

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Mestrado em Sociologia**

Andréa Lucas Fagundes

**A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso em
São Leopoldo - RS**

Porto Alegre, 2007

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Mestrado em Sociologia**

Andréa Lucas Fagundes

**A Municipalização da Segurança Pública: Estudo de Caso em
São Leopoldo - RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Sociologia pelo
Programa de Pós-Graduação em Sociologia do
Instituto de Filosofia Ciências Humanas da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Orientador Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Porto Alegre, 2007

AGRADECIMENTOS

Registro meus sinceros agradecimentos ao Prof. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo por proporcionar-me a oportunidade de inserção no estudo de tema tão apaixonante quanto o da segurança pública e pela atenção, respeito e amizade dispensados a mim durante a orientação neste trabalho.

Aos colaboradores da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo agradeço pela atenção e disposição em colaborar para que este estudo fosse concretizado. Em especial, ao Secretário Carlos Sant'Ana da Rosa por acolher a idéia deste trabalho e compartilhar sua experiência.

Faço agradecimento especial ao Prof. Paulo Fernando Pinto Barcellos, quem muito admiro, pelo incentivo e apoio constante à realização de minhas atividades acadêmicas, bem como pela contribuição em meu desenvolvimento profissional e pessoal e, especialmente, pela relação de amizade e respeito existente entre nós.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial aos professores, aos colaboradores e aos colegas pelo convívio e troca de experiências durante o curso.

Aos amigos que encontrei nesta caminhada, agradeço pelas discussões e troca de idéias a respeito da violência e criminalidade, especialmente àqueles que acreditam na prevenção. Aos amigos de longa data, que acompanharam com carinho e interesse essa etapa de minha vida.

Aos meus pais Luiz Tertuliano e Maria Cecília, agradeço pelo amor e incentivo incondicional e pela maior herança que poderiam deixar: a educação. Aos meus irmãos Rodrigo, Carolina e Luiz Felipe pelo carinho e amizade de sempre.

Agradeço, por fim, ao Luciano, pelo companheirismo, carinho, compreensão, apoio e amor de sempre. Pelas preocupações compartilhadas e por acreditar em meus sonhos.

“Ver o que é justo e não agir com justiça
é a maior das covardias humanas.”
(Confúcio)

RESUMO

Na última década, muitos municípios por todo o país vêm aderindo à tendência de elaboração e implementação de políticas voltadas à garantia da segurança pública. O objetivo deste trabalho é investigar este processo de municipalização da segurança pública, por meio de estudo de caso sobre a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, RS e sua atuação voltada à prevenção da violência e criminalidade. Procurou-se apresentar os antecedentes teóricos da idéia de gestão local da segurança, identificados nas primeiras formulações da Escola de Chicago, chegando às abordagens atuais de controle informal, como o movimento da Nova Prevenção, desenvolvido na Itália, como proposta complementar aos mecanismos de controle formal. As relações entre municípios, estados e União na construção de uma política pública de segurança também são abordadas. O acompanhamento da implementação da secretaria e as ações executadas em seus dois primeiros anos são descritas e analisadas. A conclusão do estudo aponta os elementos identificados como facilitadores, assim como as dificuldades enfrentadas para a implementação das políticas públicas de segurança em âmbito municipal, e indica alguns caminhos possíveis para o aprofundamento da experiência de gestão municipal da segurança no caso estudado.

Palavras-chave: municípios, segurança pública, prevenção da violência e criminalidade.

ABSTRACT

In the last decade, many counties all over the country are sticking to the trend of elaboration and implementation of policies addressed to public safety assurance. The objective of this work is to investigate the process of public safety municipalization, through a case study on the implementation of Sao Leopoldo Public Safety Municipal Office, in the state of Rio Grande do Sul, and its performance related to violence and crime prevention. The study attempts to present the theoretical antecedents of the idea of safety local management, identified in the first formulations of the Chicago School, coming up to the current informal control approaches, as the New Prevention movement, developed in Italy, as a complementary proposal to the mechanisms of formal control. Relations among counties, states and the Union in the construction of a safety public policy are approached also. The Municipal Office implementation follow up and the performed actions along the first two years are described and analyzed. The conclusion of the study indicates the elements identified as facilitators, as well as the difficulties faced to implement safety public policies on a municipal extent, and shows some possible paths for the experience deepening on safety municipal management related to the studied case.

Key words: counties, public safety, violence and criminality prevention.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Configuração de zonas concêntricas da cidade de Chicago.....	19
Figura 2 – Quadro sinóptico da perspectiva ecológica.....	22
Figura 3 – Dados Socioeconômicos de São Leopoldo.....	49
Figura 4 – Gráfico de homicídios por ano em São Leopoldo (números absolutos).....	50
Figura 5 – Propósitos do Programa Comunidade Segura	54
Figura 6 – Organograma da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo.....	61
Figura 7 – Quadro de investimentos em segurança no município de São Leopoldo/2005.....	63
Figura 8 – Quadro previsão orçamentária da SEMUSP para o ano de 2006....	65
Figura 8 – Quadro de atividades e oficinas projetadas pela SEMUSP.....	71
Figura 9 – Quadro demonstrativo dos atendimentos do Serviço de Acolhimento a Pessoas Vítimas de Violência.....	73
Figura 10 – Guarda Municipal em capacitação.....	74
Figura 11 – Projeto Bombeiro Mirim.....	78
Figura 12 – Viaturas da Guarda Municipal.....	80
Figura 13 – Curso de uso de arma de fogo para a Guarda Municipal.....	82
Figura 14 – Mapa dos pontos de monitoramento por câmeras.....	86
Figura 15 – Banner do Seminário Latino-Americano de Segurança.....	87
Figura 16 – Participantes do Seminário Latino-Americano de Segurança.....	88
Figura 17 – Reunião do Gabinete de Gestão Integrada.....	90
Figura 18 – Telecentro.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPS – Centro de Atendimento Psico-Social
DATASUS – Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DML – Departamento Médico-Legal
DP – Delegacia de Polícia
DPPA – Delegacia de Polícia de Pronto Atendimento
DPM – Departamento de Polícia Metropolitana
DPRM – Delegacia de Polícia Regional Metropolitana
FEE – Fundação de Economia e Estatística
FUNDATEC – Fundação Universidade-Empresa de Tecnologia e Ciências
GGI – Gabinete de Gestão Integrada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não Governamental
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RS – Rio Grande do Sul
SEMAE – Serviço Municipal de Água e Esgotos
SEMUSP – Secretaria Municipal de Segurança Pública
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação
SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
Considerações Metodológicas.....	13
2 AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO AO DELITO NA SOCIOLOGIA CRIMINAL	16
2.1 As Lições da Escola de Chicago	16
2.1.1 A Ecologia Humana.....	17
2.2.2 O <i>Chicago Área Project</i>	20
2.2 Tendências atuais no controle da violência e da criminalidade	23
2.3 O modelo da Nova Prevenção	26
2.3.1 A compreensão interdisciplinar de segurança.....	27
2.3.2 A interagencialidade das políticas públicas de segurança.....	28
2.3.3 A participação da sociedade civil.....	29
2.3.4 A valorização do espaço local.....	31
3 OS MUNICÍPIOS E A SEGURANÇA	33
3.1 O Governo Federal e a atuação dos municípios em segurança pública	39
3.1.1 A Secretaria Nacional de Segurança Pública.....	42
3.1.2 O Plano Nacional de Segurança Pública.....	44
3.1.3 O Sistema Único de Segurança Pública.....	45
3.1.4 O Fundo Nacional de Segurança Pública.....	46
4 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA EM SÃO LEOPOLDO – RS	48
4.1 O município de São Leopoldo	48
4.2 A Secretaria Municipal de Segurança Pública	51
4.3 O Plano Municipal de Segurança Urbana	53
4.3.1 Os propósitos do Plano Municipal de Segurança Urbana.....	54
4.4 A estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Pública	60
4.4.1 O Departamento de Controle.....	61
4.4.2 O Departamento de Prevenção à Violência e Criminalidade.....	68
4.4.3 O Departamento da Guarda Municipal.....	78
4.5 Atividades Previstas na Matriz de Planejamento já Implementadas ..	84
4.5.1 Projeto para o Sistema de Monitoramento Urbano.....	84
4.5.2 Seminários e Cursos promovidos pela SEMUSP.....	87
4.5.3 Gabinete de Gestão Integrada.....	89
4.5.4 Disque-Denúncia.....	90
4.5.5 Telecentro.....	91
5 CONCLUSÕES	93
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICE A - Guia de entrevista com Gestores da SEMUSP.....	103
APÊNDICE B - Guia de entrevista com Guardas Municipais.....	105
ANEXO A – Matriz de Planejamento da SEMUSP.....	106
ANEXO B – Relatório de Fluxo de Serviço e Atendimentos da Guarda Municipal – 2006.....	113
ANEXO C – Municípios com Convênio Firmado com a SENASP em 2006...	114
ANEXO D – Mapa Comparativo.....	115

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que a Segurança Pública no Brasil tem sido de responsabilidade predominante dos governos estaduais, principalmente por meio da atuação das Polícias Civil e Militar, bem como do Poder Judiciário dos estados, Ministério Público e do Sistema Prisional, todos estruturados e gerenciados no âmbito estadual. Contudo, o crescimento da violência e da criminalidade, principalmente no tocante ao aumento do sentimento de insegurança e da dificuldade dos governos de atenderem às demandas de segurança da população, tem feito com que outras formas de combate e prevenção às mesmas sejam adotadas. Nesse sentido, a tendência é que somem esforços de atuação na área da segurança pública, os governos municipais e a sociedade civil organizada, através de organizações não-governamentais e da iniciativa privada, dentre outros.

Particularmente os governos municipais cada vez mais têm a necessidade de atuar na área de segurança pública, principalmente por exigência da população, que solicita ações imediatas no combate à violência e criminalidade e tende a não diferenciar a responsabilidade dos diferentes níveis de governo. É nos municípios que ocorrem situações/eventos violentos envolvendo os cidadãos e, também, nesse âmbito que os governos têm contato mais próximo com a população. Neste contexto, pode-se pensar no município como um novo ator na área de segurança pública, principalmente em ações de prevenção à violência e criminalidade.

Do ponto de vista teórico experiências voltadas ao enfrentamento da violência e criminalidade utilizando-se da prevenção não são recentes. Estudiosos da Escola de Chicago, no início do século passado, já se preocupavam com o entendimento de tais fenômenos e com o desenvolvimento de mecanismos que contribuíssem para minimizar seus efeitos em determinados locais, por meio da prevenção.

Mais recentemente, alternativas de abordagem para o combate à violência e criminalidade surgiram - principalmente a partir de meados da década de 90 - dando

ênfase à interdisciplinaridade e envolvendo diferentes instituições, bem como privilegiando a participação dos cidadãos.

Assim, alguns municípios, incentivados por ações indutoras do governo federal, perceberam a necessidade e possibilidade de atuar no combate e prevenção da violência e criminalidade. Proporcionalmente ao total de municípios brasileiros ainda são poucos os municípios que possuem estrutura para atuação em segurança. Dentre os municípios que apresentam estrutura em segurança pública, vários apostam em ações de prevenção da violência e criminalidade por meio de projetos que contemplem aspectos como: diagnóstico sobre a realidade local, plano de ação com prioridades estabelecidas, identificação de programas que sirvam de modelo, treinamento e aperfeiçoamento dos agentes envolvidos (guardas, polícias, organizações não governamentais,...), avaliações das ações e estratégia de comunicação das ações aos cidadãos. Entretanto, políticas públicas municipais, que estabelecem ações específicas, não se confundem com políticas estruturais, mesmo que busquem a articulação com as mesmas e delas se beneficiem. A ação municipal exige políticas e ações específicas, que requerem novas unidades e novos métodos de gestão.

Diante desta realidade, o presente trabalho buscou compreender como tem sido a atuação dos municípios em segurança pública. Mais especificamente como o município de São Leopoldo, RS está planejando, elaborando e implementando sua política pública municipal de segurança voltada à prevenção da violência e criminalidade?

A revisão sobre a concepção da violência e criminalidade desenvolvida por estudiosos da Escola de Chicago, bem como sua proposição de atuação voltada à prevenção servirá, nesse estudo, como ponto de partida para a reflexão sobre a atuação local em prevenção da violência e criminalidade. Serão, também, revisadas as reflexões de autores do chamado Realismo de Esquerda a cerca da violência e criminalidade e, finalmente, a proposta do modelo da Nova Prevenção e seus pressupostos para a atuação na prevenção da violência e criminalidade bem como sua aplicabilidade no caso de São Leopoldo.

Desta forma, o trabalho objetivou o estudo sobre a municipalização da segurança pública, por meio de estudo de caso da implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo - RS, bem como verificou, por meio da análise das atividades já realizadas, sua aplicabilidade no município. A

observação do planejamento, elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança, o acompanhamento da implementação das ações da Secretaria Municipal de Segurança Pública do município de São Leopoldo e dos projetos específicos executados pela mesma nos anos de 2005 e 2006 foram, também, objetos do estudo sobre a experiência do município.

Como a tendência é a presença cada vez mais constante dos governos municipais no combate e prevenção à violência e criminalidade, surge a necessidade de acompanhar tais atuações, que podem revelar experiências inovadoras no enfrentamento da violência e criminalidade, o que justificou a realização do estudo de caso sobre a atuação do Município de São Leopoldo, RS em segurança pública.

A investigação sobre a municipalização da segurança partiu dos pressupostos de que a tendência à municipalização da segurança pública compreende a implantação de um modelo complementar ao modelo de repressão da violência e criminalidade – o Modelo da Nova Prevenção – e de que o papel do município, como articulador entre várias instâncias – órgãos federais e estaduais de atuação em segurança pública; sociedade civil, organizações não governamentais, comunidades, etc. – é fundamental no planejamento e implementação de políticas de prevenção à violência e criminalidade.

Desta forma, o problema abordado neste estudo, por meio da descrição do caso, visa contribuir para o conhecimento, a discussão e a apresentação de alternativas para o combate da violência e criminalidade nos municípios brasileiros. Visa também, colaborar com a discussão sociológica a cerca da construção de uma política pública de segurança que envolva os municípios e difundir experiência que possa enriquecer a ação de gestores públicos municipais, bem dos demais órgãos das esferas federal e estadual que atuam em segurança pública.

Neste trabalho, o restante da introdução dedicar-se-á a considerações metodológicas. No segundo capítulo, expor-se-ão os conceitos centrais de correntes ligadas às políticas de prevenção ao delito na sociologia criminal, desde a Escola de Chicago, passando pelo Novo Realismo de Esquerda até o Modelo da Nova Prevenção.

O terceiro capítulo tratará da relação entre municípios e segurança. Buscar-se-á abordar os principais aspectos apontados por diversos pesquisadores como norteadores da atuação dos municípios em segurança. Outro ponto importante desenvolvido no capítulo diz respeito à formulação de uma política pública nacional

de segurança e sua relação com os municípios.

O quarto capítulo dedica-se ao caso de São Leopoldo, RS, onde são apresentados dados sobre o município, principalmente no que tange segurança pública, a estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Pública, o plano municipal e as ações e projetos realizados e em curso e sua análise.

Concluir-se-á a dissertação buscando apontar os pontos fortes e as dificuldades do município na implementação de política pública de municipalização da segurança voltada aos fundamentos do modelo da Nova Prevenção.

Considerações Metodológicas

A metodologia de pesquisa utilizada na investigação foi o estudo de caso. A partir desse estudo pretendeu-se acompanhar a implementação de políticas públicas de municipalização da segurança em São Leopoldo e o que foi realizado pelos gestores de segurança, principalmente no que tange aos projetos e estratégias de atuação, bem como aos possíveis resultados das ações em curso desde o início da atuação da Secretaria de Municipal de Segurança.

Cabe ressaltar que o trabalho limitou-se à descrição dos dois primeiros anos de atuação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, desde sua criação, em março de 2005, compreendendo as atividades desenvolvidas até dezembro de 2006. Outra limitação do estudo diz respeito aos indicadores de violência e criminalidade do município, pois várias fontes foram consultadas para identificação da realidade do local. Entretanto, diferenças entre os dados e a falta de estatísticas confiáveis foram detectadas, o que dificultou maior precisão sobre a realidade no que tange a violência e criminalidade no município de São Leopoldo.

Roese (1998, pg. 192) considera que a análise de um caso por parte de um sociólogo se dá por questões como:

(...) o fato da especificidade do caso nos suscitar especialmente questões não específicas. Um caso pode ser modelar, pode se comportar como um tipo médio durkheimiano. Mas pode ser também enquadrado como um tipo patológico, no sentido durkheimiano, ou seja, a sua novidade, o fato de ele ser um caso muito especial, 'e o que nos interessa.

Ainda segundo Roese (1998, pg. 193) o estudo de caso é, portanto, uma técnica cuja especificidade é seu diferencial e que se aplica, de preferência, a instituições. A metodologia do estudo de caso possibilitará identificar como e por que “as grandes tendências se manifestam, ou não, em realidades sociais concretas”.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso, como estratégia de pesquisa, abrange o planejamento do estudo, que incorpora abordagens específicas à coleta e à análise de dados e caracteriza-se por possibilitar flexibilidade ao pesquisador na condução do estudo. Nesse sentido, conforme Roese (1998):

O estudo de caso procuraria responder questões do tipo como e por que, ou seja, o investigador já tem uma boa idéia geral do que esta acontecendo, ele já “sabe” quais decisões são tomadas, e quer saber como e por que elas são tomadas, como elas são implementadas e qual o seu resultado. (pg.192)

Para Yin (2001) o estudo de caso deve ser completo, o que exige do pesquisador o cumprimento de etapas que incluem a determinação dos limites do caso, para distinção do fenômeno estudado e seu contexto, demonstrado por meio de argumentos lógicos ou de apresentação de evidências; a apresentação de uma coleta de evidências relevantes ao estudo de caso que permita demonstrar que o pesquisador despendeu esforços exaustivos na coleta dessas evidências e principalmente, que as partes importantes receberam atenção; a observação das limitações existentes no estudo do caso, para que estas não comprometam os resultados em virtude da falta de condições como tempo e de recursos e a elaboração do relatório do estudo, que deve ser completo e de forma clara.

A partir das considerações de Yin (2001) pode-se concluir que o estudo de caso é, na prática, uma estratégia de pesquisa abrangente. Entretanto, Becker (1999) alerta para o fato de o estudo de caso lidar com uma grande variedade de problemas, que poderão ser teóricos e descritivos, o que exige do pesquisador atenção para que os fenômenos revelados durante a observação sejam relatados e sua relevância teórica seja abordada. Porém, não há como abordar todos os fenômenos encontrados, e cabe ao pesquisador decidir sobre a concentração do estudo em determinados problemas (de maior importância para o caso em estudo).

No decorrer do presente estudo foram realizadas análise de documentos com o registro do planejamento e implementação de ações e análise de relatórios das atividades realizadas nos projetos em curso. Tal análise contou com o acesso a documentos como: o Plano Municipal de Segurança Urbana de São Leopoldo, a

Matriz de Planejamento da SEMUSP, o convênio com a Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP – 2004, o diagnóstico sobre violência e criminalidade no município, o convênio com a SENASP – 2006 e o memorial descritivo do Projeto de Monitoramento Urbano. Foi realizado também o acompanhamento, por observação, dos projetos e ações implementadas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo.

Com o grupo de gestores da Secretaria Municipal de Segurança Pública foram realizadas quatro entrevistas em profundidade, com o Secretário e os diretores de cada área da secretaria: Departamento de Controle, Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade e Departamento da Guarda Municipal. Foram, também, realizadas entrevistas em profundidade com cinco Guardas Municipais de níveis hierárquicos e atividades distintas, totalizando nove entrevistas em profundidade e 7h e 20 min de gravação. Na condução das entrevistas individuais, utilizou-se guia semi-estruturado e as entrevistas foram gravadas com a concordância dos respondentes. Após a realização das entrevistas as mesmas foram transcritas, o que possibilitou a análise de conteúdo de cada uma. Esta abordagem qualitativa permitiu aos entrevistados trazer à tona sua percepção e experiência sobre a implementação da Secretaria de Segurança Pública do Município de São Leopoldo.

Cabe ressaltar que o estudo dedicou-se à descrição dos dois primeiros anos de atuação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, desde sua criação, em março de 2005, compreendendo as atividades desenvolvidas até dezembro de 2006. Inúmeras são as atividades em curso envolvidas na atuação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo. Entretanto, devido a dinâmica da Secretaria e a limitação de tempo para o término do presente estudo o trabalho focou-se nas atividades de planejamento e nos projetos e programas em execução até dezembro de 2006.

2 AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO AO DELITO NA SOCIOLOGIA CRIMINAL

2.1 As Lições da Escola de Chicago

Desde o final do século passado, principalmente nas décadas de 80 e 90, a violência e a criminalidade têm aumentado de maneira vertiginosa no Brasil e nos países latino-americanos em geral. Vários autores atribuem crescimento de tal fenômeno a fatores como o aumento da urbanização dos grandes centros, o crescimento de desigualdades econômica e social, o crescente desemprego e a organização do crime, principalmente o tráfico de drogas, dentre outros (ZALUAR, 1995, 2002; CALDEIRA, 2003; DIAS NETO, 2005; ADORNO, 2002). O que leva a constatação de que tal fenômeno tem causas múltiplas e que o seu enfrentamento não é tarefa fácil para os agentes públicos responsáveis pela segurança da população.

No início do século XX, nos Estados Unidos, estudiosos da Escola de Chicago, principalmente da área de ciências sociais, estavam envolvidos com a resolução e encaminhamento de problemas concretos da cidade, com a idéia de intervenção social e de reforma. Assim, iniciam a prática de estudos empíricos, inovando em temas como segregação socioespacial ou étnica, desorganização social, violência e criminalidade e relações raciais dentre outros, mas também em métodos de pesquisa em ciência social. Conforme Valladares (2005):

Foram os pesquisadores de Chicago os primeiros a inovar tanto no que diz respeito a entrevistas informais e observação, quanto em termos de pensar a observação participante no contexto urbano, sendo pioneiros também no uso sistemático das histórias de vida. (pg. 12)

A Escola de Chicago tinha como preocupação a relação “entre a ordem material (ecológica, econômica) e a ordem social ou moral” e procurava

compreender no “hoje chamado conhecimento sociológico”, os aspectos quantitativos da vida social, bem como os aspectos macroinstitucionais. Segundo Lopes (2005, pg. 33) “a preocupação em relacionar estudos eminentemente quantitativos com estudos de caso era constante, e isso derivava de uma posição teórica. As duas coisas não eram desligadas.” Para os estudiosos de Chicago, essa era a forma de garantir, de várias maneiras, que partes interrelacionadas da realidade fossem investigadas. A medida que vários estudos foram realizados os estudiosos da Escola de Chicago passaram a preocupar-se, também, em contribuir com propostas de intervenção. No que tange a violência e criminalidade, surgem as primeiras experiências voltadas a ações de prevenção.

2.1.1 A Ecologia Humana

A ecologia humana, conforme Davi de Paiva Costa Tangerino (2007) é o elo de ligação entre os pesquisadores da Escola de Chicago e teve como responsável pela sistematização de seus princípios Robert Ezra Park. Segundo Freitas (2002) a ecologia humana deriva da junção de dois enfoques: o geográfico e o biológico, proporcionando suporte teórico à primeira obra sobre o tema, *The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, de Robert Ezra Park, no ano de 1915.

Para Hollingshead (1970):

A ecologia humana trata da sociedade nos seus aspectos biológico e simbiótico, isto é, aqueles que são resultantes da competição e da luta dos indivíduos, em qualquer ordem social, para sobreviverem e perpetuarem-se. A ordem social é aquela em que a liberdade individual é limitada pelas regras de uma ordem política e pelos costumes de uma ordem puramente pessoal e moral, como a existente na família. (pg. 58)

Ainda, conforme Hollingshead (1970), a ecologia humana, trata da população em seus aspectos vitais, sua composição, funções econômicas, distribuição no espaço e na luta para perpetuação dos seres humanos; da organização territorial, ou seja, da divisão do trabalho na comunidade e entre comunidades; da posição e função de dominância dentro da comunidade, a ordem entre as unidades

competidoras em uma sociedade, que assegura a organização territorial; da migração, o modo pelo qual os indivíduos, só ou em conjunto, encontram um local para viver e da sucessão, ou seja, a ordem e a forma das mudanças dentro de uma comunidade.

Entretanto, Park (1970), evidencia que a ecologia humana diferencia-se da ecologia vegetal e da ecologia animal, pois na ecologia humana:

As interrelações dos seres humanos e as interações do homem e seu *habitat*, são comparáveis, porém não idênticas às interrelações de outras formas de vida que vivem juntas e mantêm uma espécie de “economia biológica” dentro dos limites de um *habitat* comum. (pg.33)

Segundo Freitas (2002), dois conceitos da ecologia foram utilizados por Park para a ecologia humana: o conceito de simbiose, ou seja, quando há a convivência de diferentes espécies e benefício mútuo para cada uma delas. A cidade é um organismo maior, onde a interrelação simbiótica entre os indivíduos forma uma “unidade orgânica”. Esse organismo maior – a cidade – é formado por “áreas naturais” que podem interagir entre si.

O outro conceito apropriado da ecologia por Park (1970) à ecologia humana diz respeito à invasão, dominação e sucessão e é o processo pelo qual o equilíbrio da natureza em uma determinada área pode ser modificado. Desta forma, num processo de competição, há a substituição de um grupo ou comunidade pela dominância. A sucessão é a consequência da mudança ocorrida, que pode manifestar-se de forma cíclica.

A ecologia humana, portanto, estuda as relações entre os indivíduos considerando, também, que estas relações são influenciadas pelo local em que acontecem. Nas palavras de Pierson (1970, pg.13) “a ecologia humana se interessa pelas relações pessoais, na medida em que estas se refletem por sua vez nas relações espaciais”.

