



# A Segurança Pública e os Municípios

Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê  
de Articulação Federativa

Outubro de 2003

Atualização do Debate

Março de 2004

**Comitê de Articulação Federativa**  
**Grupo de Trabalho de Segurança Municipal**

**Relatório e Diretrizes de Trabalho**  
*Outubro de 2003*

## **1. Introdução**

Nos últimos anos, o Brasil – e, em larga medida, a América Latina – tem vivenciado um crescente envolvimento do poder local, por meio das prefeituras municipais e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e execução de políticas públicas de segurança e de prevenção à violência e à criminalidade. Ao lado do também crescente engajamento da União nos esforços para a superação do crime e da violência nas cidades brasileiras, este constitui sem dúvida um dos movimentos mais significativos e animadores na conturbada história recente deste setor no país.

As fontes de inspiração para tal processo podem ser resumidamente identificadas em pelo menos três pilares decisivos. O primeiro é evidente: a acentuada elevação das taxas de criminalidade, o agravamento do medo e a generalização da sensação coletiva de insegurança em quase todo o país levaram a uma pressão política e social cada vez maior para que os prefeitos reinterpreassem o seu mandato constitucional em face do tema e, com isso, tratassem de somar-se à busca de soluções para o problema. Como já é um lugar comum afirmar, as pessoas vivem nas cidades. É, pois, no cenário urbano que cada um de nós experimenta concretamente as dificuldades do dia a dia. Também é lugar comum reconhecer que o prefeito, dentre os atores que compõem os níveis do poder executivo, é quem se encontra mais próximo do cotidiano dos cidadãos e, por sua vez, da palpitação dos grandes problemas sociais e responde pela tarefa de oferecer respostas a eles.

O segundo, embora menos explícito, está longe de ser menos importante. A ampliação da reflexão consolidada sobre os desafios gerados pela complexidade dos fenômenos da violência e do crime, de um lado, e as evidências de insuficiência e esgotamento das políticas calcadas tão somente na atuação repressiva dos órgãos policiais e de justiça criminal para fazer frente a eles, de outro, possibilitou a emergência de uma visão ampliada, sistêmica e contemporânea de segurança pública que, diante das evidências, reconhece que a preservação democrática da ordem pública pressupõe a incorporação de outros atores governamentais além das polícias, assim como necessita garantir a participação cooperativa da sociedade e das agências públicas e civis que prestam serviços essenciais à população. Isto se traduz em uma perspectiva pragmática, realista e, por isso, integradora pautada por ações intergovernamentais e multisetoriais. Sua ênfase desloca-se para desenvolvimento de estratégias preventivas, articuladas e pró-ativas capazes de ultrapassar a dimensão dramática e emergencial dos problemas de insegurança pública. Tal perspectiva identifica-se com uma noção de ordem urbana em sentido pleno, isto é, como algo intimamente associado às condições para a obediência às leis e a sociabilidade não-violenta. Ora, se é essa a visão, torna-se gritante a vocação dos municípios para jogarem um papel central também neste setor da gestão pública.

Finalmente, há todo o processo de descentralização e municipalização da administração das políticas públicas essenciais acelerado no país a partir de 1988. Se é necessário observar eventuais novos desafios que tal processo gerou (a necessidade de

regionalização de determinadas políticas e tarefas, por exemplo), é inegável a ampliação do grau de sucesso, racionalidade e eficiência que o mesmo imprimiu em diversos campos da administração pública no país. É, portanto, natural, que este levante questões e idéias e inspire novos caminhos e possibilidades também no âmbito da segurança pública.

Não por outra razão, o tema da segurança municipal encontra-se contemplado com destaque no Plano Nacional de Segurança Pública do novo Governo Federal; e a Secretaria Nacional de Segurança Pública vem ampliando seus esforços e investimentos em relação a este. Ocorre, porém, que, embora visíveis os avanços, a consolidação de uma agenda prática de segurança municipal para o país, sustentada por conceitos e modelos comuns mínimos, enraizada nas estruturas institucionais das prefeituras e nas mentes de seus gestores, harmonizada com Estados e União em termos de cooperação e divisão de competências, e abrigada pelos marcos constitucionais e legais claros e bem definidos, é ainda uma tarefa por ser feita. O número de prefeituras que contam com secretarias ou órgãos gestores específicos para a questão é ainda muito modesto. A identidade e o mandato das guardas municipais evidencia graus de incerteza jurídica muito além do aceitável. Os limites e mecanismos de cooperação intergovernamental são ainda objeto de polêmica e indefinição. E mesmo as experiências nacionais e internacionais exitosas que surgem como farol para iniciativas afins em diversos locais, não permitem divisar em bases consistentes e consensuadas uma política nacional para a segurança municipal.

Por estas razões, e por sugestão das próprias associações nacionais de prefeitos e municípios, foi criado no âmbito do Comitê de Articulação Federativa (instituído em abril último pela Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República, pela Frente Nacional de Prefeitos, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Associação Brasileira de Municípios) este Grupo de Trabalho de Segurança Municipal, coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Este contou, ainda, com a participação do Conselho Nacional das Guardas Municipais, e, naturalmente, tinha a tarefa de enfrentar as questões acima e de avançar na direção da criação das pautas e consensos mínimos necessários para a afirmação de uma agenda de segurança municipal para o Brasil, assentada sobre a sintonia entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios.

Após três meses de trabalho, partindo das proposições dos representantes das organizações mencionadas, da inspiração trazida por boas experiências já em curso no país e das linhas gerais do novo Plano Nacional de Segurança Pública, o presente relatório sintetiza as idéias e diretrizes apontadas pelo GT para o alcance destes objetivos.

