criminalidade -, passaram, da mesma forma, a inspirar e influenciar alguns gestores municipais.

e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

No art. 18, lê-se: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil corresponde a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

Várias administrações municipais começaram, então, a apresentar soluções aos problemas de suas cidades. Iniciativas municipais (Prefeituras de Santo André, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, etc.) e regionais (Fórum metropolitano de São Paulo e Recife) emergiram como possibilidades complementares aos mecanismos tradicionais de prestação de segurança às populações locais. Experiências de parcerias entre a sociedade civil e o policiamento comunitário também se tornaram referência nacional, como por exemplo o Projeto Fica Vivo (parceria entre o Centro de Estudos em Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais / Crisp, a Prefeitura de Belo Horizonte e o Governo do Estado de Minas Gerais), no Morro das Pedras (Belo Horizonte).

Verifica-se, por outro lado, que grande parte das experiências municipais revelaram-se incipientes e heterogêneas, não somente quanto ao processo da gestão, mas, principalmente, quanto à qualidade da formação dos profissionais que atuam na área da segurança pública e violência urbana. A heterogeneidade manifesta-se, seja na multiplicidade das modalidades de gestão municipal, seja na pluralidade das políticas adotadas. Muitos exemplos poderiam ser oferecidos. Eis uma pequena amostra desta rica –porém problemática– heterogeneidade: algumas prefeituras optaram pela criação de uma secretaria específica de Segurança Municipal, sem necessariamente possuírem guardas civis –foi o caso de Vitória (ES), em 1997–; outras reformularam radicalmente suas Guardas, armando-as –foram os casos de Novo Hamburgo (RS) e Diadema (SP), em 2000; houve ainda aquelas que investiram em programas multissetoriais de prevenção da criminalidade e mantiveram suas Guardas desarmadas –Porto Alegre (RS) e Rio de Janeiro (2000). A aposta em conselhos municipais de segurança e contratos locais de gestão – Jardim Ângela, cidade de São Paulo, em 2000– também começaram a fazer parte da agenda pública, assegurando, assim, a participação e o controle social por parte das comunidades locais.

O quadro acima descrito vem gerando restrições à sustentabilidade política e à disseminação de algumas dessas experiências. A situação atual revela, portanto, uma baixa institucionalidade, descontinuidade freqüente, ausência de trabalhos avaliativos e de sistematização das experiências existentes. Além disso, a implantação destas iniciativas municipais em segurança pública tem recebido críticas e sofrido resistências por conta das mudanças que provoca no papel do município e na estipulação de suas responsabilidades. Muitos gestores municipais hesitam em aventurarem-se num terreno complexo devido as mais diversas resistências. Encontram-se resistências, principalmente, entre os gestores e operadores dos sistemas de segurança pública estaduais e no próprio interior das corporações policiais, especificamente nas Polícias Militares.

<sup>2</sup> Destacam-se como referências importantes, nesta área, instituições como o Centro de Estudos em Cidadania e Segurança Pública da Universidade Cândido Mendes (CESEC), o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP), o Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER), o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD), o Instituto São Paulo Contra a Violência, o Instituto Sou da Paz, o Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV) e o Viva Rio.

<sup>3</sup> Destacam-se, entre outras, as seguintes publicações internacionais: diretrizes sistematizadas pelos programas Segurança Cidadã, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e *Safer Cities*, do Habitat / ONU e do ICPC (Centro Internacional pela Prevenção do Crime), assim como os programas de prevenção do crime e da violência da Organização Mundial da Saúde (OMS), da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), e os Cadernos do *Projeto Città Sicure* da Regione Emiglia-Romagna (Itália).

Esse contexto de resistências e hesitações é reforçado pela expansão do efetivo e, na prática, da competência das Guardas Municipais, sem que estas alterações tenham sido precedidas por uma padronização nacional mínima, que implicasse introdução de novas exigências, as quais acompanhassem, qualificassem e disciplinassem os esforços de reconstrução institucional em curso nos municípios. As Guardas têm se expandido por duas formas: como instituições locais de segurança urbana preventiva e comunitária, e como instituições locais de combate e repressão ao crime, no horizonte de indefinição normativa e profunda ambigüidade política. As resistências têm se acirrado, sobretudo, quando a ampliação do espaço profissional enseja intensa interação com os outros órgãos da Justiça criminal.