Ao aplicar os conceitos de ecologia humana aos estudos que desenvolvia na cidade de Chicago, Ernst Burgess (1970), constata o crescimento das cidades grandes, principalmente das áreas metropolitanas, que se caracterizam pela expansão de uma série de cidades vizinhas, que crescem na direção umas das outras e que constituem, em última instância, uma única área urbana:

Pode-se dizer que a área metropolitana inclui território urbano fisicamente contíguo, mas está vindo a ser definida pela facilidade

de transporte que permite ao homem de negócios viver num subúrbio de Chicago e trabalhar no *Loop*, enquanto que sua esposa pode fazer compras em *Marshall Field* e assistir à grande ópera no *Auditorium*. (pg. 365)

Dessa forma, Burgess (1970) apresenta a expansão da cidade por meio de um artifício didático segundo Tangerino (2007), os “círculos concêntricos”, que representam zonas sucessivas da extensão urbana, conforme figura a seguir:

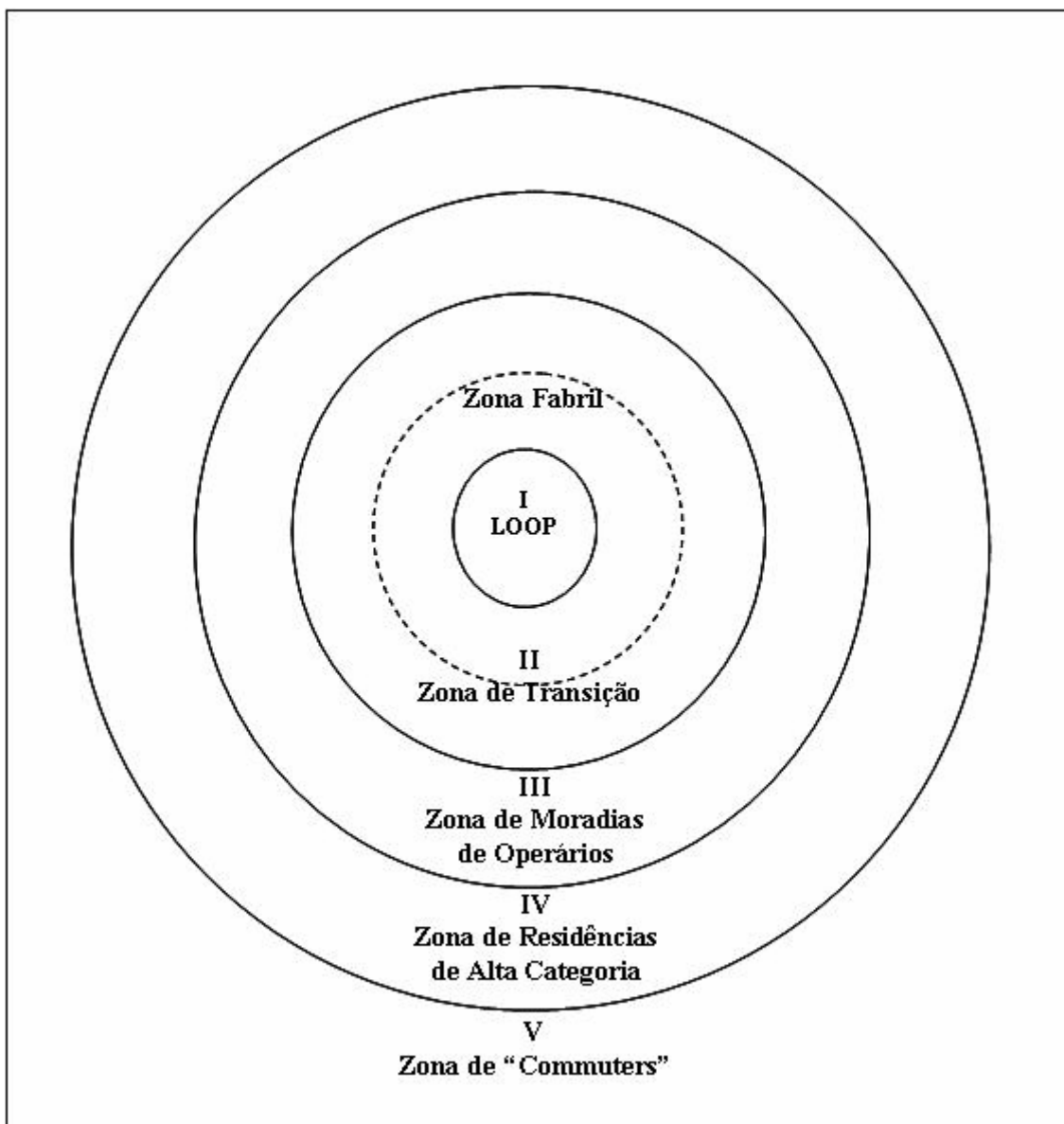


Figura 1 – Configuração de zonas concêntricas da cidade de Chicago

Segundo Burgess (1970), a tendência é a expansão das cidades a partir do centro, de forma radial. A zona I é a zona central de comércio, o *Loop*, a zona II, constitui uma área de transição, invadida pelo comércio e manufatura leve. A zona III

é onde habitam os trabalhadores que optam por residir perto do local de trabalho. A zona IV é uma área residencial, de classe alta e a zona V é a chamada zona dos *commuters*, os trabalhadores que vivem em áreas distantes e deslocam-se diariamente ao centro para trabalhar, ou seja, as áreas suburbanas ou cidades satélite.

É a dinâmica entre essas zonas que proporciona mudanças na perspectiva ecológica das cidades. Conforme Tangerino (2007, pg. 36), “os processos de sucessão e acomodação levam ao crescimento das cidades e ao surgimento de novas áreas naturais”.

Entre os inúmeros estudos sobre a cidade de Chicago no início do século passado, alguns foram direcionados para a criminologia. Dentre as principais obras produzidas pela Escola de Chicago, Tangerino (2007), destaca *Delinquency Áreas* de Clifford Shaw e *Juvenile Delinquency and Urban Áreas* de Clifford Shaw e Henry McKay.

2.1.2 O *Chicago Area Project*

Para Tangerino (2007, pg. 76) os autores da Escola de Chicago “apontaram como explicação da criminalidade urbana concentrada em determinadas áreas o fato de tais áreas contarem com um alto grau de desorganização social”.

Freitas (2002) e Tangerino (2007) afirmam que ao estudar a questão do crime na cidade os pesquisadores da Escola de Chicago passaram além da identificação das zonas criminógenas, a trabalhar métodos voltados à prevenção.

Conforme Freitas (2002), os sociólogos da Escola de Chicago apontam que o caminho para a prevenção da criminalidade acontece por meio de políticas públicas, principalmente nas áreas mais pobres, ou seja, as áreas naturais de violência e criminalidade. Entretanto, cabe ressaltar a observação de Tangerino (2007) a respeito das formas de controle social e a distinção entre controle social formal e informal:

Na busca da imposição de comportamentos consoantes às regras vigentes, ter-se-ão duas formas precípua de exercício desse controle. Um primeiro, formal, será realizado por meio dos instrumentos de força do Estado (polícia, judiciário, legislação, etc.);

um segundo, informal, será exercido pelos grupos sociais (escolas, família, vizinhança, etc.). (pg. 88)

Atualmente, o combate à violência e criminalidade urbana encontra-se agrupado em duas grandes categorias: as ações estatais e as que envolvem a sociedade civil. Quanto às estatais, merece atenção outra divisão possível das ações: as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança. As primeiras correspondem àquelas ações vinculadas ao poder punitivo estatal ou ainda ao controle social formal: polícia, leis penais, política penitenciária etc. Às últimas, aquelas ações que, embora públicas, não estão ligadas diretamente ao sistema de justiça criminal: educação, habitação, transporte público, intervenção urbanística etc (TANGERINO, 2007).

A proposta de intervenção feita pelos sociólogos de Chicago tem seu interesse no controle social informal. Dessa forma surge o programa de prevenção à criminalidade chamado *Chicago Area Project* que, segundo Tangerino (2007, pg. 93), tinha o objetivo institucional de “restaurar os laços sociais comunitários (controle social informal) com vistas a permitir que a própria comunidade se incumbisse da tarefa de diminuir e prevenir a criminalidade em sua circunscrição”.

A abordagem baseava-se na premissa de que a intervenção era única e se aplicaria apenas à realidade da localidade trabalhada. Entretanto, segundo Tangerino (2007, pg. 98), a filosofia fundamental do *Chicago Area Project* é a “crença inafastável no poder de a comunidade se auto-organizar e prevenir ela própria qualquer problema social”. Ainda, conforme Tangerino (2007), os princípios de tal filosofia eram:

(1) a necessidade do desenvolvimento da comunidade como um todo e não apenas de tal ou qual grupo social. (...) Um segundo princípio (2) reza que a autonomia dos verdadeiros residentes locais no planejamento e na execução das tarefas de qualquer programa em contraste com as instituições tradicionais que impõem uma agenda externa por meio de pessoas ou que residem ou que representam interesses externos à comunidade; (3) ênfase no treinamento e na utilização de líderes locais, da vizinhança; (4) utilização ao máximo das instituições já localmente constituídas, particularmente daqueles grupos sociais locais tais como igrejas, sociedades e clubes; (5) as atividades do programa devem ser entendidas primariamente como um pretexto para alistar a participação efetiva dos moradores locais em um esforço comunitário construtivo e criando e cristalizando um sentimento de vizinhança em relação à tarefa de promover o bem estar das crianças e a melhoria social e física da comunidade como um todo. Trata-se efetivamente do princípio do controle social informal no

sentido de que há uma mobilização coletiva no sentido de impor um conjunto de valores e de condutas naquela região com vistas à melhoria da mesma. O autor menciona um sexto princípio, o de avaliação, fundamental para balizar cientificamente eventuais conquistas do Programa. (pg. 98)

Dessa forma, o *Chicago Area Project* apresenta diferentes áreas de atuação, quais sejam: a recreação, a vigilância e a mediação. Considerando as ações de prevenção da violência e criminalidade baseadas na recuperação urbana de áreas degradadas e no fortalecimento das relações comunitárias.

Do ponto-de-vista da Escola de Chicago, uma política para o enfrentamento da violência e criminalidade parte principalmente da mobilização das instituições locais. O quadro a seguir, conforme Freitas (2002, pg.89) resume a atuação, sob perspectiva ecológica, da Escola de Chicago.

Idéia básica: a compreensão da sociedade através de sua analogia com a ecologia, especialmente a vida vegetal
Natureza humana: a ser humano faz escolhas racionais, mas seu livre arbítrio está limitado pelo ambiente físico e social, do qual ele faz parte
Visão da sociedade: - a sociedade é um conjunto de comunidades humanas - a sociedade se baseia no consenso
Leis: são regras da cultura dominante da sociedade e que são formuladas por suas instituições políticas
Crime: é definido pela lei
Causas da criminalidade: - desorganização social - diversidade étnico-cultural - transmissão cultural da delinqüência
Respostas à criminalidade: - intervenção pela prevenção - técnicas voltadas à alteração do ambiente físico e social - programas visando aumentar o controle social nas áreas afetadas pela desorganização social

Figura 2 – Quadro sinóptico da perspectiva ecológica

2.2 Tendências atuais no controle da violência e da criminalidade

Misse (2006, pg. 58), considera três vertentes na construção social do crime, a primeira microssociológica, que se preocupa com a rotulação dos indivíduos e considera que uma “ação que chega a ser considerada crime começa ao nível das disputas intersubjetivas pela imposição de significados morais às ações”, ou seja, o comportamento de alguns indivíduos ou grupos contra outros. Segundo o autor, tal perspectiva deriva-se da Escola de Chicago e também da Antropologia Social.

A segunda vertente considerada por Misse (2006, pg. 58) diz respeito à perspectiva clássica da filosofia política e moral. Nessa perspectiva é postulada a idéia de contrato, e procura “explicar simultaneamente a emergência e necessidade do Estado e da ordem jurídica e o caráter irrevogável e inalienável dos direitos individuais”.

A terceira perspectiva é a macrossociológica e se desdobra em outras correntes. Segundo Misse (2006, pg.58) a perspectiva macrossociológica: “procura explicar a criminalização de uma ação pelo que nela há de objetivamente disfuncional ou contraditório para os interesses de manutenção do *status quo* dominante naquela sociedade”.

Conforme o autor, das noções de *status quo* e interesse é que irão derivar diferentes correntes como: o funcionalismo parsoniano, o estrutural-funcionalismo mertoniano, as teorias de conflito, o marxismo ocidental, o estruturalismo e o pós-estruturalismo, as teorias de escolha racional e as perspectivas histórico-culturais. Misse (2006, pg. 59) deixa claro que embora tais teorias sejam diferentes, todas preocupam-se com “a produção de proposições de tipo causal que relacionam variáveis macro entre si, em que comportamentos micro aparecem seja como seu fundamento, seja como seu efeito.”

Para o autor, ao abordar as perspectivas que apresentou a principal questão é a “crise da idéia de universalidade moral” que as engloba. Desta maneira, surgem discussões sobre o que deve ser ou não considerado discriminalizável, levando em conta, por exemplo, considerações morais e considerações político-econômicas.

Na década de 80, surge uma corrente criminológica que busca o entendimento de todos os aspectos ligados à violência e criminalidade (normas, controle, criminosos e vítimas) que “dedica atenção às formas da criminalidade, ao

contexto social de produção e controle do crime, ao desenvolvimento da criminalidade temporal e espacialmente”, conforme Azevedo (2007), o “Novo Realismo de Esquerda”:

o crime é visto como uma série de relacionamentos, envolvendo tanto cooperação quanto coerção. A trajetória do delito através do tempo deve portanto levar em conta (1) as causas remotas do crime; (2) o contexto moral que leva à opção pelo comportamento criminal; (3) a situação de cometimento do crime; (4) a detecção do crime; (5) a resposta do transgressor; (6) a resposta da vítima. As carreiras criminais são construídas através da interação da posição estrutural na qual se encontra o transgressor e das respostas administrativas para as suas transgressões. (pg. 7)

Opondo-se ao “Realismo de Direita”, cuja base fundamental é dada pelas teorias behavioristas de condicionamento (AZEVEDO, 2000), estudiosos do “Realismo de Esquerda” como Young e Lea (2001) sustentam que para entender o fenômeno da violência e criminalidade é preciso levar em conta a existência de inúmeras variáveis que incidem sobre o mesmo e, fundamentalmente, ter em mente a relação dinâmica existente entre sociedade, Estado, agressor e vítima.

Para o Realismo de Esquerda o delito é um produto do funcionamento normal da ordem social. Estudar a violência e a criminalidade sob a ótica do Realismo de Esquerda implica em “tentar ser fiel à realidade que apresenta o delito” (YOUNG E LEA, 2001 pg. 5), examinando com cuidado os elementos que o integram (organismos estatais, polícia, controle social, sociedade, delinqüente, o ato criminal e a vítima), a natureza da causa, as possibilidades de intervenção e compreender o momento atual vivido pela sociedade.

Ainda segundo Young e Lea (2001) para o realismo o problema do delito não é apenas o fato em si e quem o comete, mas sim uma série de variáveis como a desigualdade e problemas sociais, entre outros. Desta forma, ao propor um programa de controle do delito, os pontos fundamentais apontados pelo Realismo de Esquerda são: 1) saída da marginalização, propondo alternativas que ajudem a integrar e não alienar o delinqüente; 2) desestimular o delito, ou seja, evitar que ocorram os atos de violência por meio da organização da comunidade é melhor que a punição após a ocorrência; 3) o uso mínimo das prisões, as prisões deveriam ser utilizadas em circunstâncias de perigo extremo para a sociedade.

Ou seja, conforme Azevedo (2000), o Realismo de Esquerda sustenta que pode haver diferentes tipos de controle penal para diferentes tipos de delitos. Por

exemplo, redução do controle penal em casos como dos consumidores de drogas, delinqüentes juvenis, etc. Já delitos como os crimes corporativos e de colarinho branco, poluição industrial, racismo, abuso de crianças e violência doméstica deveriam ter uma maior preocupação punitiva. Nesse contexto, pode-se dizer que o Realismo de Esquerda dá suporte a atividades ligadas a prevenção do delito.

Ainda são escassos os estudos sobre as práticas brasileiras em um modelo de atuação voltado à prevenção da violência e criminalidade. Algumas experiências no âmbito municipal têm sido investigadas, artigos sobre experiências em grandes centros urbanos como São Paulo, Diadema, Santo André, Vitória, Recife, São Gonçalo e Porto Alegre encontram-se reunidos em obra organizada por Sento-Sé (2005).

Atualmente os estudos que apontam referencial teórico abordando novas perspectivas de abordagem à violência e criminalidade baseiam-se em experiências americanas e européias, bem como nas comparações existentes sobre tais realidades (DIAS NETO, 2005; ROLIM, 2006).

Garland (2001) afirma, a partir de estudos que envolvem dimensões históricas, culturais, políticas e sociológicas, que as sociedades da “modernidade tardia” adotaram uma tendência punitiva, de segregação para o controle do crime.

Entretanto, apenas o modelo punitivo, repressivo, mostra-se ineficaz no combate à violência e criminalidade nos dias atuais e desde a década de 90 muitas são as discussões, estudos, debates, experiências locais, conceitos, que vem evoluindo e levam a proposição de novos modelos de atuação para o controle da violência e da criminalidade, dentre eles, pode-se ressaltar: “nova prevenção”, “policiamento comunitário”, “policiamento orientado ao problema”, “polícia de qualidade de vida”, “teoria das janelas quebradas”, “modelo da tolerância zero” (DIAS NETO, 2005). Contudo, vários autores (ADORNO, 2002; SOARES, 2000; TAVARES DOS SANTOS, 2004; ZALUAR, 1997) alertam para a utilização inadequada de tais conceitos, que, em muitos casos são utilizados em campanhas políticas, planos de governos, e contribuindo para que, na prática, tais atuações tenham implementações inadequadas.

Nesse contexto, de acordo com Zacchi (2002, pg. 43), há o possível surgimento de um novo paradigma no enfrentamento da violência e criminalidade e “neste, o foco recai sobre os esforços de elaboração de modelos mais abrangentes e potencialmente eficazes de prevenção da violência”, principalmente por esforços de

setores da sociedade civil e universidades dedicadas “ao estudo da criminalidade e/ou ao desenvolvimento de estratégias para o seu enfrentamento”.

A prevenção, então, pode ser definida como “as políticas, medidas e técnicas utilizadas fora dos limites do sistema de justiça penal e dirigidas a redução do dano produzido por ações definidas como delito pelo Estado” (DAMMERT, 2002, pg. 3, tradução nossa).

Dentre esses esforços apresenta-se a perspectiva da chamada Nova Prevenção, que orienta as políticas públicas de segurança em alguns municípios da Itália e que foram sistematizadas e apresentadas a seguir.

2.3 O modelo da Nova Prevenção

Theodomiro Dias Neto (2005) apresenta de forma organizada e clara a discussão sobre proposta de atuação frente à violência e criminalidade e adota, para fins de coerência, o termo utilizado pela escola europeia, o da “Nova Prevenção”. Seguindo os conceitos apresentados por Dias Neto (2005), a seguir será feita a apresentação do modelo da Nova Prevenção, seus pilares de sustentação e principais características. Ressalta-se ainda, a importante consideração de que o modelo da nova prevenção não se propõe a substituição do sistema em vigor, principalmente na atuação de repressão, mas como complementar buscando integração e trabalhando junto a fatores que possam minimizar situações de insegurança para os cidadãos. Segundo Dias Neto (2006):

O planejamento de uma estratégia integrada de prevenção requer, portanto, um amplo esforço analítico de contextualização dos problemas, o que pressupõe uma descentralização das estratégias com enfoque no espaço local. (pg. 4)

2.3.1 A compreensão interdisciplinar de segurança

A “compreensão interdisciplinar” de segurança é um dos principais conceitos em que se baseia a Nova Prevenção. A atuação repressiva frente a questões de violência e criminalidade, de conflitos sociais é apenas uma medida reativa de punição e não chega a tratar a causa dos problemas que se propõe a enfrentar. O modelo da Nova Prevenção busca uma análise interdisciplinar, pois inúmeras variáveis (gênero, raça, classe social, localização geográfica,...) podem influenciar fatores como medo da violência e criminalidade e direcionar a forma como esses se constroem (Dias Neto, 2005). Não se trata, contudo, de descartar a atuação dos órgãos do sistema penal, responsáveis pela atuação repressiva, segundo Zacchi (2002, pg. 46):

(...) embora não seja condição suficiente para resolver o problema da violência, o combate à impunidade pode representar um importante elemento em qualquer agenda de prevenção criminal, na medida em que contribua para dissuadir a prática de novos delitos.”

É necessário levar em conta a importância de entender a violência comum, cotidiana, da exclusão social, que alarma e violenta os moradores das periferias. Situações que desgastam a auto-estima, tais como a precariedade habitacional e urbana, o acesso precário à saúde, a falta de vagas na educação infantil e no ensino médio, a violência no trânsito, bem como a precária mobilidade e as dificuldades de acesso a determinados locais - bens públicos disponíveis à população - devido ao custo dos transportes. Ou seja, o medo do crime é presente e deve ser alvo de enfrentamento de políticas, mas, a vivência nas áreas urbanas é uma soma de diversos fenômenos e, principalmente em centros maiores, vem se constituindo em um alarmante social (Caldeira, 2003).

Ainda sobre compreensão interdisciplinar, é necessário apontar para a importância de uma “reavaliação da função policial”, que atue em conjunto com outras instituições e volte-se para a solução de problemas criminais, ou seja, ao invés de postura reativa a controle de conflitos, incidentes, a polícia deveria adotar postura preventiva, orientada à solução de problemas. Para Dias Neto (2005):

(...) premissa fundamental do policiamento orientado ao problema é que problemas distintos merecem respostas distintas e o sistema penal é somente um dos instrumentos que a sociedade dispõe para lidar com situações problemáticas. (pg. 110)

Pode-se afirmar que esse é um processo de conscientização de papéis, pois, além do desempenho de suas funções tradicionais, as polícias passam a instruir os cidadãos sobre regras básicas de prevenção ao crime, participar de reuniões com os moradores para a organização de estratégias coletivas e intermediar o contato dos cidadãos com outros órgãos na busca de soluções para a comunidade. A tolerância urbana deve ser desenvolvida para servir de “sustentação a uma segurança socialmente fundada” (DIAS NETO, 2005, pg. 114).

Dessa forma, políticas de intervenção social passam a ser incorporadas, na busca de atuação direta em contextos sociais que causadores de violência e criminalidade e se incorporam ao objetivo da prevenção políticas de áreas como planejamento urbano, educação, cultura, lazer, geração de emprego e renda, fortalecimento comunitário, desarmamento, combate ao alcoolismo e à drogadição, dentre outros (ZACCHI, 2002).

2.3.2 A interagencialidade das políticas públicas de segurança

A “interagencialidade das políticas públicas de segurança” constitui-se em outro conceito de sustentação da nova prevenção. É necessária uma “redistribuição das competências” das instituições envolvidas no enfrentamento à violência e criminalidade, e não mais apenas uma atuação reduzida à política criminal. Nesse ponto, o principal alvo de mudança institucional são as polícias. Para Dias Neto (2005):

a polícia tem as suas funções e estruturas decisórias redefinidas para estar em condições de dividir com outras organizações, públicas e privadas, a responsabilidade pelo processo de identificação, análise e solução dos problemas locais. Na qualidade de ator necessário, mas não suficiente, para a produção de segurança, a polícia passa por profundas transformações organizacionais, operacionais e culturais voltadas a torná-la mais integrada ao ambiente externo e, por conseqüência, mais apta a compreender a realidade em que atua e a prestar bons serviços”. (pg.115)

Dias Neto (2005) apresenta níveis de cooperação interagencial, para a intervenção policial, desenvolvidos por Herman Goldstein (1990 apud Dias Neto,

2005), que abrangem: (1) o encaminhamento de serviços para outros órgãos ou serviços públicos ou não é utilizado quando a polícia não tem competência para prover determinada necessidade ou depende de outras instituições. (2) Os sistemas de coordenação, quando determinada intervenção necessita da interação coordenada da polícia com outros órgãos ou instituições para atingir resultados positivos e o controle de serviços públicos essenciais que compreende a participação direta da polícia em diferentes áreas, principalmente no que tange a colaboração para elaboração e implementação de políticas públicas.

Ressalta-se, entretanto, que a polícia tem papel central para agregar novos atores à rede de prevenção, mas essa rede não deve estruturar-se no eixo policial.

Diversos são os atores participantes e as ações de uma estratégia de Nova Prevenção, dentre as modalidades de intervenção, destacam-se: as voltadas ao reconhecimento político de demandas locais por segurança; as voltadas à produção de conhecimento (como subsídio para formulação de políticas) e as voltadas a planejamento de um plano de intervenções com a participação da sociedade, a partir de diagnóstico prévio (DIAS NETO, 2005; KHAN, 2005; SOARES, 2005).

Quanto a finalidades e métodos, encontram-se estratégias de Nova Prevenção situacionais, que interferem em características físicas locais (iluminação, mecanismos de vigilância,...) e procuram dar aos cidadãos a sensação de segurança. As estratégias de Nova Prevenção sociais são intervenções em diversas condições sociais ligadas à violência e criminalidade, como educação, saúde, cultura e economia. Dias Neto (2005), alerta que, paralelamente aos modelos situacional e social, as estratégias da nova prevenção, quanto aos objetivos, podem ainda buscar reduzir riscos de desvios e delitos, reduzir riscos de vitimização ou agir sobre situações problemáticas. Cada uma dessas pode subdividir-se em: primárias, secundárias e terciárias, dependendo do público que terão como alvo de atuação.

2.3.3 A participação da sociedade civil

A “participação da sociedade civil” apresenta-se como outro conceito fundamental para a Nova Prevenção. A questão da violência e criminalidade passa a ser vista como um tema interdisciplinar, que requer a interação institucional e a

participação direta da sociedade no planejamento de ações de segurança urbana.

A participação social em temas de segurança está ligada a dois tipos de iniciativas. As primeiras são iniciativas do governo e dos órgãos de segurança – principalmente da polícia – na busca de aproximação da população como estratégia para melhorar sua imagem e estabelecer forma de cooperação para a prevenção da violência e criminalidade. O outro tipo de iniciativas são aquelas que derivam da preocupação dos cidadãos, que por falta de respostas dos órgãos públicos decidem organizarem-se de forma independente (DAMMERT, 2002).

No Brasil, ainda é recente a participação da sociedade civil na questão da segurança. Corre-se o risco de que grupos de interesse participem de ações em busca de benefício próprio, usando de influência política e contribuindo para uma realidade de exclusão (SANTOS, 1993). Ou seja, determinadas ações podem satisfazer apenas um grupo específico, trazendo segurança para alguns e insegurança para outros. Esse tipo de risco não é compatível com a proposta da Nova Prevenção.

Inúmeras são as solicitações da sociedade no tocante à segurança, pois há uma pluralidade de grupos, como: o do jovem, do idoso, do trabalhador noturno, da prostituta, do estrangeiro, do homossexual, do policial, do comerciante, do consumidor, do motorista, do pedestre, do usuário de drogas, da mulher, do sem-teto, dentre outros. E é a somatória de experiências bem sucedidas de mobilização social em torno de problemas que poderá, com o tempo, contribuir para melhorar o relacionamento entre polícia e sociedade e fortalecer os níveis de organização da sociedade.