## **2. Princípios e diretrizes gerais**

- ✓ Os municípios têm um papel central para o aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil. Por isso, sua plena inserção no Sistema Único de Segurança Pública em construção é fundamental e será decisiva para o sucesso do mesmo em promover avanços na redução da criminalidade e da insegurança no país;
- ✓ Neste contexto, identifica-se que vocação essencial dos municípios neste campo é o desenvolvimento de estratégias preventivas que combinem, sob o paradigma da segurança urbana e a partir de diagnósticos locais consistentes, a atuação de guardas

municipais segundo o modelo do policiamento comunitário e da resolução de problemas, a adoção de ações sociais e urbanas preventivas focadas nas áreas, grupos e dinâmicas de maior incidência da violência e criminalidade e a preservação da ordem urbana e fiscalização de posturas municipais;

- ✓ Tal atuação deve se materializar por meio da formulação e implementação de Planos Municipais e Metropolitanos de Segurança Urbana e Prevenção à Violência Criminal, os quais precisam contemplar o envolvimento articulado dos diversos setores da administração municipal e da sociedade civil e comunidades locais em torno de uma política comum para estes campos;
- ✓ Isto posto, é natural que, contempladas as especificidades e a autonomia de cada município, os mesmos organizem-se a partir de quatro vertentes básicas de atuação:
  - Estruturação ou fortalecimento da unidade gestora da política municipal de segurança urbana e prevenção à violência e criminalidade;
  - Constituição ou aperfeiçoamento da guarda municipal;
  - Normatização e fiscalização de posturas municipais;
  - Desenvolvimento de políticas sociais e urbanas preventivas integradas;
- ✓ Finalmente, os planos devem apontar problemas prioritários para superação, combinando fenômenos gerais de violência e criminalidade com questões de interesse e competência particular para a esfera municipal. A título exemplificativo:
  - Redução de homicídios dolosos e da violência letal em geral;
  - Prevenção e atendimento a vítimas de crimes de intolerância e de violência contra grupos vulneráveis (particularmente, violência doméstica e de gênero, racismo, homofobia e exploração sexual infanto-juvenil);
  - Prevenção do aliciamento de adolescentes e jovens e da afirmação de domínio territorial pelo tráfico de armas e drogas;
  - Prevenção ao uso de drogas;
  - Preservação da ordem pública e atendimento comunitário nos centros comerciais e de serviços das cidades e em outras áreas de grande circulação de pessoas;
  - Mediação de crises e conflitos urbanos (ambulantes e comércio informal, ocupações de terrenos e imóveis particulares, eventos e manifestações em praças e espaços públicos);
  - Prevenção e controle da violência nas escolas, praças e parques públicos;
  - Segurança turística, ambiental e de sítios históricos;
- ✓ A concepção e execução de tais planos deve se dar em sintonia e cooperação com as demais instâncias federativas, sobretudo com os órgãos policiais e de justiça criminal, dentro do espírito e prática de integração sistêmica proporcionados pela criação do SUSP.

### 3. Institucionalidade e gestão

- ✓ É fundamental que os municípios avancem na definição de unidades gestoras claras e dotadas dos poderes e recursos necessários para a condução e/ou articulação das suas políticas de segurança urbana e prevenção à violência e criminalidade. O atendimento a esta demanda encontra caminhos distintos nas experiências existentes: vezes a tarefa é entregue a um núcleo de coordenação integrador situado no gabinete do chefe do executivo, vezes uma secretaria específica assume o papel (acionando transversalmente as demais a partir da estruturação matricial da administração pública local), vezes ainda a um conselho intersetorial dotado de estrutura executiva de apoio. Qualquer uma das opções pode, em princípio, funcionar bem – o essencial é que alguma seja apontada com clareza;
- ✓ O tema da gestão intergovernamental é também um item presumivelmente necessário na agenda. A descrição do paradigma aqui sugerido para a gestão municipal da segurança pública evidencia a oportunidade e a necessidade de que esta inscreva-se de forma sistêmica e complementar no contexto das ações desenvolvidas na área no plano estadual e federal. Assim, a associação frente às políticas e competências exercidas por estes entes, o amadurecimento dos meios pelos quais esta cooperação deve se dar e a garantia da consistência dos programas e ações implementados em relação ao contexto geral do SUSP devem também integrar o universo de reflexão e compromisso para o fortalecimento da segurança municipal;
- ✓ A lógica da integração aplica-se também à questão da interface com outros municípios conurbados ou vizinhos. Esta, sobretudo nas regiões metropolitanas, implica em uma série de desafios adicionais – gerados pelo caráter muitas vezes transmunicipal das dinâmicas criminais -, mas encerra também uma gama importante de oportunidades – representada pela racionalização financeira e gerencial que a ação consorciada pode trazer em muitos campos (políticas de formação, sistemas de informação, etc). Por ambas as razões, o tema da gestão metropolitana e do consorciamento de municípios merece destaque e deve ter o seu desenvolvimento estimulado por ela. Isto não apenas significa que o aspecto deve ser considerado na elaboração dos planos municipais, como também traz a possibilidade de que **planos metropolitanos ou regionais** sejam também elaborados e levados a cabo, por meio de estruturas gestoras comuns;
- ✓ Por fim, é preciso lembrar que, especialmente nos centros urbanos, o município não constitui a menor unidade possível para a gestão qualificada da segurança pública (como, de resto, de outras políticas locais). Pelo contrário, todos os casos recentes de maior sucesso na área valorizam os aspectos comunitários da política e a sua conseqüente descentralização e flexibilidade. Assim, o desdobramento em nível distrital / local das estruturas de gerenciamento e de suas ações constitui um elemento importante no desenho dos planos nos municípios cujo porte o exija. Nesse sentido, o modelo da celebração de “**contratos locais de gestão**” nas unidades distritais definidas (assim como no caso dos municípios de menor porte) pode ser uma boa fonte de inspiração: estes oferecem uma metodologia e uma linguagem eficiente para reunir em torno de um programa comum com responsabilidades bem distribuídas todos os agentes locais com responsabilidade e/ou potencial de contribuir para a reversão dos problemas de violência e criminalidade.