Por outro lado, verifica-se também, nesse processo de expansão de atribuições das Guardas, a influência de uma cultura reativa, uma fragilidade conceitual e a escassez de quadros capacitados para a gestão de uma Guarda Municipal cidadã. Isso favorece a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias estaduais, assim como a conseqüente disputa irracional de competências, em lugar do intercâmbio solidário, da troca de informações e da cooperação nas ações de prevenção.

Outro fator que tem dificultado o avanço sustentado de políticas municipais de segurança tem a ver com a própria inexperiência de gestores e profissionais no tratamento do tema. A socialização das experiências significativas na área<sup>2</sup> é ainda precária. Há escassez de publicações<sup>3</sup> sobre o tema e de diretrizes básicas orientadoras à gestão pública municipal, neste setor.

Necessita-se, inicialmente, redefinir radicalmente a própria concepção de segurança pública, vigente e, conseqüentemente, rever as próprias atribuições dos atores envolvidos na segurança municipal. Nesse sentido, é imperativo o desenvolvimento de um campo de saber específico nesta área, já que no Brasil ainda é muito recente. Seja este campo de saber, através da esfera acadêmica, seja no domínio das organizações da sociedade civil, seja no âmbito das agências públicas, seja ainda entre profissionais do sistema de segurança pública.

Creio que a assunção do tema “segurança municipal” na agenda política e sua inclusão no campo de atenção dos atores habilitados para atuar na formulação e implementação de políticas públicas para a área de segurança, implicam uma redefinição quanto a cada um dos aspectos que anteriormente assinaliei. Do ponto de vista institucional e doutrinário, é

fundamental e viável, a revisão de responsabilidades e a adoção de canais de cooperação entre as unidades federativas e os municípios, sem o descumprimento do que está constitucionalmente previsto.

Para tanto, urge desenvolver um novo paradigma relativo à segurança pública que concebe e distribui os papéis a serem desempenhados pelos mais variados atores, cuja atuação direta ou indiretamente diz respeito a essa área. Essa, seria talvez, um encaminhamento bem radical com desdobramentos expressivos sobre o próprio perfil dos atores que tradicionalmente têm atuado nessa área.

Tenho, por conseguinte, como pressuposto que as políticas sociais, econômicas e urbanas, promovidas pelas administrações municipais, são fundamentais à prevenção do crime e da violência, devendo complementar a atuação articulada do sistema de Justiça criminal (polícias, órgãos judiciais e sistema penitenciário), igualmente orientada –supostamente- por objetivos comuns: resolução pacífica dos conflitos urbanos, prevenção do crime e redução da reincidência criminal. Ou seja, a segurança municipal deve ter o compromisso ético-político de visar, principalmente, às pessoas mais vulneráveis a processos de criminalização e vitimização, sendo reconhecidamente uma das principais demandas da população em situação de pobreza, particularmente dos jovens e das famílias em situação de risco.

Nesse sentido, as ações de prevenção primária, secundária e terciária<sup>4</sup> da segurança municipal devem se constituir em duas frentes complementares: situacional e social. A primeira, voltar-se para o ambiente e o sistema que favorecem e alimentam a dinâmica criminal; a segunda, focalizar os fatores estruturantes da vulnerabilidade criminal<sup>5</sup> -desigualdade social, fragilização dos vínculos familiares/sociais, cultura do narcotráfico, violência interpessoal e intrafamiliar.

Por tudo isso, se vislumbra que um longo percurso precisa ser trilhado para que as administrações municipais credenciem-se a celebrar contratos locais de gestão de uma segurança municipal efetiva. As novas orientações no sentido do estímulo à participação e à assunção de novas responsabilidades, por parte dos municípios, exigem mudanças de ordem política, tecnológica e organizacional e impõem algumas demandas aos gestores e operadores municipais. Será imprescindível, logo, desenvolver padrões mínimos e mecanismos de gestão que ofereçam substratos para a criação de um sistema integrado de ações, informações e formação profissional.