Por outro lado, a população será reeducada para o exercício da participação social. Pois, ao estabelecer contato com os órgãos oficiais para reivindicar benefícios, a comunidade conhecerá as potencialidades, competências e limitações da polícia, e se conscientizará da sua responsabilidade no processo. Com essa aproximação, também as ações policiais se tornam mais transparentes, reduzindo as arbitrariedades e violências. Segundo Dias Neto (2005, pg. 131) “o ideal de participação não corresponde ao cenário idílico de uma “comunidade” sem conflitos, mas de uma sociedade capaz de dar dimensão política aos seus conflitos e viabilizar a convivência democrática”.

2.3.4 A valorização do espaço local

A “valorização do espaço local” constitui o quarto conceito em que se baseia a Nova Prevenção. A dimensão política local é a base para a discussão e mobilização em torno dos problemas com violência e criminalidade.

Como já abordado anteriormente, múltiplos são os fatores que influenciam a violência e criminalidade e, nesse aspecto, mesmo problemas globais podem apresentar-se de diferentes maneiras localmente, por isso a importância de conhecer a realidade local, levar em conta características culturais, econômicas, urbanas, sociais, entre outras para que ações adequadas a essa realidade possam surtir efeito esperado no enfrentamento dos problemas.

Dias Neto (2005) salienta a importância do conhecimento da realidade para o planejamento de uma estratégia de prevenção local. Nesse sentido, é necessário estudar a realidade apropriando-se de dados locais como diagnóstico da realidade criminal, dados econômicos, demográficos, culturais, urbanísticos, bem como sobre a infra-estrutura de serviços públicos disponibilizados à população e sobre o nível de participação e organização da sociedade local.

Não menos importante é a presença do governo local, com função integradora das ações de diferentes áreas (educação, cultura, habitação e planejamento urbano, saúde, bem-estar social, além da segurança), promovendo a participação social e o envolvimento das redes de atores sociais ligados à dinâmica social e política local.

A Nova Prevenção busca a tolerância urbana, capaz de viabilizar a convivência democrática em um mesmo espaço territorial e a valorização da realidade local. A adoção de políticas sociais, socioeducativas e profissionalizantes, a recuperação do espaço urbano degradado e o investimento na capacitação de policiais, por exemplo, são medidas importantes para o modelo da Nova Prevenção e o município tem papel fundamental na implantação dessas ações.

Dias Neto (2005), deixa clara a preocupação com as dificuldades de estabelecer os limites desse modelo de atuação, pois como se propõe a uma combinação entre elementos de prevenção e repressão, entre prevenção social e situacional, entre intervenções policiais e interagenciais, entre controle e participação, não há uma única forma de aplicá-lo e são inúmeras as possibilidades

que estão sendo implementadas em diferentes países, regiões. Entretanto, o autor defende a perspectiva de equilíbrio entre as possibilidades acima apontadas para que o avanço no enfrentamento à violência e criminalidade, com políticas públicas instrumentalizadas, sirvam como apoio ao controle formal.

3 OS MUNICÍPIOS E A SEGURANÇA

Segundo Garland (1999), o Estado passa pela dificuldade de enfrentar o fato de que não consegue ser a principal fonte de manutenção da segurança, bem como da repressão à criminalidade, entretanto, corre um risco político importante na admissão de tal realidade. De outro lado, a violência e a criminalidade estão presentes na vida cotidiana dos cidadãos, são fatos comuns na vida da sociedade contemporânea.

Com o Estado não podendo mais “dar conta” da questão da segurança, esse tema passa a ser alvo do debate político, que refere-se a aspectos como: melhor gerenciamento dos recursos, redução do medo e da injustiça, bem como maior amparo às vítimas. Entretanto, na prática, tais objetivos são difíceis de serem alcançados (GARLAND, 1999).

Até recentemente, as “políticas de segurança pública” limitavam-se ao sistema de justiça criminal, deixando de abranger a realidade social e confundindo segurança, segurança contra o crime, política de segurança e política criminal, (DIAS NETO 2005).

O conceito de “segurança pública” (Lehne, 1993; Götz, 1988, *apud* Dias Neto), constrói-se em torno das proposições da idéia de criminalidade de rua, crime contra o patrimônio, contra a vida e o consumo de entorpecentes (alvos do sistema de justiça penal) e da simbiose entre projetos de segurança dos cidadãos e segurança do Estado.

Dessa forma, o Estado desenvolveu sua atuação por meio de instituições do Direito Penal (o código penal, a polícia, a justiça, o sistema prisional), na manutenção da integridade dos cidadãos. No Brasil, até a década de 90, o tema segurança era visto apenas como de responsabilidade do sistema de justiça criminal (KAHN e ZANETIC, 2005), envolvendo as instituições acima citadas, em sua maioria de responsabilidade dos governos estaduais.

Esse modelo de atuação do Estado, segundo Garland (1999), contribui para o surgimento de novas teorias criminológicas e racionalidades da repressão criminal como a “teoria da escolha racional”, a “teoria da atividade de rotina”, o “crime como oportunidade” e a “prevenção da criminalidade situacional”. Teorias cuja premissa é a de que o crime é um fato natural na sociedade moderna, que tem como base o fato de que o criminoso, o delinqüente, planeja suas ações, é oportunista e que a resposta adequada a esse tipo de comportamento é o aumento do controle judicial. Contudo, abordagens deste tipo contribuem para o crescimento do uso da “segurança privada” por parte da sociedade. Cada vez mais são contratados vigias para estacionamentos e quarteirões, há a substituição do uso de dinheiro por cartões de crédito, o aumento do uso de dispositivos de tranca eletrônica nos automóveis, de circuitos internos de televisão e o Estado passa a delegar a responsabilidade pela segurança a grupos que antes o pressionavam em tal demanda. Ou seja, o Estado passa a agir de forma indireta contra a criminalidade.

Na atualidade, tal sistema não atende às demandas da sociedade no que tange a questão da segurança. Há uma crise de ineficácia no sistema de justiça criminal: falta de informações (pesquisas sobre vitimização, por exemplo), impunidade, corrupção nas polícias, ineficácia da pena de prisão, sucateamento do sistema penitenciário, dentre outros (LEMGRUBER, 2002). E a “privatização da segurança” é apenas privilégio de alguns poucos cidadãos das elites, em relação aos milhões de cidadãos brasileiros.

Com as dificuldades de atuação enfrentadas pelos Estados, o crescimento da sensação de insegurança da população e o aumento da “privatização da segurança”, ou seja, a demanda por mais segurança, vários municípios passam a implementar ações voltadas à segurança pública, comprometendo-se com o tema. “Iniciativas municipais (como as verificadas nas prefeituras de Santo André, Novo Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, Vitória etc.) emergiram como complementares aos mecanismos tradicionais de prestação de segurança pública às populações locais.” (GUINDANI 2005, pg. 124)

Ao analisar a situação nacional enfrentada pelos municípios brasileiros Soares (2005) reconhece que cada município tem suas particularidades e peculiaridades no que tange a questão da violência e criminalidade, mas salienta que problemas como a vulnerabilidade da juventude, a diversidade da violência criminal, o tráfico de drogas e armas e a violência doméstica e de gênero são uma

realidade para todos. Nesse âmbito, as propostas de atuação dos municípios em segurança tendem à aplicação de políticas públicas focas na prevenção, tendo como prioridade a ação intersetorial articulada.

Segundo Kahn e Zanetic (2005), em concordância com outros autores (OLIVEIRA, 2002; TANGERINO, 2007), há uma diferenciação entre “políticas de segurança pública” e “políticas públicas de segurança”, pois as “políticas públicas de segurança” são mais amplas e mesclam as questões de segurança a aspectos como cidadania e direitos humanos, bem como englobam diversas ações, governamentais e não governamentais, enquanto “políticas de segurança pública” referem-se a atividades típicas da atuação policial.

Para Kahn e Zanetic (2005) - baseados em caso relativo à região metropolitana de São Paulo - a diferença entre a atuação de Secretarias Municipais de Segurança e Secretarias Estaduais de Segurança está justamente no fato de as primeiras terem surgido em momento histórico cuja diferenciação entre as políticas acima referidas já eram compreendidas. Ou seja, para os autores, é nítida a atuação preventiva dos municípios, com ações como: profissionalização e acesso à cultura, lazer e esportes a jovens; atendimento a vítimas; projetos ligados à cidadania e vinculados a melhorias da qualidade de vida da população. Entretanto a prevenção não exclui a atuação repressiva da polícia. Trata-se de buscar a prática complementar às mesmas.

Oliveira (2002, pg. 62) diz que “é preciso, pois, construir uma via de comunicação, de integração lógica e funcional entre repressão e prevenção”. Pois tais práticas não se tratam de posturas incompatíveis, mas sim de práticas que atendem diferentes demandas e que se complementam.

Para Soares (2005 pg. 17), as políticas públicas municipais de segurança envolvem questões de ordem empírico-analítica e de natureza política. Ao abordar o tema o autor opta por ter como base o conhecimento empírico de experiências em curso em municípios brasileiros e afirma que, da perspectiva adotada, “segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa.”

Para alguns autores (DIAS NETO, 2005; GUINDANI, 2005; KAHN, 2005 e SOARES, 2005), há atributos inerentes aos municípios que beneficiam a gestão de atividades na área de segurança, podendo-se destacar: a articulação e proximidade

com a sociedade local, a adequação do planejamento de ações às realidades locais e a presença das agencias governamentais, dentro outros.

Quanto à atuação dos municípios, inúmeros são os instrumentos que propiciam sua atividade como: Guardas Municipais; benfeitorias urbanas; parcerias com o governo estadual; criação de Secretaria Municipal de Segurança Pública; implantação de conselhos municipais de segurança envolvendo a comunidade; campanhas de conscientização e informação dos cidadãos em temas como discriminação, uso de armas e violência; fiscalização administrativa (alvarás) e fiscalização do transito urbano. Segundo Kahn (2005, pg. 49) “a enumeração dessas propostas revela que a prefeitura tem em seu poder instrumentos eficazes para lidar com a criminalidade.”

A implementação de políticas públicas de segurança municipais, conforme Soares (2005) implicaria basicamente em três pressupostos:

(1) uma nova abordagem da problemática da violência criminal, que reconheça a diversidade de níveis da realidade que envolve (desde a auto-estima, a dinâmica dos afetos, o universo imaginário e de valores e a construção identitária até as questões de aprendizado, acesso à escola, ao lazer, ao emprego, além das experiências familiares e comunitárias, de acolhimento, crise, estigmatização e rejeição); (2) um novo sujeito da gestão pública, sensível à complexidade descrita pela nova abordagem e apto a implantar políticas multidimensionais ou multissetoriais; (3) e uma nova aliança com a sociedade, marcada pela transparência, participação e pela assunção de responsabilidades.(pg. 20)

Estruturalmente, a atuação dos municípios compreende sua divisão em secretarias de acordo com temas específicos como saúde, educação, assistência social, cultura, meio ambiente, administração e outros. Para Soares e Guindani (2005) por se tratar a segurança de tema complexo, de causas múltiplas e interdisciplinares por muito tempo houve a resistência dos municípios de atuarem diretamente em políticas públicas de segurança. Contudo, principalmente nos últimos anos, os municípios encontram-se diante da necessidade prioritária de ação voltada à gestão da segurança pública.

Dessa forma, a constituição de uma unidade que lidere a atuação dos municípios em segurança e utilize-se dos atributos e instrumentos dos mesmos já mencionados, passa a ser fundamental para que a política pública seja implementada por meio de ciclo envolvendo diagnóstico, plano de ação, avaliação das ações e monitoramento (GUINDANI, 2005).

Para Cano (2005), a gestão da unidade responsável pela segurança em municípios, com foco na prevenção, deve conceber sua atuação de forma transversal, envolvendo-se com diversas outras áreas da prefeitura. O autor ressalta, em especial, a atenção da coordenação de tais atividades a políticas sociais e assistenciais para a maximização do respeito aos direitos humanos.

A realização de diagnóstico sobre a realidade da violência e criminalidade do município é ferramenta fundamental para a construção de um plano municipal de segurança, pois é por meio do diagnóstico que poderão ser identificadas áreas do município mais vulneráveis a violência e criminalidade e dificuldades de articulação e integração entre as organizações policiais, órgãos municipais e a sociedade civil, propiciando um ponto de partida para o planejamento de ações voltadas à prevenção, envolvendo diferentes frentes e que estabeleça prioridades de atuação (DIAS NETO, 2005; GUINDANI, 2005; KAHN, 2005; SORAES, 2005).

Atualmente, as taxas de homicídios são frequentemente utilizadas por pesquisadores e gestores para contextualizar realidades sobre violência e criminalidade. Para Pedrazini (2006, pg. 84), essas taxas não traduzem de forma global a realidade, “taxas de homicídios esclarecem apenas parcialmente a questão da violência, mesmo se atualmente parece ser um fato concreto reconhecido como forma real de violência”. Mas o próprio homicídio pode ser consequência de outras formas de violência, com diversas motivações, sejam elas de cunho político, religioso, pelo efeito de álcool e drogas, entre outros tantos. Por isso a necessidade de um diagnóstico mais amplo, que leve em conta diferentes categorias.

Kahn (2005, p. 68) aponta a existência de vários indicadores que propiciam o acompanhamento da realidade sobre violência e criminalidade dos municípios e os subdivide em categorias, de acordo com a natureza e finalidade: “1) indicadores criminais “objetivos” e “subjetivos”; 2) indicadores de recursos do sistema de justiça criminal; 3) indicadores dos esforços na esfera de justiça criminal; 4) indicadores sociais e demográficos e, finalmente; 5) indicadores de esforços da esfera social.” Contudo, o autor salienta que o maior desafio imposto aos municípios é a “produção, coleta e divulgação dos dados brutos de criminalidade.”

Após a elaboração de um plano municipal de segurança, com objetivos, metas e recursos necessários e responsáveis envolvidos nominados, segue o desafio de sua implementação e monitoramento das ações. Um dos maiores obstáculos impostos à segurança pública municipal é a utilização de indicadores

precisos e confiáveis, que possibilitem o acompanhamento das ações e projetos em curso, propiciando avaliação crítica sobre essas atividades para que decisões quanto à sua continuidade, reformulação, readequação sejam tomadas adequadamente.

Soares (2005, pg. 33) ressalta os principais pontos para que um projeto municipal de atuação em segurança se realize:

(...) a constituição de uma unidade, uma agência ou um organismo central que articule departamentos e secretarias relevantes, isto é, protagonistas das áreas de polícia (também e sobretudo a Guarda Municipal), justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, transporte, planejamento urbano, comunicação, esporte, lazer e cultura. É indispensável incluir na articulação 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 firme 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.

Outro aspecto fundamental para a implementação de políticas públicas municipais de segurança é a articulação com os governos estadual e federal. Em âmbito estadual os municípios contam com a presença das organizações policiais, cuja colaboração e apoio são fundamentais para na implementação de um plano de segurança local. Já em âmbito federal, os municípios brasileiros têm buscado apoio nas diretrizes das políticas públicas de segurança, bem como apoio financeiro, por meio de convênios, a exemplo de áreas como saúde e educação.

Contudo, ainda é tímida a atuação dos municípios brasileiros em segurança, pois os mesmos enfrentam dificuldades econômicas, políticas e técnicas na implementação de políticas públicas de segurança e sua relação com os governos estadual e federal no que tange o tema segurança precisa ser mais discutida e desenvolvida.

Segundo Costa e Grossi (2007, pg. 7):

Pode-se dizer que as dificuldades para incrementar a cooperação intergovernamental na área da segurança pública se devem às especificidades do sistema federativo brasileiro. Nesta, como em outras áreas, há grandes reservas com relação à interferência da União na autonomia política das unidades da federação.

Conforme os mesmos autores é quase inexistente a presença de estudos que retratem a realidade brasileira no que se refere às relações entre as estruturas

político-institucionais (federação, estados e municípios) na área da segurança pública.

3.1 O Governo Federal e a atuação dos municípios em segurança pública

Atualmente, o modelo burocrático de administração pública que se encontra em vigor passa por momento de mudanças, questionamentos, de reforma. Esse modelo, basicamente, fundamenta-se na:

centralização e hierarquização das estruturas decisórias e na regulamentação capilar dos sistemas estatais de prestação de serviços, como garantia de qualidade e consistência da ação governamental e de neutralização dos riscos de manipulação administrativa por interesses econômicos, corporativos ou eleitorais (Dias Neto, 2005 pg.45).

No início do século XX tal modelo surgiu como alternativa racional para problemas como o abuso do poder exercido por regimes autoritários garantindo aplicação imparcial e não discriminatória da lei (Osborne e Gaebler, *apud* Dias Neto, 2005). Nos dias atuais, tal racionalização causou distanciamento dos agentes de governo da realidade social, gerando problemas como, por exemplo, a ineficiência dos serviços públicos.

Com as mudanças ocorridas na sociedade os governos deparam-se com a necessidade de reformas que abranjam aspectos fortalecedores da comunicação entre governo e cidadãos e que se contraponham à rigidez burocrática de forma legítima. Surge a questão da reforma do Estado e o conceito-chave da descentralização, ou seja, da transferência de recursos e competências, tanto no plano interestatal – dos governos centrais aos locais, do executivo para o legislativo –, como no plano extra-estatal, ou seja, do Estado para as organizações do mercado e da sociedade civil. Salienta-se, contudo, que não há unidade sobre um modelo de reforma de Estado, mesmo que as três vertentes a seguir apresentadas estejam baseadas no conceito de descentralização (DIAS NETO, 2005).

A vertente administrativa se baseia na transferência de responsabilidades e competências institucionais e operacionais do Estado central para o periférico. A

vertente econômica associa os conceitos de “desregulamentação” e “privatização” e prioriza o estímulo à transferência, do setor público para o privado, de autoridade, funções e recursos. A vertente política se fundamenta na reforma dos processos decisórios do Estado, buscando sua democratização e explorando a participação direta dos cidadãos no planejamento e implementação de políticas públicas.

Para além das diferenças, inúmeras são as dificuldades e desafios enfrentados nas diversas tentativas de implementação de tais reformas. As que têm sido realizadas em âmbito municipal, são as que se destacam por iniciativas focadas em necessidades e realidades locais (Dias Neto 2005).

Conforme já constatado por Foucault (2005), o crescimento da população, principalmente em grandes centros urbanos é uma dos maiores desafios impostos ao Estado, daí a importância do trabalho do governo local. Entretanto os municípios, em sua maioria, ainda possuem gestão bastante atrelada às realidades estaduais e nacionais. “Um projeto de municipalização, no seu sentido mais abrangente, deve estar dirigido à revitalização das competências políticas dos governos locais e, mais, ao resgate da cidade enquanto espaço de interação política, econômica e cultural”, (Dias Neto 2005, pg. 59).

Entretanto, na prática, há impedimentos para a concretização de políticas voltadas à municipalização. Segundo Arretche (2004), a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, a depender do modo como estão estruturadas as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental.

No Brasil a forma encontrada pelo Governo Federal para atuar no incentivo da atuação municipal, principalmente no que diz respeito às dificuldades econômicas encontradas na realização de políticas em áreas como a saúde e a educação, foi a utilização de um sistema de transferências fiscais (da união para estados e municípios) de caráter constitucional. Segundo Arretche (2004), no plano vertical (do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios), o atual sistema de transferências fiscais possibilita que quase a totalidade dos ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, já que os resultados são neutros para os estados e esse sistema favorece os municípios de pequeno porte (quanto menor o município maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais). Já no plano horizontal, há a redistribuição dos

estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, entretanto as regras constitucionais geram desigualdades entre os estados.

Outro ponto a ser levado em conta no que tange a indução de políticas públicas é que, segundo a Constituição Federal de 1988, o formato adotado foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Qualquer ente federativo está autorizado a implementar políticas em áreas como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, mas não obrigado a implementá-las. Arretche (2004) salienta que essa forma de distribuição de competências propicia: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Efeitos esses que se dão pela limitação da coordenação nacional das políticas.

No caso da segurança pública, pelo arranjo federativo brasileiro, a maior parte das tarefas ligadas ao provimento e manutenção da segurança coube ao poder público estadual, ou seja, os estados são os principais responsáveis pela gestão da segurança, sendo a responsabilidade do município uma parcela muito pequena (KAHN, 2005).

No âmbito federal, a partir da criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997 e ações de incentivo à atuação dos municípios em segurança “...revelam que o próprio Governo Federal, amparado pela política nacional de segurança, encontra nos municípios grandes parceiros e terreno fértil para o desenvolvimento de políticas dessa natureza” (Miraglia 2006, pg. 95).

Entretanto, Costa e Grossi (2007, pg.11) salientam aspectos importantes para atuação cooperada entre as esferas governamentais:

(...) a cooperação intergovernamental depende da existência de leis, normas e práticas políticas. Em boa medida, cabe aos governos federais a criação dos mecanismos que incentivem tal cooperação. No caso específico da segurança pública, esses incentivos podem ser fortalecidos pela capacidade de planejamento estratégico e de apoio financeiro de que dispõem os governos federais.

3.1.1 A Secretaria Nacional de Segurança Pública

Criada no ano de 1997 a SENASP decorre da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública - SEPLANSEG, conforme Decreto nº 2.315.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública funciona sob a estrutura organizacional do Ministério da Justiça e pertence ao grupo de órgãos específicos singulares do Ministério (Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004), como a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria de Direito Econômico, a Secretaria de Assuntos Legislativos, a Secretaria de Reforma do Judiciário: Departamento de Modernização da Administração da Justiça; o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal e a Defensoria Pública da União.

Quanto a sua organização, a Secretaria Nacional de Segurança Pública encontra-se subdividida em três grandes áreas: o Departamento de Políticas, Programas e Projetos; o Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública; e o Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública.

No que tange às competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a mesma compete (Decreto 4.991 Art. 14. 2004):

- I - assessorar o Ministro da Justiça na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade;
- II - planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública;
- III - elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado;
- IV - promover a integração dos órgãos de segurança pública;
- V - estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;
- VI - promover a interface de ações com organismos governamentais e não governamentais, de âmbito nacional e internacional;
- VII - realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;

VIII - estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade;

IX - exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais;

X - implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública - INFOSEG;

XI - promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP; e

XII - incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública.

Conforme acima descrito, a SENASP tem como atribuição primeira a responsabilidade pela Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade. Desta forma, conforme Miraglia (2006), a partir do planejamento e estabelecimento de programas específicos para os municípios visando à realização de diagnósticos, elaboração de planos municipais de segurança, formação de guardas municipais, bem como o investimento em tecnologia da informação o Governo Federal passa a investir nos municípios com a finalidade de incentivar atuação local na prevenção da violência e criminalidade.

Apesar de não ter a função de executar ações operacionais no controle da violência e criminalidade, a SENASP é responsável por promover a qualificação, padronização e integração das ações executadas pelas organizações de segurança pública de todo o país em um contexto caracterizado pela autonomia destas organizações. SENASP (2006)

Dessa forma, os municípios que aderirem a um projeto de segurança pública buscando recursos por meio da SENASP estarão participando de um projeto orientado pela política Nacional de Segurança Pública planejada pela SENASP.

3.1.2 O Plano Nacional de Segurança Pública

O Plano Nacional de Segurança Pública constitui instrumento resultante de trabalho realizado por técnicos do Instituto Cidadania e da Fundação Dijalma Guimarães e intitulado Projeto Segurança Pública para o Brasil, no ano de 2002.

O objetivo do documento, na ocasião era “submeter à apreciação da sociedade um projeto de segurança pública cuja meta é a redução daquelas modalidades da violência que se manifestam sob a forma da criminalidade” (PNSP, pg. 4).

O Plano Nacional de Segurança Pública propõe como principal enfoque a lógica da prevenção e da gestão por meio de políticas públicas de segurança que prestigiem a participação multidisciplinar e interinstitucional, abordando temas como a reforma das polícias civil e militar e o papel das guardas municipais. Envolve, também, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, incluindo a contribuição das universidades, (SENASP 2006).

Fundamentado em eixos estratégicos como gestão do conhecimento, reorganização institucional, formação e valorização profissional, prevenção, estruturação da perícia, controle externo e participação social e programas de redução da violência, o Plano Nacional de Segurança Pública propõe ações que se baseiam em linhas de intervenção como: ações preventivas; qualificação da formação policial; modernização da gestão do conhecimento; reorganização institucional; valorização da perícia e valorização do controle externo para o cumprimento de sua missão constitucional das instituições da segurança pública, qual seja: a contenção - por meios estritamente legais e conformes aos direitos humanos - da criminalidade e da violência.

Segundo o Plano Nacional de Segurança Pública, SENASP (2002) a realização de diagnósticos das dinâmicas da criminalidade e dos fatores de risco local e geral constitui ferramenta importante para a captação das variações circunstanciais e contribui para a elaboração de um plano de ação capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos e estipular metas. Sem menor importância a avaliação de tais ações, por meio de verificação de resultados e

processos, propicia a melhoria contínua das atividades e correções de falhas nas atividades voltadas à prevenção da violência e criminalidade.

3.1.3 O Sistema Único de Segurança Pública

O Ministério da Justiça iniciou por meio da atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, uma nova fase na atuação do Governo Federal em segurança pública no Brasil. A partir de 2003 a SENASP passa a ter como principal objetivo a implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, principalmente no tocante ao planejamento e execução das ações de segurança pública em todo o Brasil.

O SUSP foi criado para propiciar a articulação entre ações federais, estaduais e municipais em segurança pública na busca de integração na prática dos órgãos de segurança como as polícias civil e militar e planejar, implementar, avaliar e monitorar as ações defendidas no Plano Nacional de Segurança Pública.

Nos moldes do Plano Nacional de Segurança Pública o SUSP está fundamentado em grandes eixos, que possibilitam a realização de ações integradas, conforme SENASP (2006), as áreas são: a gestão unificada da informação; a gestão do sistema de segurança; a formação e aperfeiçoamento de policiais; a valorização das perícias; a prevenção e as ouvidorias independentes e corregedorias unificadas.

Sobre a atuação dos municípios o Sistema Único de Segurança Pública incentiva ações voltadas à prevenção da violência e criminalidade, por meio de implementação de políticas públicas básicas, articuladas com os governos estaduais e que visem a consolidação do SUSP. A SENASP disponibiliza uma coordenação de ações de prevenção, responsável pela interação com os municípios e o fornecimento de informação e suporte para a atuação dos mesmos em prevenção. Dentre as ferramentas disponibilizadas pela SENASP para suporte aos municípios encontram-se o Guia para a Prevenção do Crime e da Violência, elaborado com o PNUD e com o objetivo de fornecer subsídios para a gestão de ações de prevenção; a Matriz Curricular Nacional para a formação de Guardas Municipais, com o objetivo de orientar a formação unificada dos Guardas Municipais e o Observatório, desde

2004 coletando práticas de prevenção que se encontram disponíveis para a sociedade civil e gestores em segurança pública.