## 4. Eixos centrais para a política

### 4.1. Guardas Municipais

- ✓ Na Constituição de 1988, o legislador autoriza os Municípios a constituírem suas Guardas Municipais, visando a proteção de seu patrimônio, bens e serviços. Essas Guardas Civis Municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial estadual, tornaram-se agências públicas de segurança de fato, mas não de direito. Pela limitação Constitucional e também por atuarem mais próximo da população, as Guardas Civis Municipais, felizmente, não têm tradição de letalidade e de outras violações dos direitos humanos;
- ✓ É preciso, porém, transformar vocação natural em política permanente, com vistas a constituir agências municipais de segurança com um formato novo. Partindo do debate realizado em torno das propostas contidas no capítulo “Reforma Substantiva na esfera Municipal: Segurança Pública no Município – a Guarda Municipal” do novo Plano Nacional de Segurança Pública do Governo Federal e das idéias apresentadas pelas organizações participantes do grupo de trabalho, propõe-se as seguintes diretrizes gerais para a estruturação das guardas civis na perspectiva do Sistema Único de Segurança Pública:
  1. *os guardas municipais serão gestores e operadores da segurança pública, na esfera municipal. Serão os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão, atuando, portanto, como “solucionadores de problemas”;*
  2. *a metodologia prioritária, ainda que não exclusiva, será a mediação de conflitos;*
  3. *o controle externo será exercido por uma Ouvidoria independente, com poder investigativo próprio, e por conselhos comunitários, que também serão consultados no processo de planejamento e avaliação;*
  4. *a formação será um processo permanente e multidisciplinar;*
  5. *além das matérias diretamente técnicas, policiais e legais, haverá uma focalização especial nas artes marciais e no estudo prático e teórico do gradiente do uso da força;*
  6. *na abordagem geral da segurança pública o programa propõe “a criação de Comissões Civis Comunitárias de Segurança Pública ou outros órgãos democráticos e racionalmente concebidos, com participação dos cidadãos e dos responsáveis locais pela segurança, sem conotação político-partidária, nem aparelhamento por grupos ou pessoas, a fim de possibilitar o detalhamento das medidas para os locais e articulação com os órgãos de prestação de serviços de segurança pública”.*
- ✓ Dentre estes, dois tópicos centrais têm recebido particular detalhamento, tanto nos esforços desenvolvidos recentemente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, quanto nos diversos municípios que têm ampliado os investimentos no aperfeiçoamento das suas guardas civis:

a) Políticas de Formação e Informação e Gestão do Conhecimento

- Neste ponto também é importante que para a uniformização de procedimentos e condutas que a SENASP elabore – como já vem elaborando e já expôs no GT – as diretrizes curriculares de formação básica, atualização e especialização das Guardas.
- Estas diretrizes devem proporcionar diferentes visões acerca da segurança pública e capacitar o gestor de segurança pública na esfera municipal através do diálogo cotidiano com os habitantes das diferentes regiões da cidade. A atuação da Guarda Municipal deve ser orientada no sentido da mediação de conflitos e da capacidade de identificar problemas e possibilidades de soluções, de modo a envolver outras instituições.
- Quanto a Política de Informação e Gestão do Conhecimento é importante que toda a política que a SENASP vem desenvolvendo para criar uma uniformização de linguagens e categorias criminais entre os Estados seja desde já iniciada e replicada com os Municípios, de modo que estes possam dialogar com facilidade entre si e com os Estados.
- Esta uniformização facilita o diálogo entre os entes federados, proporcionando agilidade e praticidade na implementação de suas políticas e possibilita a criação de um banco de dados nacional, que se constitui em ferramenta fundamental para diagnosticar o estado da arte da segurança pública em cada unidade federativa, estruturar a adequada distribuição de recursos e planejar e executar com muito mais eficácia e eficiência as políticas públicas de segurança.

b) Valorização profissional

- Para o bom desempenho de suas funções é fundamental que as Guardas elaborem e instituam planos de cargos e salários, compatíveis com as missões acima enumeradas. Importante e registre-se como recomendações gerais dos trabalhos iniciais do GT que o regime de trabalho seja de expediente corrido de oito horas, com proibição de segundo emprego, viabilizando-se bom nível salarial.

c) Mecanismos de Controle

- A estruturação e organização da Guarda Municipal, demandará a normatização de processos, procedimentos, condutas, regras de disciplina e de competência que deverá ser elaborada com a cautela da criação de normatização uniforme, evitando-se disparidades e discrepâncias.
- Há a necessidade de criação de mecanismos de controle interno e externo, bem como sua regulamentação. Importante destacar que tratando-se de estrutura nova, é importante que regras gerais e diretrizes sejam traçadas para se evitar a instalação de uma babel e da incomunicabilidade de normas e procedimentos. Desta forma é importante que as normas e diretrizes gerais sejam aquelas elaboradas e editadas pela Secretaria Nacional de segurança Pública, ouvindo-se o GT Gestão Municipal da Segurança Pública.