<sup>4</sup> Conforme MESQUITA, P. (2004) : *Prevenção Primária*: Designa intervenção nas oportunidades que propiciam o crime e a violência, visando evitar a desordem (entendida como desrespeito à legalidade, entendendo-a como expressão do contrato social que preserva direitos e liberdades), e a ruptura de laços vicinais e de solidariedade. O foco é o meio ambiente físico/urbano e social; *Prevenção Secundária*: Designa intervenção que visa evitar a criminalidade violenta. O foco são grupos e pessoas vulneráveis, ou em situação de risco de se tornarem agressores ou vítimas; *Prevenção Terciária*: Designa intervenção que visa evitar o círculo vicioso da violência. O foco são pessoas e grupos que já se tornaram agressores ou vítimas. Busca-se oferecer condições para a reinserção familiar, profissional e social.

<sup>5</sup> Conforme MESQUITA, P. (2004) *vulnerabilidade* é a qualidade associada a condições vivenciadas pelo(a) cidadão(a), por famílias, por grupos e/ou por comunidades, que os tornam mais suscetíveis à prática de crimes e ao envolvimento com situações violentas e suas consequências. Já a *resiliência* é a qualidade que se associa a condições

### 3. Mecanismos da gestão municipal da segurança urbana

Sem pretender esgotar as múltiplas possibilidades que implica um processo de gestão da segurança urbana, apresento alguns mecanismos de sustentação à gestão municipal de políticas para segurança local.

Inicialmente, sugiro que o processo de implantação da segurança municipal decorra a partir da sistematização de uma matriz de gestão integrada<sup>6</sup>. Essa matriz é uma ferramenta de sistematização e gerenciamento das várias políticas horizontais, verticais e transversais de prevenção da criminalidade e da violência. Por ser racional e sistêmica, a matriz visa sistematizar um processo de gestão municipal interdependente, compatível com a implantação de políticas multissetoriais, que advenham da combinação de múltiplas abordagens. A matriz não é uma agência, um conselho, um fórum ou um órgão de coordenação ou execução, mas um mecanismo de gestão que possibilita um conjunto de práticas e procedimentos que expressam condições e produzem conseqüências relevantes, tanto no nível da implementação das políticas, como do gerenciamento de sua articulação intersetorial.

Pressupõe-se, portanto, uma série de atos e decisões articuladas por um conjunto de princípios, conhecimentos e pelo uso de diferentes estratégias de intervenção. Nessa perspectiva, a matriz serve de referência para identificação de problemas, seleção de atividades, definição de prioridades no atendimento de determinadas demandas ligadas à (in)segurança, focalização das ações, otimização de recursos e mobilização de setores para a definição de metas e objetivos comuns.

A matriz de gestão integrada torna-se, também, uma ferramenta para que união, estado e município possam pensar e agir a partir de uma base de dados consistente, estudando as situações de vulnerabilidade criminal que são próprias a cada realidade e propondo estratégias de resolução de conflitos, sob a forma de um contrato local para uma cidade mais segura.

Na implementação da matriz de gestão integrada da segurança local, o governo municipal deve eleger o diagnóstico da violência e criminalidade como um dos focos nucleares de sua política global. É sabido, o quanto o governo estadual e federal não conseguem produzir bons diagnósticos da dinâmica criminal nos municípios, pois as taxas de criminalidade geralmente estão agregadas e os indicadores sociais não estão organizados em um banco de dados capaz de cruzar diferentes informações no nível de desagregação

vivenciadas pelo(a) cidadão(a), por famílias, por grupos e/ ou por comunidades, que os tornam menos suscetíveis à prática de crimes e ao envolvimento com situações violentas e suas conseqüências.

<sup>6</sup> Para maior aprofundamento sobre proposta de matriz de gestão integrada ver SOARES, Luiz. Plano de Segurança para Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre, 2001. publicado no site [www.luizduardosoares.com.br](http://www.luizduardosoares.com.br)

necessário. Na maioria das vezes, isso impossibilita uma leitura detalhada da dinâmica criminal de cada região de cada cidade. Nesse sentido, se as informações estiverem estrategicamente orientadas para a produção de diagnósticos sempre tópicos das dinâmicas criminais e da violência, acredita-se que os projetos multissetoriais poderão gerar resultados significativos para a segurança municipal, cujo impacto será sensível.