3.1.4 O Fundo Nacional de Segurança Pública

Para incentivar a atuação de estados e municípios em ações voltadas às principais atividades do SUSP, foi instituído em 2001 o Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei nº 10.746/03) – que tem como objetivo apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência e, segundo Costa e Grossi (2007, pg. 12) destina-se “a gerir recursos para apoiar projetos de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública”.

Tal fundo é administrado por um comitê gestor, cuja composição conta com dois representantes do Ministério da Justiça, um dos quais será seu presidente e um de cada órgão: Ministério do Planejamento, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional e Procuradoria Geral da República. Através de convênios firmados com estados e municípios a SENASP pode descentralizar recursos e contribuir para a adoção de uma política nacional de segurança, conforme o SUSP.

O Fundo Nacional de Segurança Pública distribui seus recursos por meio de um sistema que se fundamenta em informações quantitativas e qualitativas, propiciando ao comitê gestor do fundo conhecimento sobre a situação da segurança pública e sócio-econômica dos municípios que se habilitam na busca de recursos. Além de ações voltadas à prevenção da violência e criminalidade o fundo contribui para “aquisição de direta de equipamentos, bem como a inclusão de municípios que, não tendo Guarda Municipal, possuem Conselho Comunitário de Segurança Pública ou desenvolvem ações na área de prevenção à violência” SENASP (2006).

Conforme Costa e Grossi (2007, pg. 12), as áreas prioritárias estabelecidas para o Fundo Nacional de Segurança Pública são: o reequipamento das polícias estaduais, a treinamento e capacitação profissional, a implantação de programas de policiamento comunitário e a implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais.

Para Costa e Grossi (2007) os convênios firmados pelos estados e municípios com a SENASP, quando aprovados pelo FNSP, são a principal forma de cooperação

intergovernamental na área da segurança pública, pois os recursos do FNSP apenas são repassados mediante convênio firmado com o Governo Federal. Os convênios feitos com os estados e municípios estabelecem contrapartida financeira dos mesmos bem como algumas “condicionalidades” como a elaboração de um plano de segurança e investimento em treinamento dentre outros, conforme Costa e Grossi (2007).

Especificamente para orientar os municípios na prospecção recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública foi desenvolvido um guia para a elaboração de projetos e de planos de trabalho voltados para atividades e ações em conformidade com o SUSP. Segundo a SENASP (2006):

O texto está dividido em três partes: a primeira parte é dedicada à apresentação dos critérios de distribuição dos recursos entre os municípios; a segunda realiza uma descrição suscita das ações que se constituem necessárias para a implantação do SUSP, explicitando seus objetivos, princípios, linhas de ação e suas restrições; e a terceira apresenta as informações essenciais para a padronização e qualificação dos Projetos Básicos e Planos de Trabalho.

Desta forma, a SENASP torna-se atuante na orientação das políticas de segurança pública adotadas pelos municípios e induzindo a gestão de processos, a padronização de procedimentos, técnicas e equipamentos, pactuando e executando a implementação das diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

4 A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA EM SÃO LEOPOLDO - RS

4.1 O município de São Leopoldo

A cidade de São Leopoldo situa-se na região da Encosta Inferior do Nordeste do Rio Grande do Sul. Faz parte da Grande Porto Alegre, estando a 32 km da capital gaúcha. Atualmente o município de São Leopoldo tem população estimada em 209.611 (duzentos e nove mil seiscientos e onze) habitantes, conforme site oficial da prefeitura (www.saoleopoldo.com.br).

Em 1824 chegaram os primeiros imigrantes alemães a Porto Alegre, capital da província de São Pedro do Rio Grande e, logo depois, foram enviados para a desativada Feitoria do Linho Cânhamo, um estabelecimento agrícola do governo que não dera resultados. Essa feitoria localizava-se à margem esquerda do Rio dos Sinos e foi batizada como núcleo de imigrantes da colônia alemã de São Leopoldo. Em 1º de abril de 1846 tornou-se vila, através de lei municipal nº 04/1846. A instalação do município data de 1864 (site oficial de São Leopoldo).

Atualmente, a exemplo dos grandes centros urbanos, a cidade de São Leopoldo apresenta desafios como a segregação urbana, principalmente no tocante ao acesso dos bairros periféricos a serviços como saúde, educação, lazer (Tangerino, 2005), aumento da sensação de insegurança, desemprego, dentre outros.

Entre os principais dados Socioeconômicos de São Leopoldo encontram-se:

População Total	209.611 habitantes
Taxa de crescimento	1,72%
Taxa de analfabetismo (2000)	4,78 %
Expectativa de vida ao nascer (2000)	69 anos
Coefficiente de mortalidade infantil (2004)	10,16 por mil nascidos vivos
PIB (2002)	R\$ 1.492.420.862
PIB per capitã (2002)	R\$ 7.429
Exportações totais (2004)	U\$ FOB 154.822.611
ICMS (2004)	R\$ 88.218.296
Eleitores	138.563

Figura 3 - Dados Socioeconômicos de São Leopoldo Fonte: www.saoleopoldo.rs.gov.br

São Leopoldo encontra-se, geograficamente, na região metropolitana de Porto Alegre e apresenta-se como um dos municípios mais violentos do Rio Grande do Sul.

Quanto aos órgãos de segurança, o município de São Leopoldo conta com a presença de sete postos da Brigada Militar 25º Batalhão da Brigada Militar (sede); 25º BPM/1ª Companhia (sede); 25º BPM/1ª Companhia/1º Pelotão; 25º BPM/1ª Companhia/Grupamento de Polícia Montada; 25º BPM/2ª Companhia; 25º BPM/3ª Companhia e 25º BPM/3ª Companhia/Base Operacional do Morro do Paula. No tocante à Polícia Civil, o município conta com uma Delegacia de Polícia Regional Metropolitana (3ª DPRM/DPM), três Delegacias de Polícia, que se localizam no Centro, na Zona Sul e na Zona Leste do município, uma Delegacia de Pronto Atendimento e uma Delegacia de Delitos de Trânsito.

Tratando-se de segurança urbana, entre os problemas enfrentados pelo município de São Leopoldo encontram-se, principalmente: homicídios, violência sexual, roubos e furtos em geral. Em mapa (Anexo D) apresentado em estudo da SENASP (2006), comparando comportamento das taxas de homicídios na região metropolitana de Porto Alegre entre 1998 e 2002, observa-se o crescimento acima da média regional do índice de vítimas por homicídio no município de São Leopoldo.

Em acompanhamento dos números absolutos de homicídios no município, realizado pela SEMUSP, com dados fornecidos pela Agência de Integração e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e pela Polícia Civil, constata-se a diminuição dos mesmos nos anos de 2004 e 2005. Entretanto, o ano de 2006, apresentou elevação no número de homicídios, conforme gráfico a seguir:



Figura 4 - Gráfico de homicídios por ano em São Leopoldo (números absolutos)

Outros índices também apresentam indícios de crescimento da violência e criminalidade no município de São Leopoldo. Conforme o Mapa da Violência divulgado em fevereiro de 2007, estudo sobre violência nos municípios brasileiros realizado com dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM do Sistema Único de Saúde do ano de 2002 ao ano de 2004, o município de São Leopoldo encontra-se entre os 10% dos municípios com maiores taxas médias de homicídio (em 100.000 habitantes) na população total – 2002/2004. São Leopoldo apresenta taxa média de homicídio de 38,1 (em 100.000 habitantes) na população total e pontua na colocação 334 de um total de 556 municípios. Entretanto, ao analisar os municípios do Estado do Rio Grande do Sul que se apresentam entre os 10% com maior taxa de homicídio e que possuem mais de 100.000 habitantes São Leopoldo figura como o terceiro município com maior taxa de homicídio, após Porto Alegre e Alvorada.

Ao levar em conta os 10% dos municípios com maiores taxas médias de homicídio (em 100.000 habitantes) na população jovem – 2002/2004 a taxa de São Leopoldo aumenta, passa a ser de 77,3 homicídios por 1000.000 habitantes na população jovem, ocupando a 239ª colocação no total de 556 municípios. Mas ao analisar os municípios do Rio Grande do Sul na região metropolitana que possuem mais de 100.000 habitantes São Leopoldo é o terceiro maior índice.

Para que tal realidade possa mudar a médio e longo prazo a gestão municipal vem realizando, desde 2004, ações voltadas à prevenção da violência e

criminalidade, por meio de projeto submetido à SENASP e que conta com apoio financeiro desse órgão. Em 2005 foi implementada a Secretaria Municipal de Segurança Pública, com perfil técnico, voltado à comunidade, apresentando projeto de atuação interinstitucional, cujo Secretário Municipal tem em seu histórico profissional carreira na Polícia Civil e atuação junto à SENASP.

4.2 A Secretaria Municipal de Segurança Pública

Devido à preocupação com altos índices de violência do município, a prefeitura de São Leopoldo instituiu, no primeiro mês da gestão (2005-2008), a Secretaria Municipal de Segurança Pública – SEMUSP, conforme LEI Nº 5.567, de 24 de janeiro de 2005. Dentre as principais atividades da Secretaria de Segurança Pública do Município de São Leopoldo, segundo Art. 38:

- a) Elaboração e implementação de uma política de Segurança Pública para o Município de São Leopoldo;
- b) Articulação com os demais órgãos de segurança visando potencializar o combate à criminalidade e a violência;
- c) Implementação de medidas preventivas que visem promover a cidadania e a inclusão social em setores ou regiões focos de violência e criminalidade;
- d) Readequação das funções da Guarda Municipal a fim de promover um policiamento preventivo, integrado com a comunidade e demais forças de segurança em ação no município;
- e) Integração com a comunidade buscando um relacionamento democrático que vise conscientização e colaboração para a diminuição dos níveis de violência;

Em 2005, após a constituição da Secretaria Municipal de Segurança Pública e a posse do secretário (Art. 39, Lei Municipal Nº 5.567, 2005) iniciou-se o trabalho de formação do grupo de técnicos e a organização do funcionamento da secretaria.

A formação do quadro da secretaria foi baseada em critérios técnicos. São seis cargos de confiança, desses, apenas duas pessoas foram indicadas pela prefeitura municipal. O principal critério para a contratação dos técnicos foi a experiência em segurança pública, em atividades como: administração, em projetos de saúde dos trabalhadores de segurança e prevenção e em ouvidoria e controle externo.

Após a estruturação do corpo técnico da secretaria, ao longo do ano de 2005 as principais atividades da mesma concentraram esforços para a formulação de “documento básico” do Plano Municipal de Segurança Urbana e a proposta do mesmo para debate popular, o que resultou na realização de audiências públicas com a população do município de São Leopoldo.

As audiências públicas com a comunidade em geral, num total de dezoito, aconteceram em escolas da rede municipal de ensino, em diferentes regiões geográficas do município, em conjunto com outras secretarias da administração municipal. Ocorreram, também, audiências com empresários locais e com grupos religiosos do município, com o objetivo de: a) apresentar a Secretaria Municipal de Segurança Pública; b) discutir as idéias e projetos da secretaria para consolidar o plano municipal de segurança e incorporar ações que venham suprir necessidades dos cidadãos (representados pelos participantes das audiências) e c) apresentar o “Programa Comunidade Segura”.

Concomitantemente outras ações aconteceram durante o ano de 2005, dentre elas destacam-se:

A contratação, junto à UNISINOS, de diagnóstico sobre a realidade da violência e criminalidade no município (realizado por equipe multidisciplinar de pesquisadores).

A realização de oficinas temáticas, no Projeto Escola sem Medo (já previsto em convênio de financiamento firmado pela gestão municipal anterior com a SENASP), com crianças e adolescentes estudantes das escolas municipais. Os temas das oficinas foram: artes, dança, música, teatro, desenho, esportes, marcenaria, informática, cidadania e nutrição, dentre outros.

O planejamento e implementação de ações de reestruturação da Guarda Municipal, com abertura de concurso público para o preenchimento de 40 novas vagas e investimento em treinamento e capacitação dos guardas já efetivos são atividades realizadas desde o ano de 2005. A Guarda Municipal, a partir de 2005, passou a atuar como “agente de cidadania”, não mais apenas preocupada com a proteção do patrimônio público, mas mantendo contato com o cidadão e assumindo postura preventiva, em atividades como: identificação de fatores geradores de violência, realização de parceria com outras instituições como o Conselho Tutelar e diversas secretarias municipais (saúde, educação, proteção social, trânsito,...) do município e atuação na mediação de conflitos na comunidade local.

Para os gestores que atuam na secretaria, os fatores que dificultaram o trabalho ao longo do primeiro ano foram: a pouca participação da comunidade nas audiências para a discussão do plano; a grande resistência à mudança e baixa escolaridade dos Guardas Municipais efetivos; articulação política junto à administração municipal (a secretaria tem perfil técnico e deparou-se com impasses políticos junto à administração municipal); a necessidade do término do diagnóstico sobre a violência no município para focar e priorizar ações.

Já os fatores facilitadores da atuação da secretaria em seu primeiro ano, segundo os gestores, foram: a boa articulação com as polícias civil e militar; a aprovação da abertura de concurso público para a guarda, 40 novas vagas, com perfil bem definido, exigência de 2º grau completo (a turma de novos guardas receberá treinamento de aproximadamente 500 horas/aula, conforme as diretrizes da Matriz Curricular da SENASP); corpo técnico da secretaria afinado, o que possibilita tomada de decisões em conjunto/consenso e a melhoria da estrutura física da secretaria.

Contudo, o resultado final da discussão com a comunidade sobre o Plano Municipal de Segurança Urbana e de propostas para o Programa Comunidade Segura constituiu marco para o planejamento da atuação da SEMUSP. A seguir, a apresentação do plano.

4.3 O Plano Municipal de Segurança Urbana

A ação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e o plano municipal construído, embasando uma política municipal de segurança pública, têm como três grandes eixos: a participação popular, a guarda municipal e a prevenção social à violência e criminalidade. Essa política municipal de segurança pública foi denominada “Programa Comunidade Segura”.

O Programa Comunidade Segura tem como objetivo estratégico:

Reduzir a criminalidade e a violência mediante o desenvolvimento de projetos multisetoriais de prevenção, garantindo o acesso da sociedade à gestão da segurança urbana, readequando as funções da Guarda Municipal como agente de cidadania e ampliando a eficiência do sistema de segurança pública local. (SEMUSP 2006, pg.1)

4.3.1 Os Propósitos do Plano Municipal de Segurança Urbana

O Programa Comunidade Segura foi elaborado com a participação da população, em audiências públicas realizadas no ano de 2005, como já descrito anteriormente e é constituído de 10 (dez) propósitos, divididos em fundamentais, específicos, metodológicos e administrativos, ou seja, quatro grandes eixos que norteiam a atuação da secretaria conforme quadro a seguir (SEMUSP 2006):

Propósitos Programa Comunidade Segura			
Fundamentais:	Propósito nº1	-	Prevenção Comunitária
	Propósito nº2	-	Agentes de Cidadania
Específicos:	Propósito nº3	-	Segurança Cidadã
	Propósito nº4	-	Escola Sem Medo
	Propósito nº5	-	Prevenção da Violência Intra-familiar
Metodológicos:	Propósito nº6	-	Cultura da Paz
	Propósito nº7	-	Consórcio Intermunicipal
	Propósito nº8	-	Integração Operacional
Administrativos:	Propósito nº9	-	Gestão do Conhecimento
	Propósito nº10	-	Participação & Controle Popular

Figura 5 – Propósitos do Programa Comunidade Segura

Segundo o Plano Municipal de Segurança Urbana (2006):

A palavra **propósito** é empregada aqui e, em seus múltiplos significados, quais sejam as ações que a administração pública municipal tenciona executar e os objetivos que quer alcançar, além de revelar o desígnio da comunidade ao ser protagonista da nova cidade e a determinação administrativa de desenvolver as ações definidas.(pg.5)

Nos propósitos fundamentais, encontram-se a Prevenção Comunitária e a atuação da Guarda Municipal enquanto Agentes de Cidadania.

A prevenção comunitária consiste em ações de prevenção como oficinas de prevenção da violência para crianças e adolescentes, formação de jovens para atuarem como agentes para a paz, solidariedade e tolerância, além de capacitá-los a superar as relações de violência, a adoção do Sistema de Monitoramento Urbano, o desenvolvimento do programa Trânsito Seguro, o acesso facilitado à documentação civil básica, o Serviço de Acolhimento às Pessoas Vítimas de Violência nas

Delegacias de Polícia, bem como a articulação e execução conjunta em programas desenvolvidos pela Administração Municipal com direta repercussão na prevenção da violência junto a secretarias municipais como: a Secretaria Municipal da Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, a Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, a Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Municipal do Orçamento Participativo, a Secretaria de Planejamento e Coordenação, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social, o Gabinete da Primeira Dama e as Coordenadorias Municipais da Mulher, da Juventude e de Promoção da Igualdade Racial.

A atuação dos Guardas Municipais como agentes de cidadania constitui o segundo propósito do Programa Comunidade Segura.

A atuação da Guarda Municipal de São Leopoldo tem como princípio fundamental a promoção dos direitos humanos e a obediência à legalidade, garantindo o primado da vida e da integridade física como bens a serem preservados acima de quaisquer outras considerações. (SEMUSP 2006 pg. 13)

Dentre as principais atribuições da Guarda Municipal estão prevenir e inibir atos delituosos e realizar o policiamento comunitário preventivo municipal permanente e orientado para a solução de problemas. Para que esses objetivos sejam cumpridos, dentre as ações previstas no Plano de Municipal de Segurança Urbana encontram-se: investimento na qualidade da formação e capacitação dos integrantes da Guarda; ampliação das atividades da Central de Operações, seleção dos agentes da Guarda a critérios de aptidão psicológica e capacitação para o uso da arma de fogo, conforme o estatuto do desarmamento; duplicação do quadro funcional da Guarda Municipal; desenvolvimento do programa de saúde integral dos trabalhadores da Guarda Municipal; ampliação e aperfeiçoamento da ronda escolar; aperfeiçoamento da vigilância patrimonial; criação da corregedoria da Guarda Municipal; discussão e proposição de alterações legislativas para instituir o Estatuto dos Servidores da Guarda Municipal; debate e implementação do plano de carreira dos servidores da Guarda Municipal; aparelhamento da Guarda Municipal (viaturas, uniformes, armas e equipamentos de proteção individual, comunicação, vigilância e monitoramento); aparelhamento do serviço de vigilância do Hospital Centenário e implementação, por convênio junto ao governo estadual, do serviço de Disque Denúncia.

Nos propósitos específicos, encontram-se os programas segurança cidadã, o escola sem medo e a prevenção da violência intra-familiar.

A atuação da Guarda Municipal, fundamentada pelo policiamento comunitário, a interação com os meios de comunicação e o respeito aos princípios constitucionais de proteção dos direitos e liberdades individuais, bem como a vinculação da Guarda Municipal com os cidadãos, constituem os princípios e ações do propósito segurança cidadã.

O quarto propósito - escola sem medo – refere-se à implementação de ações de prevenção da violência e criminalidade nas escolas, buscando “propiciar ambientes onde as relações e informações favoreçam o desenvolvimento integral do educando” SEMUSP (2006). As ações envolvidas no propósito escola sem medo objetivam capacitar profissionais da educação na área social para intervir em problemas como o uso indevido de drogas e armas de fogo; qualificar a comunidade por intermédio da escola para servir de mediadora na problemática da violência; colaborar para que a abordagem do uso indevido de drogas tenha uma compreensão equilibrada e uma relação adequada com o problema junto às crianças e adolescentes; promover a escola para que seja um local de convivência e de discussão de forma prazerosa através de oficinas; capacitar os profissionais de ensino por meio de oficinas de artes, de jogos e trabalhos de conscientização junto aos alunos, pais, professores e comunidade e oferecer atividades alternativas aos jovens tais como programas após o horário escolar, aconselhamento psicológico e capacitação profissional com o intuito de afastar os adolescentes da participação em gangues e “torcidas organizadas”. Ações para conter a violência nas escolas como o *bullying* - expressão inglesa que pode ser traduzida como intimidação ou humilhação, representa as brincadeiras de mau gosto, sem graça, ameaças, chantagens e discriminações, entre outras formas, feitas por determinados alunos visando ridicularizar colegas (ABRAMOVAY, 2002) -, também fazem parte do quarto propósito do Programa Comunidade Segura.

O quinto propósito estabelecido no Programa Comunidade Segura é a prevenção à violência intra-familiar. Trabalhar a prevenção da violência intra-familiar em conjunto com outros órgãos municipais como as Coordenadorias da Mulher e da Juventude para elaboração e implementação de programas constitui atividade fundamental para a prevenção da violência intra-familiar.

Como propósitos metodológicos o Plano Municipal de Segurança Urbana, por meio do Programa Comunidade Segura apresenta a Cultura de Paz, a formação de um Consórcio Intermunicipal entre os municípios da Vale do Rio dos Sinos e a integração operacional.

O sexto propósito diz respeito à Cultura de Paz. O Programa Comunidade Segura baseia-se na premissa de que a Cultura de Paz deve ser entendida como um processo, uma prática cotidiana que exige o envolvimento de todos: cidadãos, famílias, comunidades, sociedades e países. No programa, a Cultura de Paz está alicerçada nas ações de prevenção e na resolução não violenta de conflitos.

O sétimo propósito prevê a formação de um consórcio intermunicipal abrangendo os municípios da região do Vale do Rio dos Sinos para a prevenção da violência e da criminalidade, baseado nas diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública.

O oitavo propósito do programa Comunidade Segura - a integração operacional - refere-se ao estímulo, pela Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo, a atividades integradas do sistema de justiça criminal, compreendidos as polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, as atividades de perícia e o sistema penitenciário, estaduais e federais. Neste propósito, a atuação da Guarda Municipal tem papel fundamental enquanto articuladora de ações de prevenção junto aos demais órgãos de segurança do Estado e da União. Dentre as ações planejadas para a atuação integrada estão: ação articulada com Secretarias e Coordenadorias da Administração Municipal; apoio mútuo de patrulheiros policiais e Guarda Municipal em policiamento comunitário; integração da Guarda com atividades operacionais de inteligência policial para informação sobre estatísticas de criminalidade, bem como parcerias em cursos de formação e aperfeiçoamento; o apoio da Guarda na atuação do Corpo de Bombeiros e colaboração em projetos como o “Bombeiro Mirim”; o desenvolvimento de mecanismos municipais legais e transparentes de colaboração entre a vigilância particular e a segurança pública e a instituição efetiva do Gabinete de Gestão Integrada, que reúne, além das instituições de segurança já citadas, a Câmara Municipal, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, instituições de ensino e saúde e outros órgãos vinculados à questão da segurança com atuação do município, com o intuito de oportunizar a troca de informações e a intervenção conjunta dos participantes.

Quanto aos propósitos administrativos, os estabelecidos pelo Programa Comunidade Segura são gestão do conhecimento e a participação e controle social.

O nono propósito do Programa Comunidade Segura diz respeito à gestão do conhecimento. Conforme o Plano Municipal de Segurança Urbana de São Leopoldo (2006), a gestão do conhecimento na atuação da secretaria baseia-se na:

(...) utilização de dados qualificados que permitam diagnósticos precisos da situação da violência sem os quais não é possível um planejamento sistêmico das soluções. É necessário também instituir ferramentas de avaliação regular dos resultados e estabelecer mecanismos de monitoramento corretivo. (SEMUSP 2006, pg. 27)

As ações de prevenção da secretaria são planejadas com base em análise de características sociais e urbanas do município bem como nos dados do diagnóstico sobre criminalidade no município de São Leopoldo realizado por técnicos da UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, norteando atuação em áreas e problemas que demandam soluções de maior urgência. Dentre as ações estabelecidas no Programa Comunidade Segura para a gestão do conhecimento encontram-se: utilização de informações georeferenciadas sobre ocorrências criminais no município; a participação de instituições de ensino superior em programas de saúde integral para a os agentes da Guarda Municipal; o estabelecimento de parcerias com entidades do terceiro setor, universidades e centros de pesquisa para identificar os principais problemas do trânsito; a elaboração de diagnósticos sobre violência e criminalidade para conhecimento qualitativo, quantitativo e espacial das ocorrências criminais no município; incentivo à elaboração de pesquisa de vitimização no município; participação e acesso a pesquisas, dissertações e teses em diversos cursos de pós-graduação que contribuam para a experiência de prevenção social da violência e criminalidade; a operação do Telecentro, mediante convênio com o Governo Federal, via SENAP para qualificação dos profissionais de segurança pública; ampliação e divulgação dos serviços da biblioteca de segurança urbana; integração da secretaria aos sistemas estadual e federal de inteligência, bem como a outras agências de informação sobre segurança pública e realização de oficinas de sensibilização sobre violências com a Guarda Municipal, Polícia Civil e Brigada Militar visando a qualificação dos serviços prestados pelo sistema de segurança pública.

O décimo e último propósito do Programa Comunidade Segura, a participação e controle social, constitui a realização de audiências públicas,

conferências regionais e seminários como ferramentas para a construção democrática e discussão permanente com a comunidade sobre a segurança local, bem como a participação como controle social das políticas públicas municipais em segurança. As ações que contribuem para a realização do propósito incluem: a realização periódica de conferências regionais de segurança urbana; a instituição do conselho popular de segurança urbana que atuará na fiscalização das atividades da Guarda Municipal, como instrumento de controle externo; a criação do fundo municipal de segurança urbana alocando recursos públicos e privados para a promoção da segurança urbana; a instituição da ouvidoria independente com instrumento de controle da atuação da Guarda Municipal com as atribuições de receber e verificar denúncias de atos praticados pelos servidores da Secretaria Municipal de Segurança Pública que violem os direitos humanos individuais ou coletivos, assegurando a instauração dos devidos procedimentos de apuração de responsabilidades e possível denúncia ao Ministério Público.

Para que tais propósitos sejam atingidos e melhor acompanhamento da gestão da Secretaria foi criada a matriz de planejamento (Anexo A), que desdobra as atividades a serem realizadas em: objetivo; projeto/operações; ações; recursos; prazo; atores aliados; responsável e resultado.

Embora muitas das atividades propostas na matriz de planejamento estejam acontecendo ou em fase de estruturação, algumas das atividades ainda não foram efetivamente postas em prática. Alguns obstáculos como o tempo para articulação com outros órgãos e entidades; a concretização de convênio para o financiamento das atividades e procedimentos burocráticos, dentre outros, são enfrentados ao longo do tempo e aumentam os prazos estipulados na matriz de planejamento para a realização das atividades.