- ✓ Como se pode observar, o “Programa de Segurança Pública para o Brasil” já aponta que é na condição de polícias municipais preventivas e comunitárias que as Guardas Civis serão o elo municipal do novo modelo de polícia, a medida em que as Guardas Civis são vocacionadas para ações interdisciplinares, ou seja, elas estão mais aptas que qualquer outra polícia para combinar ações policiais preventivas e comunitárias com políticas sociais urbanas preventivas.
- ✓ Existem hoje cerca de 60 mil Guardas Civis espalhados nas mais de 300 Guardas Municipais, as quais, mesmo realizando um amplo trabalho preventivo e comunitário, têm atribuições limitadas. A inclusão das Guardas Civis no Sistema de Segurança Pública deve se dar na perspectiva de ocupar um “vácuo Constitucional”, ou seja, **elas devem se constituir, quando de regulamentação, em Policiais Municipais eminentemente preventivas e comunitárias, perfil não existente no modelo atual.** Como se trata de ocupar um espaço vazio, não haverá conflito de competência com as polícias estaduais. A esfera de competência deverá ser: segurança escolar, segurança de trânsito, segurança em parques e praças públicas, defesa civil, posturas municipais, policiamento preventivo e comunitário permanente, pautado no princípio da mediação e não da repressão de conflitos tanto interindividuais quanto coletivos.
- ✓ A regulamentação das Guardas Civis Municipais como polícia municipal preventiva e comunitária tem que incluir todas as reformas substantivas propostas pelo “Programa Segurança Pública para o Brasil” e outras que estabeleçam o perfil de uma polícia multidisciplinar capaz de interagir permanentemente com a sociedade civil organizada, que tenha regras, códigos de conduta e formação novas.
- ✓ Como elo dos municípios na política nacional integrada de segurança pública, materializada no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), deverá caber ao governo federal, através da SENASP/MJ, o credenciamento e o acompanhamento da execução de programas municipais de segurança, bem como as diretrizes gerais das Guardas Civis Municipais.
- ✓ Por fim, e como consequência implícita, deve ser portanto pauta prioritária do Grupo de Trabalho de Gestão Municipal de Segurança Pública, deste Comitê de Articulação Federativa, acompanhar e intervir no debate sobre a Emenda Constitucional que cria o princípio de Poder de Polícia para as Guardas Civis Municipais e, quem sabe, apresentar ao Governo Federal minuta de Projeto de Lei que regulamenta as Guardas Civis Municipais como Policiais Preventivas e Comunitárias.

#### 4.2. Normatização e fiscalização de posturas

- ✓ A íntima associação entre a urbanidade e o ordenamento e uso adequados dos espaços urbanos e o favorecimento ou inibição da prática de atos delituosos e de violência e da insegurança difusa é hoje já um dado reconhecido para a formulação de boas políticas públicas de segurança. Assim, tendo em vista a competência eminentemente municipal para a normatização e a fiscalização das posturas urbanas no Brasil, o tema inscreve-se como mais um dos pilares para a segurança municipal;
- ✓ Este, por sua vez, desdobra-se na necessidade de que os municípios avancem na tarefa de assegurar a observância da legalidade e civilidade na ocupação do espaço urbano, contribuindo para a superação de fenômenos que, de diversas formas, contribuem para a criação de padrões de sociabilidade, de ambientes urbanos e de

redes sociais e econômicas favoráveis à eclosão e disseminação das dinâmicas criminais;

- ✓ Com isto em vista, alguns dos temas fundamentais para a atuação dos municípios neste campo são:
  - Enfrentamento das dinâmicas de camelotagem e comércio ambulante irregular e de suas vertentes criminosas;
  - Regulamentação, fiscalização e, quando for o caso, fechamento de bares e demais estabelecimentos de comercialização de bebidas alcoólicas;
  - Fiscalização do correto funcionamento de desmanches;
  - Fiscalização do trânsito, em cooperação com os governos estaduais;
  - Combate ao transporte público alternativo / clandestino;
  - Regularização fundiária;
  - Regulamentação e fiscalização de eventos e festividades públicas;
  - Combate à poluição sonora e visual;
  - Regulamentação e fiscalização das normas gerais de ordenamento urbano;
  - Enfrentamento dos problemas causados pela ocupação irregular de estacionamentos públicos e pelos “flanelinhas”.
- ✓ Todas estas tarefas são já desempenhadas pelos municípios, sendo no entanto fundamental explorar com maior profundidade suas interconexões com a segurança pública e formular ações e estratégias orientadas à criação de condições para a garantia da legalidade na cidade e a redução dos fatores indutores de criminalidade e violência;
- ✓ Para isto, naturalmente, a articulação entre os órgãos da administração responsáveis por estas tarefas, a guarda municipal e a unidade gestora da segurança urbana, a capacitação de técnicos e gestores para os fins expostos e a integração dinâmica e colaborativa com os demais organismos estaduais e federais de segurança pública e justiça criminal são decisivos, devendo ser buscados com determinação pelas administrações municipais, valendo-se tanto quanto possível de novas instâncias de cooperação intergovernamental e temática a serem criadas no interior do SUSP;
- ✓ Neste sentido, as guardas municipais devem ser preparadas para atuar preventiva e repressivamente também no ordenamento urbano das cidades, atuando em conjunto com os demais órgãos municipais e estaduais com poder de polícia administrativa (Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização, Vigilância Sanitária, Contru, PSIU, Supervisão de Uso e Ocupação do Solo, etc);
- ✓ Por fim, é fundamental também a articulação entre estratégias normatizadoras e repressivas com outras ações de caráter social e econômico capazes de contrapor os fenômenos acima expostos nas suas dimensões sociais e oferecer alternativas de geração de trabalho, emprego e renda aos cidadãos de boa fé envolvidos nas teias de informalidade e ilegalidade por aqueles geradas.