Indica-se, deste modo, a criação de uma matriz de gestão tipo “guarda-chuva”, integrada e sistêmica, que articule diversos projetos multissetoriais e pluridimensionais, inscrevendo-se na matriz do governo municipal, cuja meta prioritária deve ser a redução da violência e da criminalidade, sobretudo da criminalidade violenta, e cujos resultados indiretos a serem alcançados devem ser: a eliminação da exclusão; a expansão da cidadania; a promoção do respeito à dignidade humana e da solidariedade; a redução da injustiça estrutural e a promoção do desenvolvimento econômico-social em bases crescentemente democráticas.<sup>7</sup>

A gestão da segurança municipal além de estar sustentada numa dimensão racional sistêmica deve estar orientada por princípios ético-políticos suprapartidários. Por isso, é fundamental incorporar, nas condições objetivas das informações, o conhecimento e a captura das condições subjetivas do ambiente em que ocorre o debate e a demanda por segurança local. Torna-se decisivo decifrar as forças que condicionam os recursos, os discursos e os valores culturais veiculados, tanto pela mídia como nos espaços públicos; identificar “quais são os problemas da insegurança” e as estratégias tradicionais para resolução dos mesmos.

Entram em cena as habilidades do gestor para lidar com o jogo dos diferentes interesses políticos; articular grupos muitas vezes antagônicos; administrar alianças e incompatibilidades existentes entre os diversos segmentos. Nesse aspecto em específico, destacam-se como as diferentes experiências vêm demonstrando que o sucesso da gestão de políticas públicas está associado ao perfil do gestor<sup>8</sup>. Por isso, se deve atentar para algumas habilidades e competências, como por exemplo a liderança política. A gerência da política de segurança municipal pressupõe a capacidade de aproximar diferentes representantes da sociedade, através do conselho municipal de segurança e de outras instâncias de mobilização.

Além disso, não basta ser um “policia experiente”. O gestor deve ter uma visão ampla e a capacidade de desenvolver pensamentos complexos que envolvam uma abordagem sistêmica. Trata-se de lidar, ao mesmo tempo, com muitos conflitos, interesses concorrentes, contraditórios e complementares. É

<sup>7</sup> Conforme proposto por SOARES, L. Op.cit.

<sup>8</sup> Conforme CARVALHO, Maria. Gestão de competências uma nova (?) abordagem em recursos humanos, 1998.

preciso saber combinar pensamento global e prática local. Ambos pressupõem o desenvolvimento de conhecimentos específicos sobre segurança urbana e prevenção da criminalidade. Os gestores devem ser, simultaneamente, especializados e dotados de uma concepção abrangente, quando se trata de analisar e intervir na realidade de sua cidade.

Flexibilidade também é necessária para enfrentar as mudanças rápidas do ambiente social, o que exige uma sensibilidade para lidar com as diferenças individuais e grupais; estabilidade e firmeza para lidar com situações de tensão, rebeldia e insatisfação; abertura para ouvir, respeitar e, eventualmente, incorporar outros pontos de vista; julgamento crítico e contextualizador; e, por fim, tolerância para aceitar os riscos e incertezas que todo projeto empreendedor provoca.

O gestor deve demonstrar competências estratégicas que se manifestarão na capacidade de pensar e de decidir o que fazer com base em diagnóstico rigoroso e sob inspiração de um planejamento racional, antes de lançar-se à ação, de forma voluntária. Disposição para investir na qualidade e na inovação. Saber, ainda, trabalhar com processos, redes, conexões de relações e não com normas, regras automatizadas ou procedimentos burocratizados. Ou seja, demonstrar humildade para aprender com os erros, com os outros, e de facilitar processos contínuos de aprendizagem, reciclagem; e coragem para romper com a improvisação meramente reativa, com o impulso inercial à repetição e com o amadorismo em áreas que concentram ampla variedade de eventos, situações e conflitos.