Como as ações da SEMUSP envolvem outros órgãos e têm enfoque multidisciplinar, desde sua concepção, várias ações já foram acrescentadas à matriz de planejamento inicialmente proposta pelos gestores, conforme depoimento da diretora do Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade da SEMUSP:

O plano só vai abrindo outros leques. Quando a gente acha que fechou surge uma nova questão que poderia ser trabalhada. Olhando todas as ações que temos, nos propósitos trabalhados, cada propósito que nós vamos vendo, vamos abrindo mais, por que a medida que vai sendo trabalhado vão abrindo novas oportunidades e novos temas a serem trabalhados. Por exemplo, se a gente trabalhou prevenção primária, mas a gente vê que tem lá na ponta

prevenção terciária também, não pode deixar. Então a gente vai também para a terciária, como, por exemplo, fazer um convênio com a SUSEP, em que a gente possa estar trabalhando os detentos que tem família, crianças que estudam nas nossas escolas, então, nunca acaba. Não se esgota, ele só vai abrindo mais o leque.

Outra consideração que cabe ser feita sobre o Plano Municipal e, conseqüentemente, sobre a matriz de planejamento é a respeito de sua dinâmica. As ações inicialmente planejadas necessitam de constante acompanhamento e avaliação para que estejam adequadas às necessidades do município. A análise dos projetos realizados pela secretaria demonstra que instrumentos que possibilitem tal avaliação precisam ser mais trabalhados e até mesmo aperfeiçoados. Algumas das atividades que seguirão descritas confirmam tal afirmação.

4.4 A Estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Pública

As áreas existentes na SEMUSP são as absolutamente necessárias. Apesar da criação de três departamentos distintos, o funcionamento da secretaria passou a acontecer de forma multidisciplinar, todas as ações, projetos e decisões são tomadas em forma de consenso.

Hoje, a secretaria encontra-se configurada conforme figura a seguir:

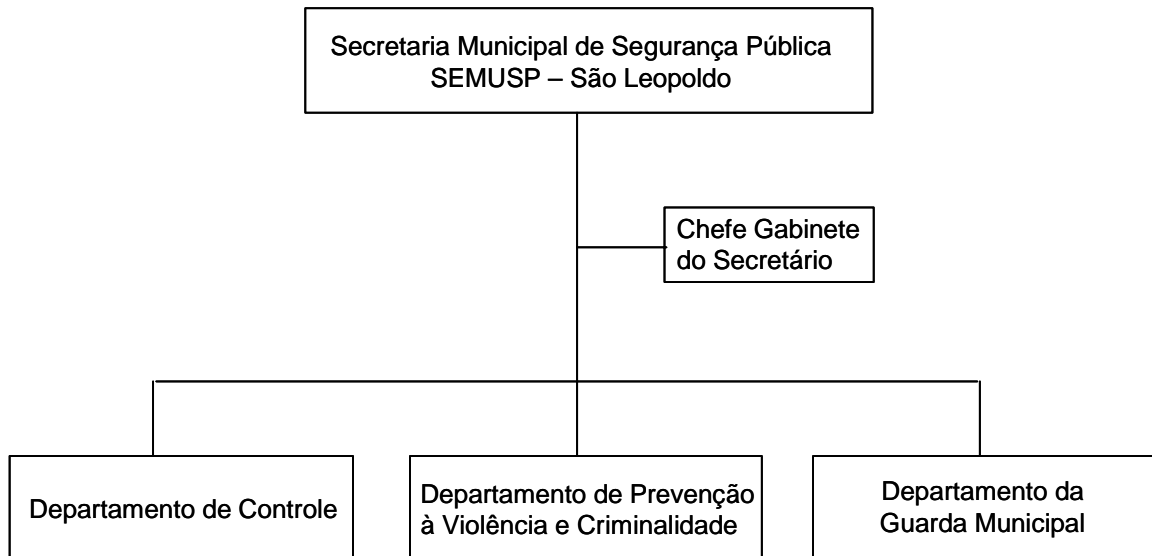


Figura 6 – Organograma da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo

Ao Secretário Municipal de Segurança Pública estão diretamente ligados o Chefe de Gabinete, o Departamento de Controle, o Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade e o Departamento da Guarda Municipal. A exceção do Chefe de Gabinete – que é responsável pelo assessoramento ao secretário –, para melhor descrever a atuação e responsabilidades das áreas da secretaria, a seguir serão relatadas as principais atividades de cada uma delas.

4.4.1 O Departamento de Controle

O Departamento de Controle presta aos demais departamentos da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo o suporte necessário para o funcionamento dos mesmos e da secretaria como um todo.

Cabe a este departamento a gestão financeira (orçamentos; custos, captação e manutenção de recursos), a gestão dos recursos humanos da secretaria (ampliação do quadro de profissionais, capacitação e desenvolvimento dos profissionais, convênios com prestadores de serviço), a manutenção administrativa (equipamentos da Guarda Municipal, do centro de operações, do telecentro, da

secretaria de modo geral...), bem como a interação burocrática exigida pela administração municipal.

Quanto aos recursos humanos, o Departamento de Controle conta com a diretora e dois funcionários para a execução de suas atividades. Há muita atividade e poucas pessoas para executá-las. Como a secretaria é nova, no primeiro ano os colaboradores não tinham experiência, a diretora do departamento envolveu-se diretamente em várias atividades ao mesmo tempo em que seus colaboradores aprendiam o trabalho, conforme seu depoimento a seguir:

(...) eu tenho que botar a mão na massa e fazer. É claro que a gente está ensinando as pessoas, mas isso é um processo. Tem os fluxos que eu ainda não criei e quero criar, para normatizar todas as tarefas da secretaria. A secretaria está sendo organizada ao mesmo tempo em que anda.

Entretanto as atividades da secretaria vêm aumentando ao longo do tempo, são em maior número e mais diversas e o departamento de Controle conta com o mesmo número de colaboradores de março de 2005 a dezembro de 2006.

O orçamento da Secretaria Municipal de Segurança Pública do município, de responsabilidade do Departamento de Controle, é composto por recursos da prefeitura municipal e por financiamentos oriundos do Fundo Nacional de Segurança, por meio de projetos específicos, submetidos à seleção pelo comitê gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública.

O convênio com a SENASP financia oitenta por cento do valor dos projetos submetidos pelo município, a contrapartida da prefeitura é de 20% de cada convênio firmado pelo município com a SENASP.

No ano de 2005 o orçamento destinado pela prefeitura para o custeio diverso da SEMUSP foi de aproximadamente R\$ 300.000,00 e no ano de 2006 de aproximadamente R\$ 363.000,00, sem contar a folha de pagamento, auxílio-transporte e alimentação para os servidores da SEMUSP.

Em 2005 a SEMUSP contou ainda com parte do financiamento de convênio com a SENASP já contratado pela gestão anterior, de aproximadamente R\$ 162.000,00.

O quadro a seguir apresenta demonstrativo dos investimentos feitos em segurança pública pelo município durante o ano de 2005. Como a Secretaria foi criada em janeiro desse ano ainda não tinha orçamento próprio definido.

Discriminação	Investimento do MUNICÍPIO	Investimento do GOVERNO FEDERAL	Público Beneficiado
Reaparelhamento			Comunidade em Geral
Equipamentos para Formação		30.445,90	
Equipamentos de Uso Individual	3.216,00	38.153,38	
Eq. p/ Comunicação e Mobilidade	76.636,00		
Equipamentos Diversos	49.189,06		
Subtotal I	129.041,06	68.599,28	
Prevenção			
Oficinas de Cultura e Lazer		6.400,00	520 crian./adolesc.
Oficinas Profissionalizantes		9.600,00	720 crian./adolesc.
Ofic. de Prevenção à Violência		22.400,00	600 alunos/25 prof
Parceria com PM p/ Prevenção	13.200,00		Comunidade do Morro do Paula
Parceira com PC p/ Prevenção	5.000,00		18 agentes PC
Subtotal II	18.200,00	38.400,00	
Curso de Qualificação p/ a Guarda Municipal e Polícias	20.239,57	15.000,00	40 guardas municipais
Primeiro Plano Municipal de Segurança Urbana			Comunidade em Geral
Audiências Públicas	1.475,20		
Dignóstico		20.000,00	
Elaboração do Plano		20.000,00	
Subtotal III	1.475,20	40.000,00	
Outros			Guarda Municipal
Folha de Pagamento da GM	976.535,06		
Auxílio-Transporte	55.000,00		
Alimentação	25.244,20		
Despesas Orçamentárias Diversas	122.694,87		
Subtotal IV	1.179.474,13		
TOTAL	1.348.429,96	161.999,28	

Figura 7 – Quadro de investimentos em segurança no município de São Leopoldo/2005

No ano de 2006 a SEMUSP submeteu projeto a aprovação do Fundo Nacional de Segurança Pública para que novo convênio fosse firmado com a SENASP. Tal projeto teve parte referente às atividades de prevenção da violência e criminalidade e continuidade da readequação da Guarda Municipal aprovada. O convênio foi assinado no mês de setembro de 2006, com duração de dois anos. A parte do projeto referente à implantação do sistema de monitoramento urbano teve a aprovação condicionada a apresentação de projeto específico pela SEMUSP. Em

dezembro do mesmo ano o projeto do sistema de monitoramento urbano foi submetido à apreciação do comitê gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e aprovado, com assinatura do convênio prevista para o primeiro semestre de 2007.

Em 2006 o orçamento da prefeitura para a Secretaria Municipal de Segurança foi de aproximadamente R\$ 352.500,00 esse montante diz respeito a investimentos e manutenção (despesas fixas e atividades da secretaria) e inclui R\$ 160.000,00 aprovados, em 2005, pelo Orçamento Participativo para a segurança no ano de 2006, fora os R\$ 350.443,00 da contrapartida do convênio com a SENASP e aproximadamente um R\$ 1.342.000,00 em folha de pagamento (Guarda Municipal e colaboradores da secretaria). O orçamento para combustível das unidades móveis fica a cargo da Secretaria de Obras do município.

A seguir, segue previsão da utilização dos recursos recebidos pela SEMUSP no ano de 2006. Contudo, cabe ressaltar que os recursos previstos não foram todos utilizados no ano de 2006, principalmente aqueles vindos do convênio com o governo federal, que foram aprovados a partir da metade do segundo semestre e cujo convênio tem duração de dois anos. Ou seja, os recursos provenientes do convênio com o governo federal serão utilizados ao longo dos anos de 2007 e 2008.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA							
GABINETE DO SECRETÁRIO							
MANUTENÇÃO DO GABINETE DO SECRETÁRIO (Gab.+ Dpt's.+ Telecentro)							
RECURSO LIVRE	DISCRIMINAÇÃO	Despesas Fixas	serviços	Atividades	Convênio 025/06 - SENASP/MJ		Total Planejado
					Contrapartida	Concedente	
0001	Sobressalentes de armamentos						
0001	Munição e Mat. Limpeza para armas			2.000,00			2.000,00
0001	Material de Expediente	2.000,00					2.000,00
0001	Material de Processamento de Dados	10.000,00					10.000,00
0001	Material de Proteção e Segurança						
0001	Coletes antibalísticos				130.000,00		130.000,00
0001	Material para Manutenção de Veículos	3.000,00					3.000,00
0001	Material Bibliográfico (Livros)			1.000,00			1.000,00
0001	Bandeiras, Flamulas e Insignias	800,00					800,00
0001	Material de Consumo - Pag. Antecipado	1.200,00					1.200,00
0001	Outros Materiais de Consumo	3.000,00			5.443,00		8.443,00
0001	Material de Consumo	20.000,00	0,00	3.000,00	135.443,00	0,00	158.443,00
0001	Passagens e Desp. com Locomoção			10.000,00			10.000,00
0001	Locação de Imóveis	36.000,00					36.000,00
0001	Manutenção e Conserv. de Equip.						
0001	Manutenção Central Alarmes		15.000,00				15.000,00
0001	Manut.Central Monitoramento Urbano		19.200,00				19.200,00
0001	Recarga de extintor de incêndio		3.000,00				3.000,00
0001	Manutenção e Conservação de Veículos		3.000,00				3.000,00
0001	Serviços de Energia Elétrica	9.600,00					9.600,00
0001	Serviço de Seleção e Treinamento						
0001	Curso de Tiro Acadepol			29.000,00			29.000,00
0001	Curso de Formação Unisinos			60.000,00			60.000,00
0001	Serviços de Telecomunicações	30.000,00					30.000,00
0001	Serviços Gráficos						
0001	Impressos para a Guarda Municipal		4.000,00				4.000,00
0001	Outros Sv. Terc. Pessoa Jur - Pag. Antec.	1.300,00					1.300,00
0001	Outros Serviços Terceiros P J						
0001	Instalação Câmeras de Monitoramento				35.000,00		35.000,00
0001	Instalação de Central de Alarmes				10.000,00		10.000,00
0001	Instalação Antenas Repetidoras		15.000,00				15.000,00
0001	Outros Serviços de Terceiro - P J	76.900,00	59.200,00	89.000,00	45.000,00	0,00	270.100,00
0001	Câmeras de Monitoramento				95.000,00		95.000,00
0001	Rádios VHF para a estação				60.000,00		60.000,00
0001	Armamento			26.000,00			26.000,00
0002	Equip.Audio.Video,Som-p/Formação				15.000,00		15.000,00
0001	Equipamentos e Mat. Permanente	0,00	0,00	26.000,00	170.000,00	0,00	196.000,00
	TOTAL - 2140	96.900,00	59.200,00	128.000,00	350.443,00	0,00	634.543,00

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA							
GABINETE DO SECRETÁRIO							
Folha de Pgtº.(Gab.+ Dptºs.)							
RECURSO LIVRE	DISCRIMINAÇÃO	Despesas Fixas	serviços	Atividades	Convênio 025/06 - SENASP/MJ		Total Planejado
					Contrapartida	Concedente	
0001	Folha + Encargos (83 servidores)	1.152.400,00					1.152.400,00
0001	Diárias no País	6.000,00					6.000,00
0001	Outros Serv de 3ºs. - P J - Estagiários						
0001	SEMUSP-Administrativo		9.600,00				9.600,00
0001	Atend. 1ª. DP - Acolhimento Vit.Violência			58.800,00			58.800,00
0001	Horas Extras	183.600,00					183.600,00
	TOTAL - 2144	1.342.000,00	9.600,00	58.800,00	0,00	0,00	1.410.400,00
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA							
Diretoria de Prevenção à Violência e à Criminalidade							
Manut. Dptº. Prevenção à Violência e à Criminalidade							
RECURSO Vinculado	DISCRIMINAÇÃO	Despesas Fixas	serviços	Atividades	Convênio 025/06 - SENASP/MJ		Total Planejado
					Contrapartida	Concedente	
2082	Aquisição de Mat. De Consumo					151.797,00	
2082	Uniformes					151.797,00	151.797,00
2082	Outros Serviços Terceiros P J					496.960,00	
2082	Pesquisa de Vitimização					20.000,00	20.000,00
2082	Cursos de Formação p/Guarda Municipal (10)					193.760,00	193.760,00
2082	Oficinas de Prevenção à Criminalidade (14)					225.600,00	225.600,00
2082	Atenção à Saúde Integral da GM					57.600,00	57.600,00
2082	Aquisição Mat.Permanente					952.800,00	
2082	Câmeras de Monitoramento(20)					891.000,00	891.000,00
2082	Ccentrais de Alarme (50)					60.000,00	60.000,00
2082	Detector de Metal					1.800,00	1.800,00
	TOTAL - 2142	0,00	0,00	0,00	0,00	1.601.557,00	1.601.557,00
DISCRIMINAÇÃO		Despesas Fixas	serviços	Atividades	Convênio 025/06 - SENASP/MJ		Total Planejado
					Contrapartida	Concedente	
TOTAL		1.438.900,00	68.800,00	186.800,00	350.443,00	1.601.557,00	3.646.500,00
Folha de Pagamento		1.342.000,00	79,20%				
Despesas Fixas sem a Folha de Pgtº.		96.900,00	5,72%				
serviços		68.800,00	4,06%				
Atividades		186.800,00	11,02%				
TOTAL		1.694.500,00	100,00%				
Contrapartida Conv. 025/06		350.443,00	17,95%				
Concedente Conv. 025/06		1.601.557,00	82,05%				
TOTAL		1.952.000,00	100,00%				
GERAL		3.646.500,00					

Essa realidade mostra o investimento significativo da prefeitura em segurança. A folha de pagamento é alta e há os recursos de manutenção e investimentos também disponibilizados pela prefeitura. O convênio com a SENASP é importante para os projetos de prevenção, mas financeiramente não são esses recursos que asseguram o andamento das ações da Secretaria.

Segundo os gestores da SEMUSP os investimentos em segurança no município têm aumentado. A efetivação do convênio com a SENASP em 2006 foi fundamental para a continuidade do projeto da secretaria, segundo a diretora do Departamento de Controle:

A parte orçamentária é fundamental, porque sem dinheiro não se consegue fazer nada. A questão do orçamento é importante, mas a gente não encontrou barreiras, a gente administra muito bem com o orçamento da prefeitura e com os projetos que a gente capta recurso, pelo governo federal.

Toda a gerência dos projetos submetidos à SENASP é de responsabilidade do Departamento de Controle, desde a organização do projeto – em conjunto com demais departamentos – e de acordo com regras já definidas pela SENASP, passando pelo acompanhamento das atividades, contratação de terceiros, prestação de contas, dentre outros. Ou seja, o gerenciamento e responsabilidade por toda a formalidade exigida pela SENASP antes, durante e após a execução de cada convênio. As formalidades e processos burocráticos exigidos pela prefeitura à secretaria também são de responsabilidade do Departamento de Controle.

Ainda sobre o relacionamento da SEMUSP com o Governo Federal há, na própria gestão municipal, a idéia equivocada de que o apoio da SENASP acontece por causa da pessoa do secretário, que já atuou neste órgão federal. Entretanto, o próprio secretário reconhece que conhece as pessoas na SENASP e isso contribui para o esclarecimento de dúvidas quanto a procedimentos para a captação de recursos, concepções de projetos, atualização sobre as políticas em implementação pela SENASP, dentre outros. Contudo, quem aprova o convênio é o conselho gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, ao qual inclusive a própria SENASP tem que submeter os seus projetos.

Quanto à contratação de terceiros para prestar serviços previstos no convênio com a SENASP o Departamento de Controle deve seguir normas estabelecidas no mesmo e utilizar-se da Lei de Licitações (Lei n. 8.666 de 21 de Junho de 1993). A prefeitura Municipal de São Leopoldo mantém uma central de licitações e o

Departamento de Controle encarrega-se de encaminhar as especificações técnicas completas, com memorial descritivo das atividades, estimativa de custo e requisição de empenho para a central e a mesma encarrega-se do orçamento, contato com os concorrentes e contratação das empresas e/ou prestadores de serviço aptos.

O Departamento de Controle da SEMUSP é responsável pela administração de todos os equipamentos disponíveis na Secretaria, desde microcomputadores, passando pelo equipamento da Guarda Municipal, até a aquisição e manutenção de viaturas. O funcionamento e a infra-estrutura da Secretaria, em última instância, são dependentes do Departamento de Controle.

A ampliação da central de alarmes, também de responsabilidade do Departamento de Controle, foi elaborada e projetada durante o ano de 2006. A proposta é que todos os prédios públicos de São Leopoldo tenham alarme. São 100 minicentrais que podem ter até 16 pontos de sensores cada, ou seja, um prédio poderá ter sensores em 16 salas. A operação da central é de responsabilidade da Guarda Municipal.

O maior desafio da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, para a diretora do Departamento de Controle, é a implementação de uma nova proposta, de uma atividade até então não existente no município:

A gente está executando um projeto grande, novo, com uma cultura completamente nova na cidade e para os servidores (Guardas) e com todas as dificuldades que tem o serviço público, entraves administrativos. Nós superamos em função da dificuldade que é implementar qualquer novidade no serviço público, com pouco recurso.

4.4.2 O Departamento de Prevenção à Violência e Criminalidade

O Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade tem como principal objetivo planejar, desenvolver e implementar projetos e ações voltados à prevenção da violência e criminalidade. Dentre as principais atividades do departamento encontram-se: a) o planejamento, estruturação e execução de ações de prevenção à violência e criminalidade; b) a colaboração com a readequação da Guarda Municipal; c) a participação na construção do Plano Municipal de Segurança; d) o diagnóstico sobre a violência e criminalidade no município; e e) o

relacionamento com instituições de ensino e pesquisa e fomento da informação sobre temas ligados à violência e criminalidade.

O planejamento, a estruturação e execução de ações de prevenção da violência e criminalidade envolvem a elaboração de projetos e a coordenação do trabalho das organizações não-governamentais que irão executá-los. Projetos voltados a crianças e adolescentes, em sua maioria oficinas temáticas, dirigidos a alunos da rede municipal da cidade de São Leopoldo foram elaborados de acordo com a identificação de áreas mais vulneráveis à violência e criminalidade e a proposta de funcionamento é que ocorram no contra turno escolar e aos sábados.

O projeto-piloto executado entre o segundo semestre de 2005 e o início de 2006 atingiu aproximadamente 1.350 crianças e adolescentes. Tal projeto foi executado com verba de convênio realizado com a SENASP ainda no ano de 2004 e, segundo a diretora do departamento:

Sobre as oficinas de prevenção da violência e criminalidade, nós começamos a conversar com o poder público, a gente entende que prevenção começa desde as crianças, a gente contatou com a SMEC que é a Secretaria Municipal de Educação e começou a desenvolver essas oficinas dentro das escolas. Então nós fizemos contato com as ONGs, que começaram a desenvolver essas oficinas, sempre no contra turno escolar ou aos sábados, que é quando as crianças ficam muito vulneráveis. Não existia um diagnóstico no município de violência e criminalidade e nós começamos a mapear locais, o que nos diziam sobre determinado bairro, que era mais violento. A gente começou a ver com as escolas, que elas mapeassem as ocorrências que tinham dentro e no entorno e nos mandassem para a gente começar a ter dados. Aí começamos a fazer nos bairros mais vulneráveis, de agosto de 2005 a abril de 2006, quando foi a última oficina desse primeiro convênio.

Entretanto, para o planejamento das oficinas a serem realizadas a partir do novo convênio com a SENASP os técnicos da secretaria avaliaram as oficinas já realizadas levando em conta a localidade de atuação, a aceitação por parte do público-alvo, o tempo de duração e os tipos de oficinas que melhor se adaptaram à realidade local. Os resultados obtidos sustentaram as reformulações para nova edição das oficinas a partir da assinatura do convênio em 2006, que abordam diferentes temas, bem como oficinas e atividades específicas, voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, violência familiar, em situação de risco e vulnerabilidade social e sem perspectivas

de vida. A execução desses projetos de prevenção à violência e criminalidade é prevista entre os anos de 2006 e 2008.

A seguir, quadro de atividades de prevenção junto a crianças e adolescentes planejadas pela SEMUSP para execução a partir da formalização do convênio com a SENASP em 2006:

Projeto	Atividades	Público Alvo	Duração
Projeto de prevenção da violência doméstica e sexual	Capacitação em cidadania e direitos humanos de crianças e adolescentes nas escolas de São Leopoldo/RS	700 Professores, diretores, coordenadores pedagógicos e 15.000 alunos de escolas municipais	240h
Paz-ciência na vida!	formação de jovens como agentes para a paz e a solidariedade	240 adolescentes e jovens que estão nos últimos anos do ensino fundamental	24h
Arte para a paz	formação de talentos jovens para a superação das relações de violência	60 jovens de 15 a 24 anos de idade do Bairro Arroio da Manteiga	32h
Oficina de Inclusão Digital	inserção de jovens na sociedade através da busca de cidadania e igualdade tecnológica	Crianças e adolescentes com escolaridade a partir da 6ª série; crianças e adolescentes com baixa escolaridade ou fora do ensino formal;	96h
Oficina de Música	capacitação para uma forma de expressão, harmonia e reflexão	crianças e adolescentes com idade entre 08 e 14 anos, em vulnerabilidade social e sem perspectivas de vida. Sendo atendidas um total de 40 crianças/adolescentes em turnos diferenciados durante 12 meses.	288h
Oficina de Artes Plásticas	a reflexão através das mãos	60 crianças e adolescentes de 08 a 14 anos de idade, em situação de risco social.	480h
Oficina de cestaria em jornal	transformar a leitura em Arte e Sabedoria	30 crianças e adolescentes com idade entre 08 e 14 anos, em situação de risco social.	96h
Oficinas Culturais	música, dança, teatro, literatura e desenho	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino.	40h
Oficinas esportivas	voleibol, basquetebol, futebol de salão e capoeira	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino.	80h
Oficina de orientação nutricional e saúde	discussão sobre cidadania, orientações nutricionais e de saúde	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino.	32h
Oficinas ecológicas	abordagem de questões ecológicas, através do cultivo de uma horta e reciclagem de lixo para adubo orgânico	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino.	24h
Oficina de cidadania	discussão sobre cidadania, orientações nutricionais e de saúde	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino	16h
Oficina de Marcenaria e Técnicas Decorativas em madeira	aprendizado básico de marcenaria	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino	40h
Oficina de Informática	Acesso à informática e aprendizado das noções básicas de operação do computador	Crianças e adolescentes da rede municipal de ensino	72h

Figura 8 – Quadro de atividades e oficinas projetadas pela SEMUSP

Dentre os projetos envolvendo a cooperação de outros agentes de segurança encontra-se o Serviço de Acolhimento às Pessoas Vítimas de Violência nas Delegacias de Polícia, cujo objetivo é prestar pré-atendimento no Plantão das Delegacias a todas as pessoas vítimas de violência, com ênfase para mulheres, crianças e adolescentes. O programa é desenvolvido em conjunto com a Polícia Civil na 1ª Delegacia de Polícia, mas sua atuação deverá ser estendida às demais delegacias do município ao longo de 2007. Atualmente, o serviço de acolhimento às pessoas vítimas de violência conta com três estagiárias, sendo uma do serviço social e duas da psicologia, bem como dois supervisores, ambos psicólogos. O atendimento é feito logo após o registro da ocorrência por parte da vítima e há parceria com instituições ligadas à rede de proteção municipal: Hospital Centenário, abrigos, núcleo de prática jurídica (civil e criminal), Conselho Tutelar, Centro de Atendimento Psico-Social - CAPS, Coordenadoria da Mulher e Serviço de Atenção Especial, dentre outros.