### 4.3. Políticas sociais e urbanas preventivas

- ✓ O desafio central para o sucesso de políticas e programas orientados à prevenção da violência e criminalidade reside na habilidade para, com base em bons diagnósticos dos principais problemas vivenciados em um dado local, e das áreas, grupos, fatores e dinâmicas mais diretamente associados a eles, formular e levar a cabo políticas localizadas e situacionais que, por força da sua focalização correta e articulação sistêmica, permitam produzir resultados efetivos nos menores prazos e custos possíveis;
- ✓ Esta tarefa realiza-se melhor – ou exclusivamente – por meio da focalização dos esforços nas regiões e públicos mais vulneráveis, da adequação do conjunto de ações específicas adotadas segundo as características particulares de cada local e a evolução das mesmas ao longo do tempo, da construção de parcerias locais e da ampla participação e envolvimento comunitário na produção dos diagnósticos e na formulação e implementação dos projetos e atividades;
- ✓ Para fazer isso, é fundamental contar não apenas com uma boa formulação conceitual acerca das dinâmicas criminais e de violência mais recorrentes e com bons diagnósticos das cadeias causais no contexto em foco, mas também com uma unidade gestora e articuladora bem definida e dotada de poderes e recursos para implantar uma metodologia gerencial capaz de:
  - (i) operar segundo o marco da transversalidade, da co-gestão e do compartilhamento multiagencial de responsabilidades;
  - (ii) favorecer a celebração e manutenção dos acordos inter e intragovernamentais e das parcerias no âmbito da sociedade civil necessárias à concretização dos planos de ação;
  - (iii) assegurar o funcionamento prático dos mecanismos de participação social e comunitária no ciclo completo dos trabalhos desenvolvidos;
  - (iv) promover local e descentralizadamente o monitoramento constante e a atualização dinâmica das estratégias de ação adotadas;
- ✓ Tudo isso conduz à conclusão de que os municípios são a instância naturalmente vocacionada e melhor aparelhada no modelo federativo brasileiro para o desenvolvimento e gestão de políticas públicas de segurança deste tipo e permite enxergar de forma mais clara o vasto papel passível de ser por eles desempenhado na esfera da segurança pública. Isto, evidentemente, não exclui a necessidade de envolvimento dos demais agentes públicos e privados, mas situa a municipalidade como pivô e coordenador geral do processo, construído a partir disso por meio do leque mais amplo possível de parcerias, seja externamente – por meio da cooperação intergovernamental com o Estado e a União e/ou do consorciamento com cidades vizinhas, seja internamente – por meio do engajamento da sociedade civil, iniciativa privada e comunidades;
- ✓ Em termos práticos, sem desconsiderar a multiplicidade de ações possíveis em cada caso particular, cinco campos básicos de atuação podem ser apontados como eixos possíveis para a adoção de tais políticas:
  - Segurança comunitária, acesso à justiça e a mecanismos de resolução pacífica de conflitos e reinserção social de egressos dos sistemas penitenciário e sócio-educativo;

(policimento 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 e juventude e suas famílias;**  
(programas de acesso a atividades culturais e esportivas, educação e qualificação profissional, geração de trabalho, emprego e renda, saúde, protagonismo e envolvimento cidadão, direcionados a este grupo etário e envolvendo a partir daí a sua sociabilização positiva face à família, à comunidade e à sociedade como um todo)
  - **Mobilização social, associativismo e promoção de cultura cidadã;**  
(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 e zonas urbanas de conflito entre grupos vizinhos, etc)
  - **Enfrentamento de fatores e dinâmicas de risco;**  
(abuso de álcool e outras drogas, disponibilidade de armas de fogo e outros fatores identificados localmente)
- ✓ Por fim, toda essa formulação aponta para a necessidade de criação e funcionamento, tanto nos municípios como no Governo Federal, de novas instâncias e mecanismos de gestão multisetorial, capazes de amparar tecnicamente a formulação de tais políticas integradas e de assegurar a articulação dos diversos órgãos da administração necessariamente envolvidos na sua implementação sem, contudo, violar ou minimizar as especificidades das tarefas setoriais de cada um deles.

## **5. Gestão metropolitana e consorciamento de municípios**

- ✓ Como se sabe, o tema da superação dos desafios trazidos pela interrelação e indivisibilidade de problemas sociais e urbanos nas regiões metropolitanas de todo o país encontra-se na ordem do dia dos esforços para o aperfeiçoamento das políticas públicas nestas áreas. Por outro lado, o êxito recente de experiências de consorciamento e integração de municípios tem demonstrado o quanto de racionalidade, eficiência e eficácia iniciativas de enfrentamento conjunto de problemas e desafios comuns podem trazer. A realidade, evidentemente, não é distinta no caso da segurança pública. Ao contrário, este é um dos setores nos quais o imperativo da integração para além das fronteiras municipais coloca-se de forma mais clara, seja pela sua reconhecida complexidade e multiplicidade de fatores, seja pela sua concentração nos grandes centros urbanos.
- ✓ É, portanto, fundamental caminhar na direção da multiplicação e do aprofundamento das experiências mencionadas. Isto significa fundamentalmente avançar na tradução da previsão da busca conjunta de soluções e da realização de ações integradas em planos de ação bem definidos, concretos, viáveis e com respaldo na experiência prática, assim como desenhar e institucionalizar novas estruturas de gestão voltadas à implementação e garantia de continuidade de tais iniciativas.

- ✓ Esta institucionalização, por sua vez, mostra-se, a exemplo da definição do sujeito gestor da segurança pública em nível municipal, aberta a um amplo grau de flexibilidade nas escolhas possíveis. Para exemplificar, a criação de estruturas destinadas à referida gestão metropolitana e intermunicipal pode traduzir-se empiricamente na criação de consórcios intermunicipais, conselhos gestores interinstitucionais e mesmo fóruns de prefeitos e municípios, voltados à articulação, intercâmbio de experiências e desdobramento em ações integradas. Além dos vários consórcios intermunicipais em funcionamento no país em setores diversos da administração pública, no campo específico da segurança pública podem ser citados os casos do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo e da Câmara de Defesa Social do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Recife (esta última, em criação, a partir do desenvolvimento do Programa Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência e Criminalidade naquela região, reunindo municípios, Governo do Estado e Governo Federal). O fundamental é que processos de construção de planos comuns de ação para além das fronteiras municipais divisem com clareza novas estruturas - eficientes, democráticas e permanentes - para a realização da tarefa.
- ✓ Naturalmente, a estes processos é mais uma vez decisivo que se some também o apoio e participação dos governos estaduais e da União, sempre de acordo com a perspectiva sistêmica que deve reger a conquista de avanços verdadeiros no campo da segurança pública no Brasil.
- ✓ Por fim, é preciso registrar a necessidade de que novos modelos de gestão e atuação pública nos termos sugeridos encontrem o abrigo necessário na legislação e no direito público em vigor no país. Neste sentido, o exemplo mais premente e em voga é a necessidade de regulamentação para consórcios públicos intermunicipais (em substituição aos atuais regimes de direito privado a que os consórcios em funcionamento têm tido que recorrer). Além desses, a multiplicação de experiências inovadoras e o avanço do debate público podem e devem levar a outras propostas a serem consideradas no médio prazo.