Contudo, não basta o perfil do gestor se adequar às novas exigências de competência gerencial na área. Será necessária a constituição de uma unidade gestora que deve ser formalmente definida e dotada dos poderes e recursos necessários para assumir a condução de políticas locais de segurança municipal. A composição de uma unidade, uma agência ou um organismo central, deve articular departamentos e secretarias relevantes, isto é, os protagonistas das áreas de polícia (ou, em nosso caso, também e, sobretudo, a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura.

Indispensável incluir na articulação, as entidades da sociedade civil, associações comunitárias, a mídia e os cidadãos dispostos a participar. É preciso que haja uma liderança hábil para promover a aliança entre os agentes envolvidos e firmes para conduzir com clareza, persistência e paciência, o processo explicando-o reiteradamente à sociedade, sublinhando o sentido de

fundo que subsume a pluralidade de ações e projetos sob a unidade de um programa ou de uma política única uniforme, digna deste nome.<sup>9</sup>

Em síntese, a unidade ou organismo central deve prover liderança, mobilizar os setores pertinentes, estimular a diversidade (ideológico-étnico-cultural e outras) dos participantes, engajar as cidadãs e os cidadãos, mobilizar o maior número possível de parceiros institucionais (como as universidades e as igrejas) e informais, e conduzir o processo segundo as mediações do tríptico diagnóstico-planejamento-avaliação.

A unidade central e seus coordenadores devem ser capazes de fazer o seguinte: definir prioridades, identificar alvos e elaborar planos de ação; influenciar as decisões e as políticas das organizações relevantes; estimular e manter parcerias comunitárias; analisar dinâmicas criminais, tendências, fatores de risco e meios de afetá-los; avaliar as ações com rigor; coordenar setores diversos, operando articuladamente; comunicar-se bem com o público. Desnecessário adicionar que essa unidade –que deve ser constituída por uma equipe multidisciplinar qualificada- e seu gestor precisam de recursos financeiros para trabalhar com eficiência.

Para que estas ações integradas se implementem e desenvolvam, será necessário que o processo transite entre os seguintes estágios:

- 1) diagnóstico das dinâmicas criminais e dos fatores de risco (seja de vitimização, seja de recrutamento pelo crime), locais e gerais;
- 2) plano de ação que seja capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos e estipular metas. Sua implementação importa em tarefas de coordenação e na garantia de cumprimento de metas e cronogramas. É conveniente implantar projetos piloto e observá-los, criticamente, como experimentos-demonstração;
- 3) avaliação (não só dos resultados, também do processo), seguida do monitoramento, que significa a correção de rumo ditada pela constatação dos erros<sup>10</sup>.

O planejamento racional dessas operações complexas e interligadas pode ser efetuado a partir do levantamento das informações: as expectativas e demandas dos diferentes cidadãos, quanto à (in) segurança urbana; os problemas mais sérios da cidade por regiões/bairros; os esforços de diferentes organizações que podem ser coordenados para evitar duplicações e fazer o melhor uso dos

<sup>9</sup> Op. Cit, SOARES, 2001.

<sup>10</sup> Conforme GUINDANI, M. Projeto Arquitetura Institucional do SUSP. FIRJAN/PNUD/ SENASP Relatório de GT da Segurança Municipal, 2004.

recursos disponíveis. Atentar para o fato de que, muitas vezes, as opiniões mais eloqüentes e motivadas da comunidade não são necessariamente aquelas dos mais afetados pela violência e pelo crime. É preciso identificar corretamente quem corre os maiores riscos.

Muitas dúvidas surgem na busca das informações. Quais órgãos devem ser contemplados? É imprescindível contemplar: as polícias e outros órgãos da Justiça criminal da área, os quais, ao longo do tempo, coletaram e usaram estatísticas sobre crime e violência, além de terem familiaridade com os problemas locais; bancos de dados e outras formas de reunião de informações coletadas por grupos comunitários ou ONGs que se dedicam a questões ligadas ao crime e à violência; bancos de dados e outras formas de reunião de informações coletadas por pesquisadores de instituições acadêmicas e científicas da localidade; órgão governamental nacional/estadual/regional pode coligar informações pertinentes.