Conforme os técnicos, o atendimento prestado às vítimas de violência é uma escuta sensível, que busca amenizar a angústia das vítimas. Funcionando desde abril de 2006 o serviço de acolhimento a vítimas está crescendo e, além de ser expandido para outras delegacias da cidade, são realizadas atividades de sensibilização junto aos policiais da delegacia, por meio de oficinas que abordam temas como violência familiar e de gênero.

Foi estabelecida parceria com médicos do DML – Departamento Médico-Legal para que ao realizar a perícia o(s) médicos(s) encaminhem a(s) vítima(s) para o serviço de acolhimento, inclusive vítimas de outras delegacias. Ademais, fator contribuinte para a implantação do serviço de acolhimento foi a receptividade e apoio recebido dos delegados da Polícia Civil no município de São Leopoldo.

Outro fator importante e que contribui para o conhecimento do projeto pela população é o de já ter funcionado, na mesma localidade, a Delegacia da Mulher de São Leopoldo, hoje extinta.

Após o atendimento prestado às vítimas há a necessidade de encaminhamento para atendimentos como psicológico, de assistência social e jurídico, mas a falta de instituições que prestem esse tipo de serviço é um impedimento para o encaminhamento adequado. Entretanto, as vítimas têm sido encaminhadas para algumas instituições já parceiras do serviço como a Defensoria

Pública, o serviço de assistência judiciária; o núcleo de atendimento psicológico da UNISINOS; o posto médico-legal dentre outros.

A seguir, quadro demonstrativo dos atendimentos realizados pelo serviço no ano de 2006, conforme informado pela SEMUSP. Nota-se que os meses de setembro e dezembro não apresentam os dados.

Tipo de Atendimento	Ab	Ma	Ju	Ju	Ag	Se	Ou	No	Dez
Abuso sexual				01					
Acolhida a familiar de vítima de assalto			01						
Acolhida a familiar de vítima de estupro				01					
Acolhida a familiares de detentos			01	01				02	
Acolhida de morador de rua				01					
Adulterio/Abandono de lar	01								
Agressão física	01								
Ameaça de morte				03					
Ameaças	03		03		02		03		
Assédio sexual		02							
Atendimento a agressor							01		
Atendimento a detento							02		
Atendimento a familiar de usuário de							01		
Briga de família (verbal)	01								
Briga mãe/filho					02				
Brigas de casal	05								
Desaparecimento					01				
Estupro				01					
Falso seqüestro		01							
Incêndio		01							
Orientação de vítimas			03	02			08	08	
Orientação separação			01						
Retorno de atendimentos de violência			03	03			19	09	
Violência de rua								03	
Violência doméstica	15	15	09	03	06		22	07	
Violência na escola							02		
Violência no trabalho							01		
Violência psicológica					02			01	
Violência sexual							04		
Vítimas de assalto	01								

Figura 9 - Quadro demonstrativo dos atendimentos do Serviço de Acolhimento a Pessoas Vítimas de Violência

Observa-se no quadro acima grande diversidade de atendimentos chegando a apresentar nomenclaturas bastante parecidas. Essa realidade demonstra a dificuldade de definição de conceitos sobre as ocorrências já referidos por vários autores (KHAN, 2005; GUINDANI, 2005; SOARES, 2005) e apontada como uma das dificuldades ao se trabalhar com dados de violência e criminalidade. Não há unanimidade sobre as denominações a serem utilizadas na caracterização das ocorrências e delitos, sem critérios definidos, remetendo a dados confusos que não contribuem para o trabalho de operadores, gestores e pesquisadores em segurança.

No que diz respeito à readequação da Guarda Municipal, as principais atividades exercidas pelo Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade são as voltadas à capacitação dos guardas, focando a atuação dos mesmos como agentes de cidadania, bem como o cuidado e atenção à saúde integral desses trabalhadores. Ao longo dos anos de 2005 e 2006 vários temas foram abordados, dentre eles:

- Mediação e resolução de conflitos e gerenciamento de crises;
- Atualização em uso legal da força e defesa pessoal;
- Qualificação no atendimento prestado pela Guarda Municipal e vigilantes do hospital público municipal (incluindo manejo com pessoas portadoras de sofrimento psíquico);
- Capacitação dos Guardas Municipais responsável pela ronda escolar e prevenção da violência e da criminalidade entorno;
- Oficinas em saúde mental para os trabalhadores da Guarda Municipal e vigilantes do hospital público municipal;
- Atendimento de emergência e urgência (pronto socorrismo).



Figura 10 – Guarda Municipal em capacitação

O programa de saúde integral dos trabalhadores da Guarda Municipal de Segurança de São Leopoldo está em implementação. O projeto foi aprovado junto à SENASP e sua execução está sendo iniciada, pois para a realização do mesmo são necessários profissionais especializados em áreas como: psicologia, psiquiatria, serviço social, artes plásticas, educação física e medicina do trabalho. O projeto contempla a contratação, pela prefeitura, de psicóloga e assistente social e o

processo de seleção por concurso foi realizado ainda em 2006 e os cargos assumidos pelas selecionadas no início de 2007. Os demais profissionais serão contratados por meio de licitação de empresa especializada na prestação de serviços voltados à saúde do trabalhador. O projeto contempla o acompanhamento sistemático do efetivo da Guarda Municipal e proporcionará aos trabalhadores atendimento especializado na área da saúde, buscando prevenir agravos psíquicos através de ações preventivas e promotoras de saúde. Também visa reduzir o grau de exposição destes trabalhadores às situações/fatores de risco de adoecimento no trabalho, permitindo, com isso, melhores condições de retorno às atividades laborais, bem como a qualificação dos seus desempenhos profissionais.

A realização do diagnóstico sobre a violência e criminalidade no município foi umas das primeiras atividades planejadas pelo departamento de violência e criminalidade. Entretanto, devido à complexidade de tal atividade e necessidade de mão-de-obra especializada para executá-la a Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo optou por realizar um convênio com a universidade local – UNISINOS – Universidade do Rio dos Sinos para que o diagnóstico fosse realizado. Contratado no segundo semestre de 2005 e finalizado em maio de 2006, o mesmo compreendeu estudo em diferentes fontes de dados para o levantamento de indicadores: ocorrências policiais, aplicação de penas sócio-educativas e mortalidade por causas externas, bem como a expansão territorial desses fatos (localização, extensão e natureza).

O levantamento sobre as ocorrências policiais foi realizado nas delegacias de polícia do município de São Leopoldo e foram levantadas as ocorrências ao longo do ano de 2005. A caracterização foi feita por tipo de delito: homicídio (incluindo tentativa de homicídio); roubo e furto; ameaça/lesão corporal e vias de fato, separados por regiões, bairros, vilas e loteamentos.

Os dados de mortalidade e morbidade foram identificados nas fontes do: SIM – Sistema de Informações de Mortalidade (1993-2003) do SUS – Sistema Único de Saúde; IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; OMS – Organização Mundial de Saúde e na FEE – Fundação Estadual de Estatística (estatísticas populacionais) do RS. Sobre mortalidade os grupos de causa trabalhados foram: causas externas, homicídios, acidentes de transporte, suicídios e outras causas externas. Sobre morbidade - situações atendidas em emergência hospitalar (acidentes e violências) – os dados são somente de causas externas, do tipo:

acidente de trabalho típico, acidente de trabalho de trajeto, acidente de trânsito, suspeita de maus tratos, auto agressão, violência sexual, delito e agressões, acidente doméstico, acidente na escola, esporte e lazer e outros.

No trabalho de prevenção os resultados não são imediatos. Há a idéia de construir uma forma de acompanhar *on line* os dados de criminalidade do município, entretanto fatores como investimento, articulação com Brigada Militar e Polícia Civil, dentre outros são entraves para a realização de tal idéia. O acesso oficial aos dados da polícia não é facilitado, a secretaria municipal depende da boa vontade dos responsáveis das delegacias e mesmo obtendo esses dados, os mesmos não sanam as necessidades da secretaria por se tratarem de dados policiais, que não relatam na totalidade a realidade do município no que tange violência e criminalidade.

No diagnóstico, apresentado por professores/pesquisadores da UNISINOS, as principais considerações feitas a Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo são: a necessidade de ações intersetoriais; a articulação da Secretaria Municipal de Segurança Pública com áreas como educação, saúde, cultura, cidadania e geração de renda; atenção e acompanhamento anual do índice de homicídios, e a atuação em ações preventivas, de forma interdisciplinar, incorporando temas como: segurança, drogas, álcool, riscos, estratégias de redução de danos, trânsito, entre outros.

Problema sério detectado pelo diagnóstico é a violência contra as mulheres, pois esse tipo de violência é umas das que apresenta maiores índices de sub-notificação. Entretanto o diagnóstico apresenta apenas indícios em relação ao crescimento deste tipo de violência.

O diagnóstico mostra, também, uma tendência à redução do índice de homicídios no município de São Leopoldo. Em estatísticas oficiais, há discrepância entre os números da polícia e os do DATASUS. Mas, em ambos, registra-se uma curva de redução, com números diferentes mas descendentes desde o ano de 2004. O porquê da diminuição ainda não foi identificado, mas uma das hipóteses levantadas pelo corpo técnico da secretaria municipal de segurança pública é a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento e o recolhimento das armas a partir de 2004. Segundo o Secretário:

São Leopoldo é um dos municípios que mais entregou armas no Rio Grande do Sul. E aqui era um problema social: defender o controle

da comercialização tinha uma falsa discussão, de que isso ia causar desemprego, na Taurus e na Rossi (fábricas de armas situadas no município)... Mas aqui foi muito forte a campanha, houve um recolhimento muito forte de armas. O jornal local chegou a anunciar um dia que era recordista, no estado, o recolhimento de armas em São Leopoldo.

O diagnóstico realizado pelo município de São Leopoldo contempla apenas indicadores de registros de violência e criminalidade. Questões relacionadas à atuação das organizações policiais no município, bem como a sua relação com os órgãos municipais, conforme indica Guindani (2005) não foram contempladas. Ou seja, o diagnóstico colaborou para a visualização do panorama geral sobre a realidade da violência e criminalidade no município, mas não contemplou a atuação de diversos órgãos do município e das polícias, por meio de atividades realizadas, até a implementação da Secretaria Municipal de Segurança.

O programa “Trânsito Seguro” também é executado desde o segundo semestre de 2005 e engloba oficinas com crianças do ensino fundamental nas escolas da rede municipal e é realizado em parceria com os agentes de trânsito do município. Deste projeto resultou a elaboração da cartilha “Mais Trânsito Seguro”, com informações básicas sobre sinalização e normas de segurança no trânsito e dirigida ao público infantil. O desenvolvimento da cartilha evoluiu, além da SEMUSP, a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, a Coordenadoria Municipal de Mobilidade Urbana a quem estão subordinados os agentes de trânsito no município de São Leopoldo e o Serviço Municipal de Água e Esgotos – SEMAE.

O projeto Bombeiro Mirim é resultado de parceria ente a SEMUSP, o Corpo de Bombeiro de São Leopoldo e a Secretaria de Educação do município e aconteceu durante o ano de 2006. Junto à Secretaria de Educação foram selecionadas 15 crianças matriculadas em escolas municipais de diferentes bairros da cidade e em situação de risco de violência. As atividades do projeto aconteciam uma vez por semana no turno da manhã, na sede do Corpo de Bombeiros de São Leopoldo. A prefeitura proporcionou o deslocamento das crianças por meio de uma unidade móvel que fazia o transporte das crianças de casa à sede do Corpo de Bombeiros bem como o retorno às suas respectivas casas.

Durante o ano de 2006 foram realizadas diversas oficinas propiciando a integração entre as crianças, bem como o vínculo das mesmas com a corporação,

vislumbrando ambiente propício ao aprendizado e ao resgate da auto-estima. Temas como cidadania, educação para a paz e esportes foram trabalhados com as crianças. Participaram diretamente no projeto técnicos do Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade da SEMSP, a Guarda Municipal, o Corpo de Bombeiros e ONGs que já trabalhavam com a SEMUSP em outras oficinas.

O projeto teve a primeira turma encerrada e não tem previsão para nova edição.



Figura 11 – Projeto Bombeiro Mirim

4.4.3 O Departamento da Guarda Municipal

A Guarda Municipal de São Leopoldo foi fundada em 28/04/1992, com fundamento nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Conforme o Regimento Interno da Guarda Municipal de São Leopoldo, a mesma tem como finalidade:

- I. Apoiar a Administração no exercício do poder de polícia administrativa;
- II. Zelar pela segurança dos servidores municipais quando no exercício de suas funções;
- III. Fazer cessar as atividades que violem as normas de saúde, defesa civil, sossego público, higiene, segurança e outras de interesse da coletividade.

Ainda de acordo com o regimento interno, em sua estrutura organizacional, a Guarda Municipal apresenta a seguinte configuração: Gabinete do Comando; a) Seção de Apoio Administrativo e Logístico; b) Seção de Instrução, Ética e Disciplina; c) Grupamento de Proteção ao Patrimônio; d) Grupamento de Ronda Escolar; e) Grupamento de Apoio Móvel e f) Grupamento de Defesa Ambiental.

Quanto a suas atribuições, inicialmente, a Guarda era responsável pela segurança patrimonial do município (prédios públicos). Sua estrutura era precária, com escassez de uniforme, equipamentos e sem estrutura física adequada. Na ocasião de sua fundação a Guarda Municipal de São Leopoldo integrava, em nível de departamento, a Secretaria Municipal de Administração.

Conforme dois dos Guardas Municipais entrevistados, como maior tempo de atividade:

Quando eu entrei na guarda não tinha nada. Nem sede a gente tinha, não tinha nada. Eu trabalhei dois anos no conselho tutelar de noite, mas eu nem sabia por que estava ali, não me disseram nada, simplesmente me botaram lá e pronto, fiquei dois anos lá.

Até que um dia eu fui preso, a gente não tinha fardamento, eu estava trabalhando em uma praça e estava na rua, caminhando, passou a civil e me levou preso.

Eu disse: - Eu sou Guarda Municipal

Eles me disseram: - Não, entra.

Aí teve que ir um que era chefe nosso lá e dizer quem eu era. A gente não tinha uma identificação, nada, nada. Eu ia trabalhar de bermuda, chinelo, do jeito que quisesse. (R., GM)

Antes o que nós tínhamos era um banheirinho na prefeitura, depois passamos para o ginásio municipal, daí veio o secretário. Eu acho que a gente tem muito a agradecer também ao nosso comandante, que hoje é nosso comandante, por que ele lutou para isso, para a gente ter uma secretaria. Eu acho que depois que a gente teve a secretaria é que a gente está conseguindo conquistar muitas coisas. (M., GM)

Em 2005, com a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública do município, a Guarda passa a integrar essa secretaria e inicia processo de reformulação e estruturação de suas responsabilidades e atribuições. Com base na concepção de que o papel do município deve ser voltado à prevenção da violência e criminalidade, a reestruturação da Guarda Municipal de São Leopoldo segue as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública.

Atualmente, a Guarda Municipal de São Leopoldo conta com 69 guardas ativos e dois guardas em processo de aposentadoria. Há apenas um Guarda do

sexo feminino. Quanto aos suprimentos para realização das atividades, após a implementação da SEMUSP, a Guarda Municipal de São Leopoldo passou a contar com equipamentos adequados às atividades dos guardas (uniforme, proteção, rádio), viaturas e infra-estrutura de informática com microcomputadores em rede e ligados à internet, bem como com a central de alarme dos prédios públicos municipais.



Figura 12 – Viaturas da Guarda Municipal

Desde a implementação da SEMUSP, a Guarda conta com a reestruturação física, com nova sede, e com o constante investimento em equipamentos como os de comunicação, uniforme e viaturas, bem como a capacitação e treinamento necessários para a utilização adequada desses equipamentos por seus integrantes.

A partir de 2005 a atuação da Guarda passa a ser voltada para o cidadão, são os “agentes de cidadania”. Entretanto, para que tal mudança ocorresse os integrantes da Guarda passam por constante aperfeiçoamento e capacitação em temas como: mediação e resolução de conflitos e gerenciamento de crises; atualização em uso legal da força e defesa pessoal; qualificação no atendimento prestado ao cidadão pela Guarda Municipal (incluindo manejo com pessoas portadoras de sofrimento psíquico); capacitação dos Guardas responsáveis pela ronda escolar e prevenção da violência e da criminalidade no entorno; oficinas em saúde mental para os trabalhadores da Guarda Municipal e atendimento de emergência e urgência (pronto socorrismo), dentre outros.

A nova proposta de atuação da Guarda Municipal, a partir da implementação da SEMUSP, acarretou mudança cultural significativa na instituição, o que causou resistência de alguns de seus integrantes. Até então os Guardas atuavam apenas na área patrimonial e, inicialmente, houve dificuldade de absorverem a nova proposta de atuação. Foi necessário um trabalho inicial de conscientização para mudança de comportamento dos integrantes da Guarda, com investimento em treinamento, capacitação e que precisa ser constantemente reforçado. O que pode ser detectado no depoimento de um dos Guardas entrevistados, a seguir:

Esse negócio da cidadania está legal, a gente é bem visto nos colégios, pelas mães. Até nas próprias praças, eu não sei se tu moras em São Leopoldo, mas se tu olhares as praças sábado e domingo, antigamente eram todas vazias, agora estão sempre cheias, as pessoas freqüentam até de noite. Não se via um casal namorando, hoje em dia se vê um monte. Sempre tem alguém ali (da Guarda) eles se sentem mais seguros e aí começam a freqüentar mais. (C., GM)

A fala a seguir, de um dos diretores da secretaria, resume o que é planejado e qual a expectativa em relação a atuação da Guarda Municipal:

Hoje o nosso viés são as pessoas, a gente dá muita informação para os nossos Guardas, bastante valorização para eles, não só em termos salariais, mas como de cursos, de equipamentos, fazemos muito investimento nos Guardas. O retorno ainda é muito pequeno, por causa do choque de mudança cultural (para os próprios Guardas). É muito difícil esse processo de reeducação deles (Guardas) para trabalhar com a comunidade. A gente tem muita expectativa nos guardas novos, mas não desistimos desses, que com freqüência recebem cursos, formação, treinamento, em fim...

Entre as funções da Guarda Municipal destacam-se o monitoramento de praças por meio de ronda, a presença de guardas fixos em locais como as unidades básicas de saúde do município, o Museu do Trem, o Ginásio Municipal, o Palácio Municipal e as Secretarias Municipais. A ronda escolar acontece por meio de patrulhamento realizado em toda a rede municipal de ensino e no entorno das escolas públicas municipais.

Atividades como a operacionalização e controle da central de alarmes, o gerenciamento do número 153, o monitoramento da central de rádio, bem como a manutenção da base de dados de registros e ocorrências também são atividades que competem à Guarda Municipal.

No ano de 2006 foi estabelecido o Relatório de Fluxo de Serviço e Atendimentos (Anexo B), instrumento pelo qual há o acompanhamento mensal das atividades realizadas pela Guarda Municipal. Os registros que apresentam o maior número de ocorrências são relativos ao: 1) atendimento de alarme, com 118 atendimentos durante o ano de 2006; 2) auxílio ao cidadão, com 90 atendimentos; 3) auxílio à Secretaria de Educação do Município com 75 atendimentos e 4) auxílio ao Albergue Municipal, com 41 atendimentos.

No que tange a utilização de armas de fogo pelos Guardas, em 2005 os gestores da Secretaria Municipal de Segurança Pública do município, preocupados com o cumprimento do Estatuto do Desarmamento (conforme Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento e regulamentada pelo decreto nº 5.123 de 01/07/2004, publicado no Diário Oficial da União no dia 02 de julho de 2004, começando a vigorar naquela data) possibilitaram aos Guardas optarem ou não pela utilização de armas de fogo. Os que foram favoráveis ao uso da arma de fogo comprometeram-se a passar pelas exigências do Estatuto do Desarmamento, entre elas avaliação psicológica e curso de uso de armas de fogo, ministrado pela Academia de Polícia Civil, por meio de convênio com a SEMUSP. Num total de 57 guardas que se habilitaram a participar do processo para a utilização de arma de fogo, após a avaliação psicológica, 42 eram aptos a continuar o processo e 15 não aptos. Durante o segundo semestre do ano de 2006 uma primeira turma com 24 Guardas recebeu o treinamento para o uso de arma de fogo e a próxima turma deve acontecer em de 2007.



Figura 13 – Curso de uso da arma de fogo para Guarda Municipal

Para a aquisição das armas foi criada uma comissão específica, envolvendo a SEMUSP, a Central de Licitações, a Secretaria Municipal de Administração, a Guarda Municipal e a Procuradoria Geral do Município para discussão de que tipo de arma será adquirido e em que quantidade. Entretanto, o processo de compras de armas não está concluído.

Apenas algumas atividades, de acordo com a decisão da direção da Guarda, serão realizadas com por Guardas armados. A criação da Corregedoria da Guarda Municipal também precisa ser efetivada para que a mesma esteja apta ao uso de armas. A intenção é que seja criada também a corregedoria da secretaria, vinculada ao Secretário Municipal de segurança pública, com o objetivo de acompanhar a atuação da Guarda Municipal, ou seja, um organismo paralelo à Guarda, em mesmo nível hierárquico. A corregedoria deverá atuar de forma proativa. A revisão e atualização do regimento interno da Guarda Municipal também precisam ser realizados, estabelecendo especificidades e adequando-se à utilização do armamento por parte dos Guardas. Tais atividades estavam previstas para o ano de 2006 mas sua efetivação deve ocorrer em 2007.

A ampliação do efetivo da Guarda Municipal, realizado por concurso público, no ano de 2006 contemplou a etapa inicial, com prova objetiva e avaliação psicológica, ambas realizadas pela FUNDATEC - Fundação Universidade-Empresa de Tecnologia e Ciências. O curso de formação para Guardas Municipais – desenvolvido com base na Matriz Curricular proposta pela SENASP – e realizado por meio de convênio entre a Secretaria Municipal de Segurança Pública e a UNISINOS também fará parte do concurso, como etapa eliminatória. O fim do concurso foi previsto para o mês de julho de 2007. Encerrada essa etapa do concurso os Guardas aprovados serão chamados para assumir o cargo.

Quantos aos equipamentos para a mobilidade a Guarda Municipal conta com oito viaturas, quatro motocicletas e uma *van* para deslocamento de um maior número de pessoas. A Secretaria conta, também com um automóvel para o deslocamento dos técnicos do Departamento de Prevenção à Violência e Criminalidade.

4.5 Atividades Previstas na Matriz de Planejamento já Implementadas

Para melhor evidenciar alguns dos projetos/ações explicitadas na matriz de planejamento (Anexo A) e já em prática ou parcialmente implementadas pela SEMUSP, a seguir a descrição dos mesmos. Salienta-se que na execução dos projetos/ações a seguir todas as áreas da Secretaria estão envolvidas, direta ou indiretamente.

4.5.1 Projeto para o Sistema de Monitoramento Urbano

O sistema de monitoramento urbano proposto pela Secretaria Municipal de Segurança Pública tem como objetivo a liberdade das pessoas. O sistema é também para a segurança pública, mas para o trânsito, controle da circulação viária, a fiscalização urbana, o controle da utilização do espaço público, dentre outras atividades em que cabe a atuação de órgãos da prefeitura municipal.

O projeto compreende a instalação de câmeras em vinte e sete pontos estratégicos, em locais de grande circulação, de comércio intenso. Vários serão os órgãos municipais que utilizarão o sistema de monitoramento. Neste contexto, a segurança pública também se beneficia, não só a Brigada Militar, mas também a Polícia Civil na investigação. Esse é o argumento que sustenta a idéia de que o monitoramento não deve ficar sob o controle da Brigada Militar. A idéia é que todos participem: Guarda Municipal, Brigada Militar, Polícia Civil, o Polícia Rodoviária Federal, dentre outros.

A aprovação do financiamento para a implementação do sistema de monitoramento urbano junto à SENASP e ao Fundo Nacional de Segurança Pública foi condicionada à apresentação de um projeto técnico, que justificasse a implantação do sistema, bem como o número de câmeras, sua localização e especificações técnicas dos equipamentos eletro-eletrônicos e *softwares* necessários para o perfeito funcionamento do sistema de monitoramento urbano.

Conforme o projeto apresentado ao conselho gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública, o sistema a ser implantado no Município de São Leopoldo,

funcionará através de um circuito fechado de TV, interligando câmeras específicas instaladas nas vias públicas à central de monitoramento localizada em prédio da prefeitura municipal.

Tal projeto foi elaborado por empresa especializada, contratada pela prefeitura municipal via licitação pública e desenvolvido durante o segundo semestre de 2006. Em dezembro de 2006, após a apresentação do projeto aos gestores do Fundo Nacional de Segurança Pública o sistema de monitoramento urbano foi aprovado para o financiamento de oitocentos e oitenta e seis mil reais pelo Governo Federal.

A seguir mapa com os pontos onde serão instaladas as vinte e sete câmeras distribuídas no município de São Leopoldo.