## **6. Marcos constitucional e legal**

- ✓ A concepção geral proposta para o tratamento da segurança pública em nível municipal aqui apresentada, assim como as orientações apontadas em cada um dos eixos nos quais este deve desdobrar-se, implicam também em uma pauta de mudanças legislativas de vasta relevância. Não haveria de ser diferente, dado o caráter inovador das idéias apresentadas. A maior parte das mudanças necessárias neste sentido foi já listada ao longo do texto, em cada um dos tópicos a que se referem. Os itens a seguir, portanto, apenas as reúnem de forma mais clara e concisa, de forma a situar o conjunto de sugestões a ser encaminhado para o debate legislativo. Com isto em vista, seria preciso:
  - Alterar o art. 144 da Constituição Federal, ampliando as atribuições das guardas municipais para o exercício da segurança pública municipal no contexto do Sistema Único de Segurança Pública, sem, no entanto, suprimir o caráter tão somente autorizativo do mandamento constitucional acerca da possibilidade de criação das guardas civis pelas administrações municipais;

- Regularizar as condições e requisitos para o funcionamento das guardas e os mecanismos e competências para o seu credenciamento e supervisão, nos termos propostos no tópico 4.1 acima;
- Preservar no Estatuto do Desarmamento ora em tramitação no Congresso Nacional o direito dos guardas civis municipais ao porte de arma em serviço, definindo porém as condições mínimas necessárias para que este possa efetivar-se (ao menos, mecanismos de fiscalização, controle e treinamento adequados e supervisionados regularmente);
- Aprovar regulamentação para os consórcios públicos intermunicipais e para outros modelos inovadores de gestão metropolitana e intergovernamental no campo da segurança pública;
- Avançar na direção da normatização e institucionalização do SUSP, incluindo aí a consolidação dos modelos e regras para a adesão dos municípios e dos mecanismos para a divisão de competências, a gestão e cooperação inter e intragovernamentais, a distribuição de recursos e a participação e controle social.

## 7. Financiamento

- ✓ Se é verdade que a participação dos municípios no SUSP é fundamental, também o é que esta representa uma nova competência para os mesmos, o ingresso em uma área na qual historicamente estes mantinham um envolvimento no máximo restrito. É, assim, imprescindível ampliar o debate dos marcos de financiamento que deverá viabilizar o processo proposto e encontrar os mecanismos para darem conta disso.
- ✓ Isto vale sobretudo para a criação de novas unidades de gestão na estrutura do municípios (secretarias municipais de segurança, coordenadorias, conselhos ,etc) e para a criação ou ampliação de guardas municipais, casos em que – ao contrário dos campos das políticas sociais e urbanas e das posturas, nos quais se trata muito mais de integrar ou aperfeiçoar serviços já existentes – a implementação da política implica necessariamente em novos – e significativos – investimentos.
- ✓ Assim, mesmo reconhecendo que a criação de tais estruturas deve ser precedida da disponibilidade de recursos suficientes no município para a instalação e manutenção das mesmas (já que não há como delegar a um outro ente a responsabilidade pelo custeio essencial das instâncias municipais também neste campo), é condição necessária para a possibilidade de efetivação das idéias apresentadas o encontro no curto prazo de fontes orçamentárias que confirmam o estímulo e apoio necessário para o desenvolvimento das mesmas, e no médio prazo de mecanismos permanentes e sustentáveis de financiamento que permitam a sua consolidação, continuidade e difusão em nível nacional.
- ✓ Neste sentido, um primeiro passo passa sem dúvida pela ampliação dos recursos destinados à segurança municipal no âmbito das fontes de recursos já existentes. Para tanto, além de já haver aumentado da média histórica de XX para 14% em 2003 a parcela do Fundo Nacional de Segurança Pública destinada aos municípios (o que corresponde neste ano a R\$ 57 milhões), a Secretaria Nacional de Segurança Pública compromete-se a alcançar o percentual de 20% ainda em 2004, fixando a meta de alcançar um piso de 30%.

- ✓ Em paralelo, é fundamental que o processo de institucionalização do SUSP inclua o debate e a implementação de mecanismos continuados de financiamento que permitam conferir estabilidade e sustentabilidade para as políticas municipais de segurança pública. Tal processo deve idealmente complementar-se com a regulamentação legal dos mesmos, a exemplo do que já ocorre em outros setores essenciais da administração pública.

## **8. Compromissos, responsabilidades e encaminhamentos**

- ✓ A partir das conclusões e orientações expostas, os seguintes compromissos comuns ficam definidos para atender à disposição comum de dar continuidade ao processo iniciado pelo grupo de trabalho:
  - tornar permanentes o GT e a prática de diálogo e negociação entre as organizações dele participantes, assegurando no curto prazo a realização de reuniões mensais do mesmo, dando seqüência ao debate e esforços comuns para a formulação e implantação de uma nova política de segurança municipal no país;
  - seguir elaborando e levando à prática novas experiências e modelos de gestão intergovernamental no campo da segurança pública e de aprofundamento do SUSP, independente da aprovação imediata das propostas legislativas apresentadas;
  - estudar a implementação, tanto no plano municipal como no federal, de novos modelos e estruturas de gestão que permitam a realização dos objetivos da segurança municipal e da prevenção à violência e à criminalidade com a necessária eficiência, integração multisetorial, localização das ações e participação social;
  - encaminhar aos fóruns permanentes as propostas legislativas e de financiamento formuladas, buscando a disseminação da reflexão realizada no âmbito do grupo e a criação das condições para a efetivação das suas propostas;
  - publicizar e debater o mais possível o presente relatório e apresentá-lo no Seminário Nacional “Municípios no Sistema Único de Segurança Pública” a ser promovido conjuntamente em 20, 21 e 22 de outubro próximo, com vistas à celebração de uma agenda mínima consensual para a segurança municipal, a qual deverá nortear - com transparência, diálogo, representatividade e amplitude - os esforços comuns nesta área.