<sup>11</sup> A importância de dispor de mapas da criminalidade tem sido recorrentemente destacada por gestores e especialistas há pelo menos dez anos. Ela antecede, portanto, a incorporação da temática da cidade ao debate sobre segurança. Atualmente, existe tecnologia suficientemente avançada não somente para que tais mapas sejam compostos como, também, para que sejam produzidas atualizações praticamente em tempo real. Apesar disso, há poucas cidades que dispõem desse tipo de informação. Onde existem sistemas avançados e rápidos de mapeamento, porém, os gestores não hesitam em atribuir a tais recursos uma parcela do sucesso das iniciativas das políticas de segurança.

Após acessar um conjunto de informações, é necessário que a unidade gestora constitua um banco de dados e produza um mapa da criminalidade<sup>11</sup> da cidade. Assim, será possível realizar uma revisão das experiências anteriores, análise e estudos de alternativas que estão sendo aventadas ou experimentadas pelo município para, num segundo momento, realizar a planificação, ou seja, a tomada de decisões sobre alternativas e delimitação de prioridades, metas de impacto a curto, médio e longo prazos. Para tanto, é preciso: selecionar e agrupar os problemas prioritários em áreas de foco; identificar e abordar possíveis parceiros na região para ajudar a reduzir o crime e a violência; assegurar recursos para um bom gerenciamento de projetos.

Também se deve ter de antemão quais são as linhas para o desenvolvimento de projetos de prevenção que podem ser trabalhadas pelo município. Indica-se abaixo, algumas áreas<sup>12</sup>:

- Programas de acesso à justiça e a mecanismos de resolução pacífica de conflitos, reinserção social de egressos do sistema penitenciário e do programa de medidas sócio-educativas, policiamento comunitário, orientação jurídica e assistência judiciária, oferta descentralizada de serviços de justiça e cidadania, centros de mediação formal e informal de conflitos, núcleos de atendimento a vítimas de violência, apoio à reinserção profissional, comunitária e familiar de egressos, etc .
- Programas para a adolescência, a juventude e suas famílias; (programas de acesso a atividades culturais e esportivas, educação e qualificação profissional, geração de trabalho, emprego e renda, saúde);

<sup>12</sup> Op.cit, GUINDANI, 2004

- Mobilização social, associativismo e promoção de cultura da paz urbana; (apoio à formação e fortalecimento de lideranças, organizações e redes comunitárias, campanhas de comunicação social, programas de educação para a cidadania, promoção de eventos públicos, etc.)
- Planejamento urbano e qualificação de espaços públicos; (ordenação de áreas de grande circulação de pessoas, planejamento e controle do trânsito, iluminação pública, criação e requalificação de espaços públicos de convivência e lazer, qualificação do entorno das escolas e parques públicos, regularização fundiária, adoção de estratégias que previnam a formação de guetos em zonas urbanas e que evitem conflitos entre grupos vizinhos, etc.)
- Enfrentamento de fatores de risco<sup>13</sup>; (abuso de álcool e outras drogas, disponibilidade de armas de fogo e outros fatores identificados em cada local) e aumento dos fatores de proteção.

Por fim, a gestão deve ser monitorada e avaliada para produzir os seguintes resultados no que tange ao: gerenciamento integrado, orientado para diagnóstico, planejamento e avaliação sistêmica da segurança local; a utilização da mediação como principal estratégia na resolução pacífica dos conflitos urbanos e da violência interpessoal; a formação integral dos profissionais da ponta, através de educação transdisciplinar, ações conjuntas e sistema informatizado de comunicação; aos mecanismos de controle interno e externo supracorporativo; a participação efetiva da comunidade nas várias etapas do processo da gestão da segurança municipal e dos projetos de prevenção; a redução da criminalidade violenta e da violência difusa; e ao aumento da segurança subjetiva dos cidadãos. Para isso, devem ser definidos indicadores capazes de monitorar e avaliar o desempenho de cada item acima e dos projetos implementados, tanto no seu processo de gestão quanto nos impactos das suas ações. O monitoramento e a avaliação devem estar devidamente planejados e orçados