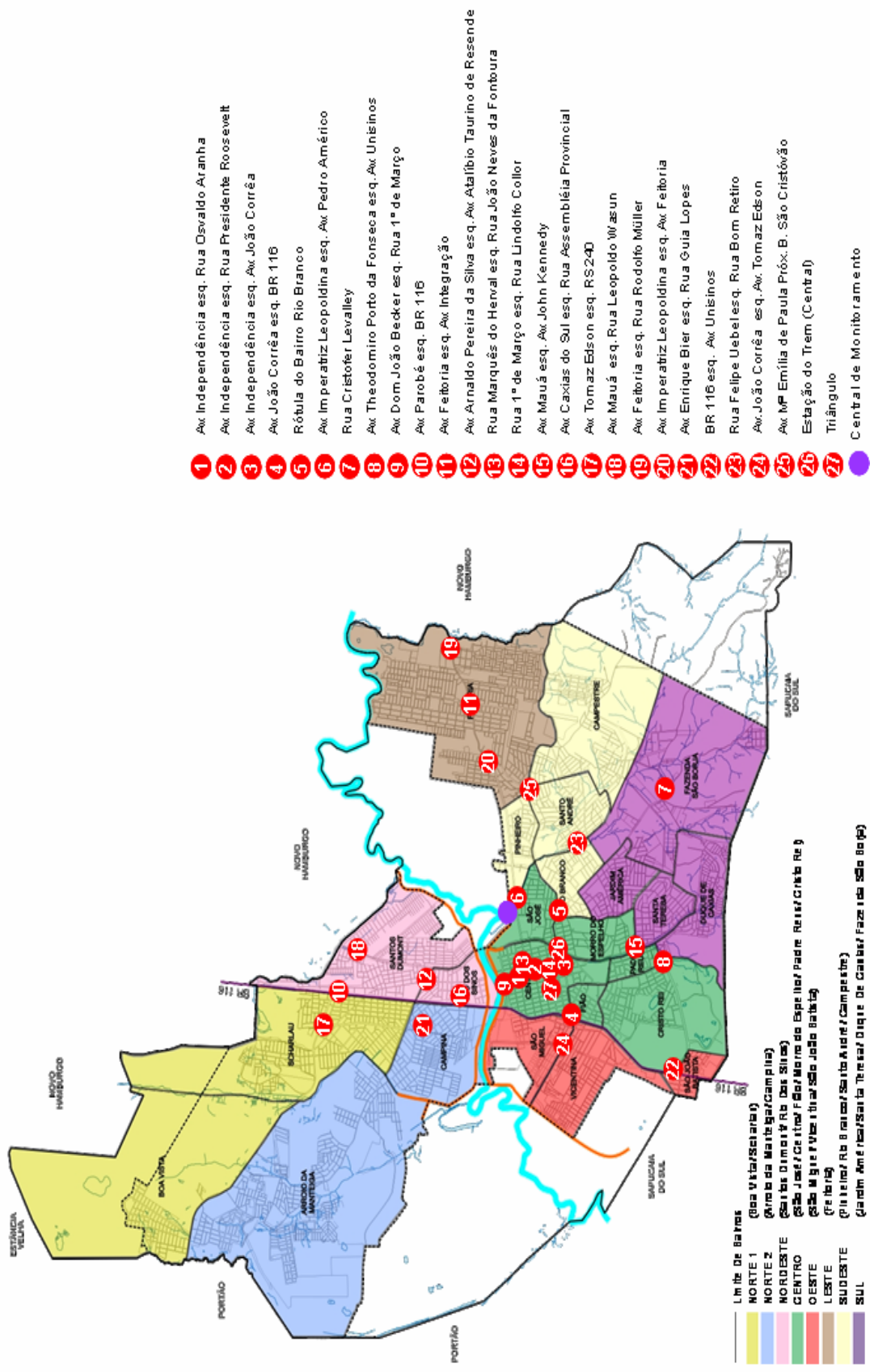


Figura 14 – Mapa Pontos de monitoramento por câmeras

4.6.2 Seminários e Cursos promovidos pela SEMUSP

Quanto ao relacionamento com instituições de ensino e pesquisa e fomento à discussão sobre temas ligados à violência e criminalidade, foram realizadas, ao longo de 2006 atividades abertas à comunidade (local e regional). A Secretaria Municipal de Segurança Urbana, por meio da atuação interdisciplinar e mobilização de seu corpo técnico, promoveu diversas atividades voltadas ao aperfeiçoamento de seu pessoal, a interação com a comunidade e a troca de experiências com outras localidades e entidades preocupadas com o problema da violência e criminalidade.

Em Maio de 2006 a Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo promoveu o Seminário Latino-Americano de Segurança Urbana: estratégias para a prevenção à violência e cultura de paz. Com participação de guardas municipais de várias cidades do RS; palestrantes de várias cidades do Brasil, bem como representantes de países como Uruguai, Argentina, Chile e Colômbia e aberto à comunidade.

Tal seminário foi importante para a troca de experiências entre os participantes e a divulgação do plano que está sendo executado pelo município de São Leopoldo para outras prefeituras que enviaram operadores e gestores da área de segurança, quase todas do Estado do Rio Grande do Sul. Incipiente, entretanto, foi a presença dos cidadãos de São Leopoldo durante o evento.



Figura 15 – Banner do Seminário Latino-Americano de Segurança



Figura 16 – Participantes do Seminário Latino-Americano de Segurança

O Curso de Gestão de Políticas Públicas de Segurança Cidadã foi realizado entre 7 e 12 de agosto de 2006. A realização do evento foi fruto da parceria entre o Governo Federal, a Prefeitura de São Leopoldo e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. O curso teve a participação de gestores, policiais e guardas municipais de 20 (vinte) municípios do Vale do Rio dos Sinos. O objetivo foi iniciar uma mobilização para implementar um consórcio intermunicipal de prevenção à violência e à criminalidade. As aulas foram ministradas por professores do exterior, que fazem parte do PNUD. A partir desse curso a SEMUSP, passa a encabeçar movimento para a formalização do consórcio intermunicipal. Movimento que até o final do ano de 2006 apresentava-se lento, com pouca adesão dos demais municípios do Vale do Rio dos Sinos.

Em 07 de dezembro de 2006, em conjunto com o grupo de pesquisa Violência e Cidadania do IFCH/UFRGS a Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo promoveu o Seminário Estadual de Prevenção à Violência, cujo objetivo foi a integração entre a SEMUSP, a universidade, pesquisadores e trabalhadores em segurança pública, bem como a divulgação dos trabalhos que vem sendo realizados à população.

4.6.3 Gabinete de Gestão Integrada

A Lei Municipal n 5.991, de julho de 2006 constitui o GGI - Gabinete de Gestão Integrada, um grupo de trabalho para fiscalização e segurança urbana que funciona como um fórum deliberativo e executivo operado por consenso, sem hierarquias e que respeita a autonomia das instituições que dele fazem parte. O principal objetivo do GGI é o de “promover a articulação dos programas de ação governamental na área da fiscalização e segurança urbana”. O GGI é constituído por representantes de órgãos municipais como o Gabinete do Prefeito; a Procuradoria Geral do Município; a Secretaria Municipal da Fazenda; a Secretaria Municipal da Habitação; a Secretaria Municipal da Saúde; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social; a Secretaria Municipal de Obras Viárias e Serviços Urbanos; a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação; a Secretaria Municipal de Segurança Pública, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e a Coordenadoria Municipal de Mobilidade Urbana, bem como por representantes de instituições como a Polícia Civil; a Polícia Militar; a Polícia Federal; o Corpo de Bombeiros; Conselho Tutelar e o Ministério Público Estadual.

Até a implementação do GGI no município de São Leopoldo existia apenas uma força-tarefa, de fiscalização, e a proposta foi a de sua institucionalização, por meio do Gabinete de Gestão Integrada. Entretanto, ao procurar um modelo de atuação para o GGI em municípios junto à SENASP, a informação foi de que nenhum município tinha conseguido implantar tal atividade, mas que a SENASP teria o maior interesse em acompanhar essa experiência. Daí surge o projeto de lei do Gabinete de Gestão Integrada do Município de São Leopoldo.

Segundo o Secretário Municipal, a idéia do Gabinete reúne três conceitos: “... o conceito de força-tarefa, o de emissões especiais e o de gabinete de gestão de crise, que em comum têm o fato de serem provisórios e terem foco específico.”

O Gabinete de Gestão Integrada tem o intuito de trabalhar com ações, mas são a gestão, o planejamento e a discussão sobre as questões de segurança com os outros órgãos da prefeitura que norteiam sua atuação. Temas como a definição da localização das câmeras de segurança a serem implementada no monitoramento urbano são discutidos nas reuniões do GGI.

O grupo de representantes das instituições que compõem o GGI encontra-se em reuniões quinzenais, com pauta definida previamente por consenso. A participação da sociedade civil nas decisões sobre segurança urbana também é outra prática incentivada pelo GGI, que pode contar com a participação de cidadãos em suas reuniões.



Figura 17 – Reunião do Gabinete de Gestão Integrada

4.6.4 Disque-Denúncia

O Disque-Denúncia é resultado de convênio assinado com o governo estadual, que disponibiliza esse serviço em todo o Estado. A contrapartida do município é divulgar esse o número 181 (utilizado pelo Disque-Denúncia). O Convênio foi assinado no ano de 2006 e o serviço contribui, para diversas secretarias e serviços municipais, pois propicia à gestão municipal tratar temas diversos como danos ao patrimônio público, atividades ilícitas, denúncias de estabelecimentos funcionando sem alvará, dentre outros.

4.6.5 Telecentro

Por meio de parceria com a SENASP, a Secretaria Municipal de Segurança Pública implantou o Telecentro. Inaugurado em setembro de 2006, o Telecentro de São Leopoldo tem como objetivo promover o ensino à distância destinado aos profissionais de segurança pública nas esferas federal, estadual e municipal. Instalado na sede da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo atende aos municípios do Vale do Rio dos Sinos.

Fazem parte do Telecentro uma telesala que comporta até vinte pessoas e equipada com televisão vinte e nove polegadas, aparelho de DVD e videocassete; uma sala para tutores com dois microcomputadores, uma sala *web* composta por quinze microcomputadores ligados em rede para uso dos alunos e um servidor de rede, bem como antena parabólica para recepção do sinal de satélite. O Telecentro funciona por meio de cursos disponibilizados pela Internet e pelo canal da SENASP. Os cursos são específicos para profissionais de segurança pública e a complementação destes, com vídeos, é fornecida pelo canal. Os tutores são os profissionais treinados para a utilização dos equipamentos e *softwares* utilizados no Telecentro e para a orientação dos alunos durante os cursos.

Mensalmente a SENASP divulga a programação de cursos e a inscrição dos alunos é feita por meio do gestor do Telecentro, que recebe a solicitação do candidato a participação do curso e realiza uma triagem para a certificação que o candidato é profissional de segurança pública, após a triagem o gestor é responsável pela matrícula do futuro aluno nos cursos. Cabe ao gestor do Telecentro acompanhar todas as atividades em curso, fornecer as informações solicitadas pela SENASP e coordenar o funcionamento do Telecentro pelo qual é responsável. Desde o início de sua instalação, o Telecentro de São Leopoldo já atendeu aproximadamente 105 (cento e cinco) profissionais de segurança de municípios da região do Vale do Rio dos Sinos.

Chama atenção a observação do gestor do Telecentro de São Leopoldo quanto à participação dos profissionais da Guarda Municipal do município, que é considerada pequena e abaixo das expectativas dos gestores da secretaria. Atualmente, a principal participação nos cursos oferecidos pelo Telecentro é de profissionais ligados à segurança pública de municípios do Vale do Rio dos Sinos.

Os cursos oferecidos pelo Telecentro não têm custo para os participantes, mas a adesão aos mesmos é facultativa.



Figura 18 – Telecentro

5 CONCLUSÕES

Pela atuação dos municípios em segurança pública tratar-se de processo recente, é necessário que as experiências nessa área sejam investigadas, contribuindo para a sua difusão e aperfeiçoamento – guardadas as particularidades locais – e para o avanço de referências acadêmicas sobre a segurança pública e os municípios brasileiros.

Deseja-se registrar que os objetivos propostos neste estudo foram alcançados, pois foi descrita a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo e a concepção do Plano Municipal de Segurança, bem como as ações em curso de responsabilidade da mesma. Além disso, o estudo detectou os principais obstáculos enfrentados pelo município na implementação da política pública de segurança bem como os pontos favoráveis à sua atuação e registra, também, recomendações para a continuidade do trabalho da secretaria.

Quanto aos princípios do modelo da Nova Prevenção o estudo demonstrou:

A compreensão interdisciplinar de segurança pública está sendo construída pela SEMUSP e disseminada aos demais órgãos municipais, principalmente junto a áreas como a saúde, a educação e cultura. O Departamento de Prevenção da Violência e Criminalidade tem a compreensão interdisciplinar como premissa e envolve em suas atividades diferentes áreas e especialidades, bem como mantém contato com instituições de ensino e pesquisa e outros atores em segurança para o fomento de informações e troca de experiências.

No que tange a interagencialidade das políticas públicas de segurança, a integração com as polícias civil e militar constitui um desafio à Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo. No município há o apoio do comando local das corporações em projetos específicos e no planejamento de algumas ações conjuntas, entretanto, na prática, há a resistência de alguns grupos de ambas as instituições, principalmente no tocante a atuação da Guarda Municipal. Fatores como

a diferença salarial dos Guardas Municipais em relação ao salário pago pela Brigada Militar aos soldados e a questão do uso da arma de fogo contribuem para resistência à integração. As alianças para trabalho com outras secretarias municipais e órgãos da prefeitura, bem como instituições como o Ministério Público têm se mostrado produtivas. A criação do GGI – Gabinete de Gestão Integrada do município é uma ação inovadora no âmbito municipal e possibilita a integração entre diversos órgãos da prefeitura, bem como a instituições de polícia do município e gerando a discussão sobre ações conjuntas a serem executadas na área de segurança e criminalidade.

A participação da sociedade civil ainda é tímida junto a SEMUSP, a exceção da realização das conferências para a discussão do Plano Municipal de Segurança com a comunidade no ano de 2005. As ações previstas na matriz de planejamento - no que diz respeito à participação social - ainda não foram efetivamente implementadas. Atualmente o GGI é a atividade liderada pela SEMUSP que propicia a participação da sociedade civil. Entretanto, esse é um princípio da Nova Prevenção a ser desenvolvido e ampliado em função da importante contribuição que a participação social pode trazer para o trabalho que vem sendo realizado pela SEMUSP.

Quanto à valorização do espaço local, atividades exercidas pela Guarda Municipal como a ronda escolar e a presença da mesma em praças e espaços públicos são ações que vão ao encontro de tal princípio da Nova Prevenção. Ações e oficinas voltadas ao esporte e cultura contribuem para a valorização do espaço local e o projeto de monitoramento urbano também constitui ação importante para esse fim.

Durante a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de São Leopoldo, alguns aspectos – facilitadores ou não – são de fundamental destaque.

A secretaria ser a unidade que lidera as atividades de segurança no município, com perfil técnico, característica prioritária para a definição dos responsáveis pelos programas da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo ao longo dos dois anos acompanhados pelo presente estudo. A capacitação técnica e o engajamento dos colaboradores da SEMUSP no projeto também constituem condição favorável para a execução de atividades na área de segurança pública no município.

Outro aspecto fundamental para a atuação da SEMUSP é o fato de estar atrelada à política nacional estabelecida pela SENASP para os municípios, não só do ponto de vista conceitual, como financeiramente também. Sem o apoio do Governo Federal aumentariam as dificuldades financeiras para o município implementar todas as ações que planejou e vem adotando por meio da SEMUSP. É necessário grande investimento para a execução do Plano Municipal de Segurança e, apesar da prefeitura ter grande participação financeira com a folha de pagamento e na manutenção da secretaria, atualmente, não tem capacidade de investimento maior em ações e projetos específicos. Nesse momento é fundamental o convênio firmado com o Governo Federal.

Desafio constante para a SEMUSP está ligado à Guarda Municipal, que necessita de capacitação e apoio sistemáticos para a constituição de um novo papel no município – o do agente de cidadania – voltado ao atendimento da população e articulado com outros órgãos ligados à segurança.

O acompanhamento da realidade sobre a violência e criminalidade do município é outro desafio para os técnicos da secretaria. A dificuldade de obter dados precisos e confiáveis é uma barreira à informação necessária para o ajuste das ações que vem sendo implementadas. A falta de um sistema único de informação, que compile dados de ocorrências da Polícia Civil e Brigada Militar, bem como os do Sistema Único de Saúde é prejudicial à construção de um sistema de informação por parte da secretaria. O diagnóstico realizado por pesquisadores da UNISINOS contribuiu para o planejamento de ações da secretaria, mas é necessária a constante atualização dos dados.

Em seus dois primeiros anos de atuação o diagnóstico e planejamento das ações da secretaria e a articulação com outras instâncias ligadas à segurança foram fundamentais, entretanto há a necessidade de fechamento de um ciclo de atividades que incluem, além do diagnóstico e planejamento, a construção de indicadores e a avaliação das atividades executadas para que haja a reavaliação e readequação das mesmas na busca de resultados a médio e longo prazo.

Quanto à possibilidade de enfrentamento e superação das dificuldades identificadas, nos marcos de uma política pública de segurança democrática e baseada nos princípios da Nova Prevenção, sugere-se:

- a definição e implementação de instrumentos de acompanhamento e avaliação das ações e projetos em execução, que poderão contribuir para a construção de um sistema de indicadores da secretaria;
- a unificação conceitual dos registros dos atendimentos dos diversos serviços prestados, com o objetivo de obter dados precisos dos atendimentos efetivados pela Guarda Municipal, pelo Serviço de Atendimento à Vítimas de Violência e pelas diversas oficinas realizadas na rede pública municipal, dentre outros;
- a comunicação à população do município sobre o trabalho que vem sendo realizado pela SEMUSP, objetivando a maior participação da sociedade civil em sua atuação.

Este estudo de caso sobre a municipalização da segurança em São Leopoldo limitou-se aos dois primeiros anos de atuação da Secretaria Municipal de Segurança Pública em função do prazo exigido para o término da pesquisa e apresentação da dissertação. Contudo, as atividades da SEMUSP continuam acontecendo e novas frentes de atuação se apresentam. A continuidade do acompanhamento da atuação da SEMUSP se faz necessária para que se possa obter o ciclo completo do trabalho realizado na atual gestão, desde a criação da Secretaria.

Ademais, com base nas atividades descritas ao longo do estudo, pode-se, neste caso, afirmar que é possível a implementação de política pública de municipalização da segurança voltada aos princípios do modelo da Nova Prevenção, apesar de algumas ambigüidades identificadas, como a insipiente participação da sociedade civil e pontos a serem aperfeiçoados.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam et. al. **Escola e violência**. Brasília: UNESCO, 2002.

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 84-135, jul/dez 2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 2, n. 18, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, Rodrigo. Controle penal em tempo de mudança: Brasil e Argentina. *En publicacion: Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2000.

_____. Criminalidade e Justiça Penal na América Latina. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 212- 241, jan/julh 2005.

AZEVEDO, R., FAGUNDES, A. La municipalización de la seguridad pública en Brasil: presupuestos teóricos y criterios para la implementación de políticas públicas de seguridad. **Oñati International Series in Law and Society**, Hart Publishing Ed. (no prelo).

BECKER, Howard. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. Tradução: Marco Estevão, Renato Aguiar. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto do Desarmamento. Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Regulamentada pelo decreto n. 5.123 de 01/07/2004. **Diário Oficial da União**, Brasília: 02 de julho de 2004. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/Publicacoes/html/pdf/Desarmamento.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2007.

BRASIL. Lei n 8.666 de junho de 1993. Licitações e Contratos Administrativos. Consolidação determinada pelo art. 3º da lei n. 8.884/94. **Diário Oficial da União**, Brasília: 06 de jul de 1994.

BRASIL. Decreto n. 4991, art. 14. Das competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: 18 de fev. de 2004. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/institucional/estrutura>. Acesso em: 20 jan. 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça, Brasília: 2002. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>. Acesso em: 30 out. 2005.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Fundo Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Lei n. 10.826, 2003. Disponível em http://www.mj.gov.br/senasp/SUSP/FNSP/fnsp_municipios.htm. Acesso em: 9 dez. 2006.

_____. Secretaria Nacional De Segurança Pública **Análise comparativa da incidência de homicídios nas Regiões Metropolitanas – Porto Alegre**. Brasília, 2004. Disponível em http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/homicidios/estat_hom_palegre.htm Acesso em: 21 fev. 2006.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Publica **Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios**. Ministério da Justiça, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/senasp/prevenção/GUIA%20PREVENÇÃO%20JULHO-2005.pdf> Acesso em: 30 out. 2005.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de Atividades: implantação do Sistema Único de Segurança Pública** 2003 a 2005. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp/SUSP/SUSP.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2007.

BRONKHORST, Bernice van, FAY, Marianne. **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios**. The World Bank, Department of Finance, Private Sector and Infrastructure Latin American Region. Novembro, 2003.

BURGESS, Ernest W. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa. In: PIERSON. D. (org.). **Estudos de Ecologia Humana**. São Paulo: Martins, 1970, p. 353-368.

CALDEIRA, Teresa P. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2003.

CANO, Ignácio. Projetos municipais de prevenção da violência no município de Recife. In: SENTO-SÉ. J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 239-253

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança**. ano 1, ed. 1, pg. 6-20, 2007. Disponível em: http://forumseguranca.org.br/pdf/artigo_relacoes_intergovernamentais.pdf. Acesso em: 25 maio 2007.

DAMMERT, Lucía. Participación comunitaria en la prevención del delito ¿De que participación hablamos? **Cuadernos del Centro de Estudios para el Desarrollo**. Chile, 2002.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: RT, 2005.

_____. Em busca de um conceito de “nova prevenção”. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**. n. 03, 2006. Disponível em: <http://www.pgj.ma.gov.br/ampem/artigos/artigos2006>. Acesso em: 3 set. 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 21. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2005.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GARLAND, David. As Contradições da Sociedade Punitiva: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999.

_____. **The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society**. Oxford, Oxford University Press, 2001.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.117-143.

HOLLINGSHEAD, A.B. Noções básicas da Ecologia Humana. In: PIERSON, D. (org.). **Estudos de Ecologia Humana**. São Paulo: Martins, 1970, p. 53-63.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 45-91.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos Municípios na Segurança Pública. **Estudos Criminológicos**, São Paulo, n. 4, jul. 2005. Disponível em: www.ssp.sp.gov.br. Acesso em 06 jan. 2006.

LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. In: OLIVEIRA, N. (org.), **Insegurança Pública – reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002. p. 155-185.

LOPES, Juarez R. B. A Escola de Chicago ontem e hoje. In: VALLADARES, L. (org.). **A Escola de Chicago: impacto de uma tradição no Brasil e na França**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005. p. 23-52.

MENDOZA, Edgar S.G. Donald Pierson e a escola sociológica de Chicago no Brasil: os estudos urbanos na cidade de São Paulo (1935-1950). **Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, n. 14, p. 440-470, jun/dez, 2005.

MIRAGLIA, Paula. Os municípios e a segurança pública. In: LIMA, R.; PAULA, L. (org.). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** São Paulo: Contexto, 2006.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo – Estudos de Sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

OLIVEIRA, Ana S. S. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática. In: **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 57-75.

PARK, Robert E. Ecologia Humana. In: PIERSON, D. (org.). **Estudos de Ecologia Humana**. São Paulo: Martins, 1970, p.21-37.

PEDRAZZINI, Yves. **A violência das cidades**. Petrópolis: Vozes, 2006.

PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.
ROESE, Mauro. A metodologia do estudo de caso. Porto Alegre: **Cadernos de Sociologia**, v. 9, p. 189-200, 1998.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SÃO LEOPOLDO. Lei Municipal n. 5.212, Regimento Interno da Guarda Municipal de São Leopoldo, 2003.

_____. Lei Municipal n. 5.567, Estrutura administrativa da Prefeitura municipal de São Leopoldo, 2005.

SÃO LEOPOLDO, Secretaria Municipal de Segurança Pública. **Plano Municipal de Segurança Urbana – Programa Comunidade Segura**, Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2006.

SÃO LEOPOLDO. Site oficial. Disponível em: <https://www.saoleopoldo.rs.gov.br>
Acesso em: 13 dez. 2005.

SENTO-SÉ, João T. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Luiz E. **Meu Casaco de General: quinhentos dias no front da Segurança Pública no Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.15-44.

SOARES, Luiz E.; GUINDANI, Miriam. Porto Alegre: relato de uma experiência. In: SENTO-SÉ, J, (org.). **Prevenção da violência – o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.283-334.

TANGERINO, Davi de P. C. **Crime e cidade: violência urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **Rev. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 18(1), p. 3-12, 2004.

VALLADARES, Licia do Prado (org). **A Escola de Chicago: impacto de uma tradição no Brasil e na França**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso – planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Jock; LEA, John. **¿Qué hacer com la ley y el orden?** Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001.

ZACCHI, J.M. Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia. In: **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: ILANUD, 2002, p.41-56.

ZALUAR, Alba. Crime, medo e política. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. X, nº 2, p. 391 – 416, julho-dezembro 1995.

_____. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.12 n.35, fev. 1997.

_____. Violência: questão social ou institucional? In: OLIVEIRA, N. (org.), **Insegurança Pública – reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. São Paulo: Nova Alexandria, 2002, p. 75-85.

WASELFISZ, Julio J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. Brasília: Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2007.

APÊNDICE A - Guia de entrevistas com Gestores da SEMUSP

Introdução

- Vamos falar sobre sua experiência na Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo de maneira geral, como é liderar (para o secretário) e participar (para técnicos) do trabalho realizado pela secretaria?
- De um modo geral, o que a secretaria necessitaria, como provedor de serviços de segurança, para melhor atender à população do município?

Implementação da Secretaria

- Em sua visão, quais foram (ou ainda são) as maiores dificuldades enfrentadas na implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de SL?
- E quais as facilidades encontradas na implementação da Secretaria?
- Desde a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública, como você percebe as atividades executadas?
- Há atividades planejadas que ainda não foram colocadas em prática? Quais as maiores dificuldades enfrentadas para que tais atividades aconteçam?
- O que ainda falta ser feito para que a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública esteja completa?
- Qual o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública na implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo?

Organização da Secretaria

- Atualmente, como está estruturada a Secretaria Municipal de Segurança Pública de SL?
- Qual a participação de outros órgãos municipais na estrutura da secretaria?
- O corpo técnico da secretaria é suficiente para a demanda de suas atividades? Quais são as necessidades prioritárias da secretaria neste momento?
- Como está organizado o funcionamento da secretaria? Quais suas principais áreas?
- De que forma a secretaria executa seus projetos? São feitas parcerias com outros órgãos da prefeitura? Há a contratação temporária de profissionais? Por favor, fale-me sobre isso.
- Há investimento em tecnologia e equipamentos que contribuem para a atuação da secretaria? Caso haja, com que tipo de tecnologia e/ou equipamento a secretaria está equipada?
- Há necessidade de maior investimento em tecnologia e/ou equipamentos? De que tipo?

Guarda Municipal

- Qual o papel da guarda municipal na Secretaria Municipal de Segurança Pública de SL?
- Quais os pontos fortes da guarda municipal?
- Quais os pontos fracos da guarda municipal de SL?
- Quais as mudanças, em curso, nas atividades da guarda municipal?
- O que é necessário ser feito para que a guarda municipal consiga executar plenamente as atividades que lhe são atribuídas?
- Quais os principais desafios para que a guarda passe a exercer policiamento comunitário?

- Como está acontecendo a formação dos novos guardas municipais (aprovados recentemente em concurso) e a reciclagem dos guardas efetivos? Há algum direcionamento da SENASP?

Convênios/Financiamentos

- A secretaria tem utilizado fontes de convênios / financiamentos para a realização de projetos? Comente sobre o assunto.
- Quais são as principais dificuldades da secretaria na busca de convênios/ financiamentos para a realização de seus projetos/atividades?
- Qual é o envolvimento financeiro da prefeitura no suporte financeiro da secretaria?
- Há interesse da secretaria em buscar novas fontes/alternativas/parcerias para a realização de projetos importantes para a segurança pública? Fale-me sobre isso.