# Atualização do Debate

## Março de 2004

### Demandas de Segurança Pública

A proposta da FNP incluída na Agenda das Cidades apresentada na VI Marcha à Brasília em defesa dos Municípios iniciou o debate sobre a relação da Segurança Pública com os Municípios durante o ano de 2003 que teve muitos avanços nesta temática. O novo Plano Nacional de Segurança Pública e o início da implantação da sua espinha dorsal representada pelo Sistema Único de Segurança Pública ilustra bem este avanço. Passos importantes foram dados também no que se refere à participação concreta dos municípios neste processo, com o destaque da importância desta como um dos pilares do novo Plano e a criação de canais permanentes de diálogo para o aprofundamento do tema entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP) e os prefeitos, secretários e guardas municipais, especialmente por meio de suas representações nacionais.

O **Grupo de Trabalho sobre Segurança Municipal** instituído no âmbito do **Comitê de Articulação Federativa** representou sem dúvida a maior referência neste sentido e o seu **relatório final** do ano passado, **que acompanha esta nota**, não apenas sintetiza o notável consenso alcançado em torno das diretrizes que devem guiar a política comum nesta área, como aponta com clareza os próximos passos a serem dados para a tradução das mesmas em conquistas efetivas.

**É preciso, portanto, retomá-los e levá-los à prática.** Na última reunião do grupo de trabalho, realizada em dezembro, as entidades municipalistas, juntamente com o Conselho Nacional das Guardas Municipais, cobraram a realização de uma reunião com o Ministério da Justiça e a Subchefia de Assuntos Federativos para o lançamento do relatório e a definição da agenda de trabalho de 2004. Ainda não foi possível realizá-la. Desde já, tomando como referência o conteúdo do relatório e o atual estágio de implantação do SUSP, a seguinte pauta de trabalho poderia guiá-la e às iniciativas comuns seguintes no setor:

#### 1. Consolidação e Institucionalização do SUSP

A constituição de um novo sistema nacional de gestão para a segurança pública, reunindo em torno de uma política comum e negociada as três instâncias federativas e integrando o conjunto dos seus órgãos com responsabilidades na área, seja no campo repressivo, seja no preventivo, representa sem dúvida um objetivo decisivo para a superação das dificuldades na área. É preciso, assim, avançar no processo iniciado em 2003, consolidando os passos já dados e preenchendo de conteúdo os marcos para o funcionamento de tal sistema. Para isso, é imprescindível responder perguntas como:

- ✓ **De que forma se dará formalmente a incorporação dos municípios ao SUSP?**
- ✓ **Quais os papéis a ele reservados e que inovações o SUSP deverá representar para a divisão de competências entre os entes federados na área da segurança?**
- ✓ **De que forma os municípios deverão interagir com os Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública criados em cada um dos 27 Estados da Federação?**
- ✓ **Que mecanismos de formulação e gestão intergovernamental podem ser adotados para permitir o compartilhamento democrático de decisões e conferir institucionalidade e perenidade ao sistema?**

- ✓ **Quais os canais de controle e participação social propostos para a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas?**
- ✓ **Quais serão as fontes permanentes de financiamento para o sistema e como operarão as dinâmicas de distribuição dos recursos entre os entes federativos e os órgãos executivos responsáveis pelas políticas?**

Uma vez encontradas as respostas, será evidentemente necessário somar esforços para a sua efetivação tanto no plano executivo – com a reforma dos mecanismos de gestão em vigor e a implantação da nova política – quanto no legislativo – com a elaboração e encaminhamento das propostas de normatização constitucional e infraconstitucional do novo marco a ser implantado.

É, portanto, prioritário e fundamental dar seguimento a este trabalho. O próprio GT já existente pode, naturalmente, ser um foro para isso em 2004. Mas seria certamente inadequado e incompleto travar tais debates sem a representação também dos governadores de Estado. Assim, propõe-se a criação de um novo comitê para a elaboração e negociação de propostas para a institucionalização do SUSP, reunindo as representações necessárias das três instâncias da Federação para a negociação de proposta de consenso neste sentido e o monitoramento da implementação das mesmas.

## **2. Guardas Municipais**

A ampliação do papel das guardas municipais no campo da segurança pública é um fato já em curso em inúmeros municípios do país, sobretudo nos de médio e grande porte. A definição precisa do mesmo e seus limites e de mecanismos sustentáveis de financiamento para tanto e a revisão do marco constitucional a respeito delas a partir disso estão, no entanto, ainda por realizar-se. É urgente, portanto, sempre observado as orientações sintetizadas no relatório, conhecer a proposta do Governo Federal quanto ao tema, explicitando e negociando assim posições em face pelo menos das seguintes perguntas chave:

- ✓ Quais competências, que natureza e que perfil as guardas devem ter em um novo modelo para a segurança pública no país?
- ✓ Como deve se dar e que exigências deve observar o seu processo de criação e controle?
- ✓ Que mecanismos de integração institucional e operacional das guardas com os demais órgãos estaduais e federais de segurança pública poderiam ser adotados?
- ✓ Qual deve ser, em consequência, a nova redação a ser dada ao Art. 144 da Constituição Federal no que se refere às guardas municipais e o conteúdo da também necessária nova regulamentação infraconstitucional?
- ✓ Com que calendário governo federal e municípios poderiam trabalhar em conjunto para a apresentação das propostas e negociação, aprovação e implementação das mudanças?