#### 4. Considerações finais

Mesmo reconhecendo-se “os riscos de apropriação privada dos serviços públicos de segurança, por parte das elites locais nas pequenas cidades – riscos, de resto, sempre presentes, qualquer que seja o formato institucional, há vantagens evidentes na gestão municipal: a presença capilar das agências governamentais tende a facilitar a operação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle externo democrático, de articulação com a sociedade,

<sup>13</sup> Conforme MESQUITA, P. (2004) **Fatores de Risco:** são fatores que aumentam a probabilidade de incidência de crimes e violências, e de suas consequências negativas. **Fatores de Proteção:** são fatores que diminuem a probabilidade de incidência de crimes e violências, e de suas consequências negativas.

de planejamento sensível às peculiaridades de bairros e comunidades, e de avaliação sistemática das políticas públicas”<sup>14</sup>.

A proposta de matriz de gestão, apresentada neste artigo, propõe a articulação de quatro linhas de ação integradas:

- criar sistema integrado de estratégias e promoção da segurança local, ou coordenação sistêmica de projetos multissetoriais de prevenção da violência;
- criar sistema integrado de informações, monitoramento e avaliação, através de um banco de dados com diagnóstico da dinâmica criminal que torne acessível, às instituições públicas do município e da região metropolitana pertinentes, os indicadores da criminalidade e os indicadores sociais, enriquecendo o conhecimento especializado, o qual também se beneficiaria de debates na comunidade e de pesquisas científicas;
- criar sistema integrado de formação, através da capacitação e do treinamento, na área de segurança municipal e prevenção da violência urbana, de gestores e operadores dos serviços de segurança pública (guardas civis, polícia comunitária) e dos serviços sociais (agentes de saúde, educadores, assistentes sociais e conselheiros tutelares);
- criar sistema integrado de controle interno, externo e de participação social, através de diferentes canais de comunicação (mídia, jornal interno) e participação (fóruns e conselhos municipais), de ouvidorias e mecanismos do tipo disque-denúncia.

Em síntese, defendo que a institucionalidade e sustentabilidade da segurança municipal pressupõem, portanto, a constituição de uma unidade gestora orientada por uma matriz de gerenciamento integrada, dotada de poderes e recursos capazes de: (a) operar segundo o marco da transversalidade, da co-gestão e do compartilhamento multiagencial de responsabilidades; (b) favorecer a celebração e manutenção de protocolos inter e intragovernamentais e de parcerias no âmbito da sociedade civil, necessárias à concretização dos projetos de ação; (c) assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação e controle social, no ciclo completo dos trabalhos desenvolvidos; e (d) promover a gestão participativa e descentralizada, com avaliações e monitoramento constantes e a atualização dinâmica das estratégias de ação adotadas.

<sup>14</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Op.cit.

**ABSTRACT:** The article analyses the role of local government in public security. Its main focus is the management process of multidimensional preventive policies, in recent experiences of Brazilian municipalities. As a contribution for the improvement of the studied management models, it provides the description of a new one, called integrated management matrix for the public security policies.

**Key words:**  
municipal security,  
management,  
violence prevention.

## Referências Bibliográficas

CARVALHO, Maria (1998). Gestão de competências: uma nova (?) abordagem em recursos humanos. In: Revista RAP. Rio de Janeiro. 32 (5).

GUINDANI, Miriam (2004) .Relatório do Gt sobre segurança Municipal. Projeto “*Arquitetura Institucional do SUSP- Sistema Único de Segurança Urbana*. Rio de Janeiro: SENASP, FIRJAN, PNUD .

MESQUITA, Paulo (2004). Relatório sobre o GT de Prevenção da Violência. Projeto “*Arquitetura Institucional do SUSP- Sistema Único de Segurança Urbana*. Rio de Janeiro: SENASP, FIRJAN, PNUD .

SE, João Trajano et al.(2002) Projeto de pesquisa *Gestão das Políticas de Segurança & Poder Local: instrumentos institucionais e a construção de indicadores sociais para ações de prevenção da violência criminal*. Rio de Janeiro: CESEC, UCAM.

SOARES, Luiz.(2001) *Plano de Segurança para Porto Alegre*, Prefeitura de Porto Alegre, 2001. publicado no site [www.luizeduardosoares.com.br](http://www.luizeduardosoares.com.br).