Relacionamento com a População

- Como a secretaria costuma oferecer seus serviços à população? Fale-me sobre sua experiência.
- Quais as suas expectativas em relação aos resultados dos serviços que vêm sendo prestados à população?
- Comente sobre o relacionamento dos cidadãos com a secretaria? Há um canal de acesso entre cidadão-secretaria? Como funciona?
- Como a secretaria tem procurado detectar e compreender as reais necessidades dos cidadãos?
- Para você, o que o cidadão espera da secretaria? (para atender suas necessidades em segurança)
- Como a secretaria tem divulgado seus serviços (sejam novos ou atuais), para a maior informação do cidadão?

Teria mais alguma colocação sobre a secretaria de modo geral, que gostaria de registrar?

Muito obrigado pela sua colaboração e atenção

APÊNDICE B - Guia de entrevistas com Guardas Municipais

Introdução

- Vamos falar sobre sua experiência na Secretaria Municipal de Segurança Pública de São Leopoldo de maneira geral, como é participar do trabalho realizado pela secretaria?
- Na sua opinião, o que a Guarda Municipal necessitaria, como provedor de serviços de segurança, para melhor atender à população do município?

Implementação da Secretaria

- Em sua visão, quais foram (ou ainda são) as maiores dificuldades enfrentadas na implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de SL?
- E quais as facilidades encontradas na implementação da Secretaria?
- Desde a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública, como você percebe as atividades executadas?
- Há atividades planejadas que ainda não foram colocadas em prática? Quais as maiores dificuldades enfrentadas para que tais atividades aconteçam?
- O que ainda falta ser feito para que a implementação da Secretaria Municipal de Segurança Pública esteja completa?

Guarda Municipal

- Para você, qual o papel da guarda municipal na Secretaria Municipal de Segurança Pública de SL?
- Quais os pontos fortes da guarda municipal?
- Quais os pontos fracos da guarda municipal de SL?
- Que mudanças estão ocorrendo nas atividades da guarda municipal? E nas atividades por você realizadas?
- O que é necessário ser feito para que a guarda municipal consiga executar plenamente as atividades que lhe são atribuídas?
- Para você, quais os principais desafios para que a guarda passe a exercer policiamento comunitário?
- Como você participa ou participou de alguma atividade de treinamento/capacitação nos anos de 2005 e 2006?
- Se participou, qual a sua percepção sobre o(s) curso(s) que fez?
- De modo geral, qual a sua opinião sobre as mudanças ocorridas na atuação da Guarda Municipal desde a implementação da Secretaria Municipal de São Leopoldo?

Teria mais alguma colocação sobre a secretaria de modo geral, que gostaria de registrar?

Muito obrigado pela sua colaboração e atenção.

ANEXO A - Matriz de Planejamento SEMUSP

OBJETIVO	PROJETO / OPERAÇÕES	AÇÕES	RECURSOS	PRAZO	ATORES ALIADOS	RESPONSÁVEL	RESULTADO
Reduzir a criminalidade e a violência mediante o desenvolvimento de projetos multisetoriais de prevenção, garantindo o acesso da sociedade à gestão da segurança urbana, readequando as funções da Guarda Municipal como agente de cidadania e ampliando a eficiência do sistema de segurança pública local. (49 ações)	PREVENÇÃO COMUNITÁRIA: Desenvolvimento de ações de prevenção à violência e à criminalidade e buscando a redução da vulnerabilidade social (12 ações)	Realizar oficinas para crianças e adolescentes visando prevenção à violência	Orçamentários e convênio com Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça (MJ)	Ação de execução permanente (até dezembro de 2008)	Organizações Não-Governamentais (ONGs)	Secretaria Municipal de Segurança Pública (SEMUSP)	Propiciar ambientes onde as relações e informações favoreçam o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, prevenindo a violência e a criminalidade
		Instituir um Serviço de Pré-atendimento nas Delegacias de Polícia a todas as pessoas vítimas de violência, com ênfase para mulheres, crianças e adolescentes	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente	Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança / Polícia Civil e Universidade do Vale do Rio dos Sinos	SEMUSP	Qualificar o atendimento nos plantões das Delegacias de Polícia locais
		Desenvolver programa de prevenção à violência intra-familiar	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP e Coordenadoria Municipal da Mulher	Reduzir índices de violência doméstica
		Instituir programa "Escola Sem Medo" (ex.: ações <i>antibullying</i> e prevenção ao uso de drogas)	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP e Secretaria Municipal de Educação	Reduzir índices de violência nas escolas públicas municipais, com reflexos nos índices gerais de violência e criminalidade
		Apoiar, ampliar e qualificar os	Orçamentários e convênio	Execução permanente, início		SEMUSP e Secretaria Municipal da	Identificar casos de violência

		serviços do Observatório de Acidentes e Violência do Hospital Centenário	com Senasp/MJ	previsto para fevereiro de 2007		Saúde	propiciando o adequado encaminhamento médico, emocional e punitivo
		Instituir programas de protagonismo juvenil na solução pacífica de conflitos	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP, Secretaria Municipal de Educação e Coordenadoria Municipal da Juventude	Mobilizar a juventude para a discussão de temas de segurança, violência e criminalidade
		Adotar e divulgar o programa da Organização das Nações Unidas "Por Uma Cultura de Paz e Não-Violência"	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP	Divulgar a Cultura de Paz em substituição a uma cultura da violência
		Desenvolver programas de segurança no trânsito. Projeto "Trânsito Seguro"	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP e Secretaria Municipal de Planejamento	Reduzir índices de violência e criminalidade no trânsito
		Instituir sistema de monitoramento urbano eletrônico por câmeras de vídeo	Orçamentários, Fundo Municipal de Segurança Urbana e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente, início previsto para setembro de 2006		SEMUSP	Ampliar a capacidade de vigilância das polícias e da Guarda Municipal
		Estimular a criação de um Consórcio Intermunicipal de Prevenção da Violência e Criminalidade	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente	Prefeituras Municipais da Região do Vale do Rio dos Sinos	SEMUSP	Potencializar a capacidade dos municípios de intervir nas questões de segurança pública
		Instalar e operar o Órgão Municipal de Defesa Civil	Orçamentários	Execução permanente		SEMUSP	Preparar a população para a prevenção de desastres e emergências e para reconstrução e recuperação
		Facilitar o acesso à documentação civil básica (Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoa Física e Título de Eleitor)	Orçamentários	Execução permanente, início previsto para julho de 2006	Executivo Federal, Poder Judiciário Estadual e Federal e Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança / Instituto Geral de Perícias	SEMUSP	Capacitar a população para o pleno exercício da cidadania
	AGENTES	Realizar	Orçamentários	Execução		SEMUSP	Reduzir

	DE CIDADANIA : Readequação das funções da Guarda Municipal para atuação como agente de cidadania (16 ações)	Policamento Preventivo Comunitário Municipal Permanente Orientado para a Solução de Problemas	os e convênio com Senasp/MJ	permanente			índices de criminalidade e violência
		Ampliar o quadro de pessoal da Guarda Municipal	Orçamentários	Julho de 2006		SEMUSP	Ampliar quantitativa e qualitativamente a capacidade de intervenção da Guarda Municipal
		Ampliar e aperfeiçoar a ronda escolar	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP	Prevenir a violência e reduzir índices de criminalidade nos arredores das escolas públicas municipais
		Aperfeiçoar a vigilância patrimonial nos prédios públicos municipais	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP	Ampliar a proteção dos prédios públicos municipais
		Criar a Corregedoria da Guarda Municipal	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Março de 2006		SEMUSP	Qualificar o controle interno das atividades da Guarda Municipal
		Discutir e propor alterações legislativas para instituir o Estatuto dos Servidores da Guarda Municipal	Orçamentários	Março de 2006		SEMUSP	Aperfeiçoar o ordenamento legal adaptando-o às novas atribuições da Guarda Municipal
		Debater e implementar Plano de Carreira	Orçamentários	Dezembro de 2008	Associação dos Guardas Municipais	SEMUSP	Valorizar o servidor da Guarda Municipal
		Ampliar programa "Integração Pela Cidadania"	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente	Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança / Polícia Civil – Brigada Militar	SEMUSP	Ampliar a eficiência e a eficácia do sistema de segurança pública local
		Desenvolver programa de saúde integral	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Dezembro de 2007		SEMUSP	Prevenir agravos psíquicos decorrentes da execução das funções da Guarda Municipal
		Ampliar e aperfeiçoar a Central de Alarmes	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Dezembro de 2006		SEMUSP	Ampliar a proteção dos prédios públicos municipais

		Reequipar a Guarda Municipal	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP	Ampliar qualitativamente a capacidade de intervenção da Guarda Municipal
		Selecionar, formar e equipar integrantes da Guarda Municipal para uso de arma de fogo em serviço	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Primeiro semestre de 2006	Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança	SEMUSP	Qualificar a atuação da Guarda Municipal na proteção ao patrimônio público
		Instituir serviço de vigilância patrimonial nas estações da Trensurb	Orçamentários e convênio com Trensurb	Execução permanente, início previsto para 2006	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (Trensurb)	SEMUSP	Qualificar a vigilância externa das estações
		Adotar o número 153 para comunicação telefônica da comunidade com a Guarda Municipal	Orçamentários	Execução permanente, início previsto para março de 2006		SEMUSP	Facilitar o acesso da população aos serviços da Guarda Municipal
		Reequipar a vigilância do Hospital Centenário	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP e Secretaria Municipal da Saúde	Ampliar qualitativamente a capacidade de vigilância no Hospital Centenário
		Receber, processar e encaminhar denúncias e emitir advertências nos termos da Lei nº 6.010 de julho de 2006	Orçamentários	Execução permanente	Gabinete de Gestão Integrada de Fiscalização e Segurança Urbana	SEMUSP	Promover o reconhecimento da liberdade de orientação sexual e identidade de gênero, punindo a discriminação
	PARTICIPAÇÃO & CONTROLE SOCIAL (6 ações)	Constituir as Conferências Regionais de Segurança Urbana	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente, início previsto para março de 2007		SEMUSP	Democratizar o debate regional sobre segurança pública no município
		Criar a Ouvidoria da Segurança Urbana	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Março de 2006		SEMUSP	Proporcionar o controle externo das atividades da Guarda Municipal
		Realizar Conferências Municipais de Segurança Urbana	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ			SEMUSP	Democratizar o debate sobre segurança pública no município
		CRIAR O CONSELHO POPULAR DE	Orçamentários e convênio com	Dezembro de 2006		SEMUSP	Proporcionar o controle comunitário das atividades

		SEGURANÇA URBANA	Senasp/MJ				da SEMUSP
		CRIAR O FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA	Orçamentários e privados	Março de 2006		EMUSP	Financiar as ações de prevenção à violência e à criminalidade
		ESTIMULAR A CRIAÇÃO DO CONSELHO DA COMUNIDADE	Orçamentários	Execução permanente	Poder Judiciário, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Nacional de Assistentes Sociais e Associação Comercial, Industrial e de Serviço	SEMUSP e Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social	Garantir assistência a presos ou internados no sistema penitenciário da comarca
	GESTÃO DO CONHECIMENTO (15 ações)	ELABORAR E EXECUTAR O PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Abril de 2006		SEMUSP	Proporcionar à população o conhecimento e a fiscalização dos projetos e atividades da SEMUSP
		Instalar e operar o Gabinete de Gestão Integrada de Fiscalização e Segurança Urbana (Lei nº 5.991 de 12 de julho de 2006)	Orçamentários	Execução permanente	Secretarias e Coordenadorias da Administração Municipal, Conselhos Tutelares, Polícias Estaduais e Federais e Ministério Público	SEMUSP	Coordenar as ações dos diversos órgãos governamentais do município que exercem competências vinculadas à política de fiscalização e segurança urbana
		Elaborar diagnóstico sobre Violência e Criminalidade e no município	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Abril de 2006	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	SEMUSP	Propiciar o conhecimento qualitativo, quantitativo e espacial das ocorrências criminais no município, possibilitando maior racionalidade no desenvolvimento das ações preventivas
		Concluir a instalação e operar o Telecentro	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente, início previsto para março de 2006	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)	SEMUSP	Qualificar os trabalhadores em segurança pública
		Constituir o geoprocessamento de estatísticas criminais	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente, início previsto para julho de 2006	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	SEMUSP	Localizar espacialmente as ocorrências criminais, possibilitando a identificação das regiões mais violentas
		Qualificar técnica e culturalmente os Guardas	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP	Aperfeiçoar os serviços prestados pela Guarda Municipal

		Municipais					
		Qualificar técnica e culturalment e os vigilantes do Hospital Centenário	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente		SEMUSP e Secretaria Municipal da Saúde	Aperfeiçoar os serviços prestados pela vigilância do Hospital Centenário
		Formar novos Guardas Municipais	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Início previsto para março de 2006	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	SEMUSP	Aperfeiçoar os serviços prestados pela Guarda Municipal
		Realizar oficinas de sensibilização sobre violências com a Guarda Municipal, Polícia Civil e Brigada Militar	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente	Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança e Organizações Não-Governamentais (ONGs)	SEMUSP	Aperfeiçoar os serviços prestados pelo sistema de segurança Pública
		Instituir o serviço de Disque-Denúncia	Orçamentários	Execução permanente, início previsto para maio de 2006	Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança	SEMUSP	Possibilitar à população a denúncia de danos ao patrimônio público, má prestação de serviços, etc.
		Integrar a Semusp ao Sistema Estadual de Inteligência e outras agências de inteligência nacionais	Orçamentários	Execução permanente, início previsto para maio de 2007	Secretaria Estadual da Justiça e da Segurança	SEMUSP	Possibilitar troca de informações e diagnósticos que possibilitem planejamento de ações de segurança pública
		Incrementar a página da Semusp no sítio da Prefeitura Municipal na Internet: www.saoleo.poldo.rs.gov.br	Orçamentários	Execução permanente, início previsto para setembro de 2006	Coordenadoria Municipal de Comunicação Social	SEMUSP	Possibilitar o acesso da população ao Plano Municipal de Segurança Urbana e a informações sobre o Programa Comunidade Segura
		Ampliar e divulgar a Biblioteca de Segurança Urbana	Orçamentários e convênio com Senasp/MJ	Execução permanente	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)	SEMUSP	Aperfeiçoar os serviços prestados pela Guarda Municipal
		Promover estudos sobre "Economia Comportamental"	Orçamentários	Execução permanente		SEMUSP	Instituir mecanismos sociais de auto-regulação ou mútua-regulação entre os cidadãos
		Promover estudos sobre "Prevenção do Crime Através do Desenho	Orçamentários	Execução permanente		SEMUSP	Reduzir as oportunidades do crime e diminuir a vulnerabilidade e por intermédio de

		Ambiental"					alterações no ambiente urbano
--	--	------------	--	--	--	--	-------------------------------

ANEXO B - Relatório de Fluxo de Serviço e Atendimentos da Guarda Municipal – 2006

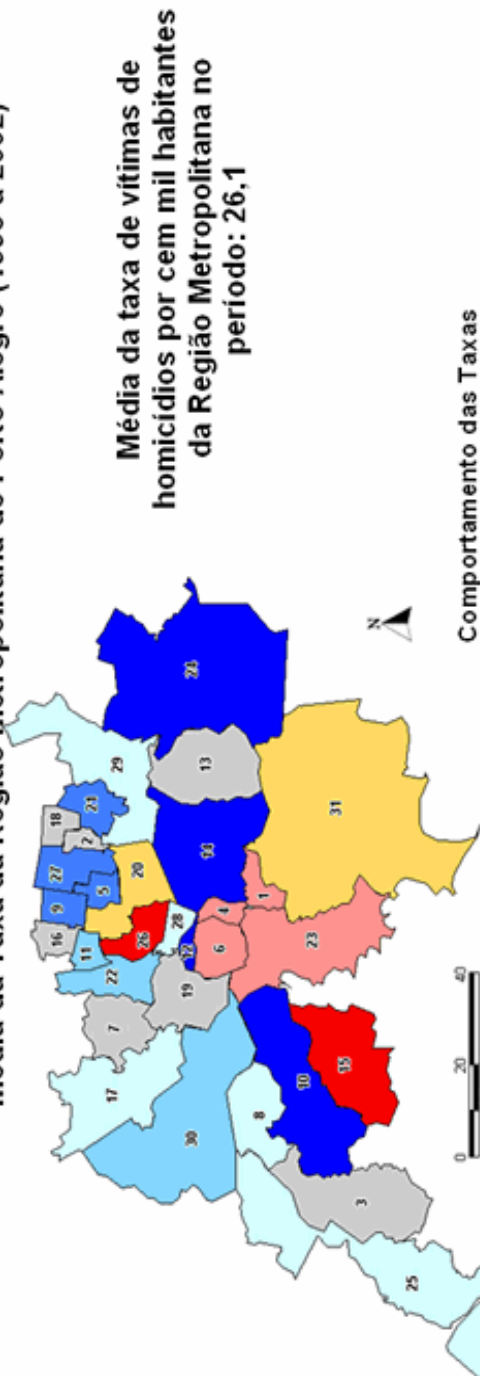
Relatório de Fluxo de Serviço e Atendimento 2006													
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total Ano
Auxílio ao CT	2		1	1	1	3	1		1		1		11
Auxílio a SEMMAM		2	3	5	1	6	1	1	2	4	2	3	30
Auxílio a SEMEDS			1	1	3	2		1	6	4	3	10	31
Auxílio a Coord. da Mulher				2	1								3
Auxílio a Casa de Acolhimento			1								2	1	4
Auxílio ao Albergue Municipal		1	4	3	8	4	2	3	8	2	5	1	41
Auxílio a Sec. Saúde (SEMSAD)	3			1	1	1		1	2	9	7	8	33
Auxílio a Sec. Educação (SMED)	2	2	1	8	6	2		6	10	20	11	7	75
Auxílio a Sec. Habitação (SEM HAB)	2	1	3	2	6	2		1	2	1	3	3	26
Auxílio Ocorrências de Trânsito			1	2	2	1	1	1	6	3	2	4	23
Auxílio ao Cidadão	5	1			1	4	5	5	17	17	18	17	90
Atendimento 153									15	4	8	6	33
Averiguação	1										3		4
Atendimento de Fiscalização GGI		1	5	3		1			1	7			18
Atendimento de Alarme	1	2	4	10	10	1	2	7	12	20	21	28	118
Depredação	1				1	3	2	1	1	2	4	3	18
Encontro de Doc. / Objetos	1	1			1		2	1	1			1	8
Encontro de Veículos											1		1
Entrega de Doc. / Objetos	1			1				1					3
Arrombamento	7	3	1	3	3		4	1	3	6	1	1	33
Ameaça					1			1					2
Desacato		1	1			3	4			2		1	12
Lesão Corporal	2			4	2	3	1	1					13
Furto	2	5	4	1	5	2	4	1	2	5	3	2	36
Roubo	1						2						3
Invasão do Patrimônio Público	3							1			1		5
Perturbação de Sossego		1	2										3
Porte de Drogas													0
Porte Ilegal de Armas			1										1
Prisão de Procurado													0
Prisão Flagrante por Furto			1	2	1		3				1		8
Prisão Flagrante por Roubo	1		2	1		1	3		1				9
Prisão Flag. Tráfico Entorpecente							1						1
Prisão por Preconceito							1						1
Mal Trato a Animais			1						1			1	3
Tentativa de Furto								4	6	4	1	1	16
Apoio a P.C.								1	2				3
Apoio a B.M.			2	1	1	2				1	1		8
Apoio a P.R.F.													0
Apoio a Outras GMs					1								1
Ato Obseno													0
Atendimento (outros)	3	4	11	7	14	7	8	9	16	15	26	22	142
Total Mês	38	25	50	58	70	48	47	48	115	126	125	120	870

ANEXO C – Municípios com Convênio Firmado com a SENASP em 2006

Unidade da Federação	Municípios com População Superior à 100 mil Hab.	Valor publicado			
SP	São Paulo	R\$ 2.500.000,00	PA	Ananindeua	R\$ 100.000,00
RJ	São João de Meriti	R\$ 400.000,00	SP	São José dos Campos	R\$ 188.299,53
PR	Curitiba	R\$ 1.053.495,68	GO	Águas Lindas de Goiás	R\$ 150.000,00
MG	Belo Horizonte	R\$ 1.012.479,11	AL	Arapiraca	R\$ 150.000,00
RS	Porto Alegre	R\$ 800.000,00	BA	Vitória da Conquista	R\$ 150.000,00
GO	Goiânia	R\$ 500.000,00	GO	Rio Verde	R\$ 150.000,00
BA	Salvador	R\$ 500.000,00	BA	Barreiras	R\$ 100.000,00
PE	Recife	R\$ 625.914,83	SP	Osasco	R\$ 500.000,00
RJ	Duque de Caxias	R\$ 452.629,82	BA	Juazeiro	R\$ 200.000,00
RO	Porto Velho	R\$ 500.000,00	BA	Porto Seguro	R\$ 100.000,00
RJ	Nova Iguaçu	R\$ 452.179,87	RJ	Teresópolis	R\$ 150.000,00
PA	Belém	R\$ 423.937,21	RJ	Magé	R\$ 173.287,15
RJ	Volta Redonda	R\$ 150.000,00	CE	Crato	R\$ 184.090,00
SP	Campinas	R\$ 348.166,45	PI	Parnaíba	R\$ 200.000,00
PA	Santarém	R\$ 250.000,00	BA	Jequié	R\$ 167.372,00
RJ	São Gonçalo	R\$ 310.757,99	RO	Ji-Paraná	R\$ 150.000,00
MS	Campo Grande	R\$ 306.359,82	SP	Catanduva	R\$ 150.000,00
PE	Jaboatão dos Guararapes	R\$ 301.343,78	SP	Ribeirão Preto	R\$ 166.621,67
PR	Londrina	R\$ 270.181,03	BA	Feira de Santana	R\$ 164.065,66
AL	Maceió	R\$ 270.028,85	MG	Contagem	R\$ 160.201,87
RJ	Belford Roxo	R\$ 265.281,63	CE	Maracanaú	R\$ 150.000,00
PE	Caruaru	R\$ 200.000,00	PE	Camaragibe	R\$ 150.000,00
RN	Natal	R\$ 241.083,50	RJ	Nilópolis	R\$ 150.000,00
PR	Ponta Grossa	R\$ 200.000,00	PR	São José dos Pinhais	R\$ 161.584,00
MA	Caxias	R\$ 500.000,00	CE	Caucaia	R\$ 165.221,00
PE	Olinda	R\$ 231.656,86	RS	Novo Hamburgo	R\$ 200.000,00
SP	Santo André	R\$ 400.000,00	TO	Araguaína	R\$ 100.000,00
RS	Canoas	R\$ 200.000,00	MG	Teófilo Otoni	R\$ 176.404,00
SP	São Bernardo do Campo	R\$ 400.000,00	MT	Rondonópolis	R\$ 150.000,00
SP	Santos	R\$ 300.000,00	PE	Paulista	R\$ 180.970,00
RS	Viamão	R\$ 300.000,00	RS	Pelotas	R\$ 153.276,00
GO	Luziânia	R\$ 150.000,00	RR	Boa Vista	R\$ 300.000,00
AP	Macapá	R\$ 250.000,00	SP	Sorocaba	R\$ 250.000,00
MA	Codó	R\$ 200.000,00	RJ	Queimados	R\$ 44.000,00
PA	Cametá	R\$ 150.000,00	RS	Gravataí	R\$ 200.000,00
RS	Alvorada	R\$ 215.225,04	RS	São Leopoldo	R\$ 800.000,00
PA	Abaetetuba	R\$ 200.000,00	PA	Castanhal	R\$ 100.000,00
MA	São Luis	R\$ 350.000,00	PB	Campina Grande	R\$ 150.000,00
RS	Uruguaiana	R\$ 200.000,00	SE	Aracaju	R\$ 400.000,00
MA	Timon	R\$ 200.000,00	MA	Imperatriz	R\$ 150.000,00
RJ	Itaboraí	R\$ 150.000,00	BA	Teixeira de Freitas	R\$ 100.000,00
RJ	Campos dos Goytacazes	R\$ 194.770,89	RJ	Macaé	R\$ 142.846,41
PI	Teresina	R\$ 250.000,00	SP	Francisco Morato	R\$ 100.000,00
RS	Rio Grande	R\$ 184.861,46	RS	Bagé	R\$ 120.000,00
MG	Betim	R\$ 188.757,77	PR	Cascavel	R\$ 143.820,00
PB	João Pessoa	R\$ 300.000,00	PR	Maringá	R\$ 132.944,00
GO	Valparaíso de Goiás	R\$ 150.000,00	BA	Ilhéus	R\$ 250.000,00
MG	Uberlândia	R\$ 400.000,00	RS	Santa Maria	R\$ 150.000,00
PE	Garanhuns	R\$ 150.000,00	BA	Itabuna	R\$ 150.000,00
			RJ	Nova Friburgo	R\$ 150.000,00
			RJ	Petrópolis	R\$ 132.084,00
			TOTAL		R\$ 27.706.198,87

Municípios selecionados para convênio com a SENASP/2006

Mapa Comparativo do Comportamento das Taxas de Homicídios Registrados pelo Ministério da Saúde por 100 mil habitantes nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, em Relação à Média da Taxa da Região Metropolitana de Porto Alegre (1998 a 2002)



Média da taxa de vítimas de homicídios por cem mil habitantes da Região Metropolitana no período: 26,1

Comportamento das Taxas

Acima da média regional e crescendo acima de 40% no período	Guaiaba (15) e São Leopoldo (26)
Acima da média regional e crescendo até 40% no período	Alvorada (1), Cachoeirinha (4), Canoas (6) e Porto Alegre (23).
Acima da média regional e decrescendo até 7,3% no período	Novo Hamburgo (20) e Viamão (31).
Abaixo da média regional e crescendo acima de 50% no período	Eldorado do Sul (10), Esteio (12), Gravataí (14) e Santo Antônio da Patrulha (24).
Abaixo da média regional e crescendo até 41,2% no período	Campo Bom (5), Dois Irmãos (9) Parobé (21) e Sapiranga (27).
Abaixo da média regional e decrescendo até 24% no período	Estância Velha (11), Triunfo (30) e Portão (22).
Abaixo da média regional e decrescendo acima de 30% no período	Charqueadas (8), Montenegro (17), Sapucaia do Sul (28) Taquara (29) e São Jerônimo (25).
Municípios com população inferior a 20 mil habitantes ou não foram registrados homicídios no período	Ararica (2), Arroio dos Ratos (3), Capela de Santana (7), Glorinha (13), Ivoti (16), Nova Hartz (18), Nova Santa Rita (19)

Fonte: Ministério da Saúde / Fundação Nacional de Saúde - FUNASA / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Organização dos dados: Ministério da Justiça - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP / Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - Coordenação Geral de Pesquisa e Coordenação Geral de Análise da Informação.