## **3. Financiamento e transferência de recursos**

Este é outro tópico naturalmente necessário. A discussão em torno do mesmo foi iniciada, mas não concluída, no âmbito do GT em 2003. O relatório, no entanto, fixa já algumas diretrizes claras e prevê a continuidade do debate em torno do tema, dividindo-o em uma agenda de curto prazo (transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública) e de médio e longo prazos (construção e institucionalização de mecanismos permanentes de financiamento). O cancelamento no final do ano da quase totalidade dos convênios do Funseg com os municípios em 2003, com a promessa ainda não inteiramente cumprida de celebração dos mesmos no início de 2004, constituem, porém, elementos de grave preocupação sobre este

aspecto. É preciso, assim, conhecer as propostas do Governo Federal a partir do relatório e conferir não apenas continuidade, mas concretude, ao processo.

#### **No curto prazo:**

- ✓ A SENASP manterá a previsão contida no relatório de assegurar aos municípios um piso de 20% dos recursos do Funseg em 2004 e de alcançar o patamar mínimo de 30% até o final do atual mandato presidencial?
- ✓ Tendo como referência a Lei Orçamentária para este ano e as previsões orçamentárias contidas no PPA, o que esta previsão deverá significar em termos absolutos em 2004 e com que horizontes trabalhar para 2005 e 2006?
- ✓ Quais critérios serão adotados para a seleção dos municípios a serem contemplados, a distribuição dos recursos entre eles e a aprovação de planos e projetos apresentados?
- ✓ Que tipo de investimento e atividades serão elegíveis para financiamento pelo Funseg para os municípios? A alteração aprovada na Lei que o rege será efetivamente utilizada para a extensão das possibilidades de financiamento também no campo da prevenção (políticas sociais e urbanas direcionadas aos setores e áreas mais afetadas pela criminalidade e controle de fatores de risco)?
- ✓ Quais as contrapartidas exigidas e/ou esperadas dos municípios?
- ✓ Com que modelo os municípios devem trabalhar para a elaboração e apresentação em face da SENASP e eventualmente de outros órgãos do Governo Federal de planos e projetos de segurança urbana e prevenção à violência?

#### **No médio e longo prazos:**

- ✓ Quais as propostas para a construção de novas fontes e mecanismos de financiamentos para a segurança pública e a distribuição dos recursos?
- ✓ Com que cenários, em termos de planejamento de volume de recursos para os próximos anos, União, Estados e Municípios poderiam trabalhar nesta área?
- ✓ Alternativamente, qual(is) o(s) foro(s) específico(s) para o desenvolvimento negociado destas respostas (grupo de trabalho do CAF, novo comitê intergovernamental sobre o SUSP, etc) e com que calendário este(s) deverá(ao) trabalhar?

### **4. Articulação Interministerial**

A par da ampliação dos programas e esforços no campo da justiça criminal e das guardas municipais, houve um consenso no GT em torno da necessidade de ampliar e aperfeiçoar também as iniciativas na área da prevenção, por meio do direcionamento integrado e coordenado às áreas e setores sociais mais afetados pela criminalidade e pela violência e aos fatores de risco a eles associados de políticas sociais e urbanas com impacto preventivo potencial em relação aos mesmos. Para tanto, o relatório prevê a criação de um grupo interministerial para a discussão e formulação de políticas neste sentido, seja ampliando o GT já constituído, seja formando um novo espaço, com mandato e prazo definidos e sempre assimilando a participação direta dos municípios e suas associações representativas.

É necessário, então, definir a natureza de tal grupo, sua vinculação institucional dentro do Governo Federal, seus integrantes e cronograma, e constituí-lo para viabilizar a efetivação de uma política para a superação da violência articulada também no âmbito federal, naturalmente com o necessário correspondente no âmbito de cada município.

### **5. Gestão Metropolitana e Consorciada**

Este é um tema prioritário hoje para a gestão de todo o conjunto das políticas públicas de caráter local, com evidentes e decisivas repercussões também no âmbito da segurança. No ano passado, o processo de criação do Consórcio Metropolitano de Defesa Social e Prevenção à Violência de Recife, de maneira concertada entre União, Governo do Estado, municípios da região e organizações da sociedade civil, juntou-se

ao Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo, em funcionamento desde 2001, no rol das experiências práticas deste tipo de maior vulto e alcance na área da segurança no país. O horizonte, naturalmente, é o da sistematização de modelos gerais passíveis de serem institucionalizados e disseminados nas demais regiões metropolitanas em que isto se fizer necessário, ou nas demais regiões em que o consorciamento se mostrar oportuno. Em muitas delas, o requisito do interesse também dos seus governos municipais foi também já suprido, inclusive com iniciativas locais já iniciadas.

A resposta às seguintes perguntas pode, por fim, nortear a extensão das iniciativas também neste tópico:

- ✓ Que formato(s) e modelo(s) para a gestão metropolitana da segurança pública devem ser tomados como referência e contar com o apoio e a participação do Governo Federal, dos governos estaduais e dos municípios?
- ✓ O Funseg contará com uma linha ou orientação específica de apoio a iniciativas de gestão metropolitana e de consorciamento de municípios? Em caso positivo, como superar as barreiras de ordem legal e administrativa para a expansão de programas neste sentido?
- ✓ Que regiões serão priorizadas para iniciativas deste tipo? Como integrar de maneira efetiva as ações setoriais específicas como os demais programas similares de desenvolvimento social e urbano já em curso nas mesmas?

Brasília, 16 de março de 2004

Frente Nacional de Prefeitos  
Secretaria Geral