

O Fórum metropolitano de segurança pública e a ampliação do debate sobre a violência em São Paulo

O aumento da criminalidade e da violência nos últimos vinte anos colocou o tema da segurança pública na agenda política brasileira. Primeiro, nas eleições para governador de Estado, e posteriormente nas eleições para Presidente da República e prefeito, verificou-se a ampliação do debate sobre as causas do aumento da criminalidade e da violência e as estratégias e ações capazes de solucionar o problema. O debate político foi alimentado pelo surgimento e fortalecimento de centros produzindo estudos e pesquisas sobre o tema em diversos estados do país, como, por exemplo, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), o Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER) e o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro (CESEC), e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da universidade federal de Minas Gerais. Foi também alimentado pelo surgimento de organizações não governamentais dedicadas ao tema da violência – como o Movimento Viva Rio, o Fórum em defesa da vida contra a violência, o Instituto São Paulo contra a violência e o Instituto sou da paz – e pelo engajamento de organizações de direitos humanos no debate sobre políticas de segurança pública.

Na esfera federal, o debate sobre a criminalidade e a violência, alimentado pelo lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em 1996, ganhou força após a greve das polícias civis e militares em diversos estados brasileiros em 1997 e mais claramente com o lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) no ano 2000. Na esfera municipal, o debate sobre a criminalidade e a violência ganhou força durante as eleições do ano 2000. No Estado de São Paulo, desde março 2001, o Fórum metropolitano de segurança pública se tornou um espaço privilegiado para este debate, reunindo não apenas prefeitos, mas representantes do governo federal, do governo estadual e da sociedade civil.

A violência aumentou na década de noventa no Brasil. A taxa de mortes resultantes de agressão passou de 20,9 mortes por 100 mil habitantes em 1991 para 27 mortes por 100 mil habitantes no ano 2000 (+29,19%), ver tabela I, segundo dados da Organização mundial da saúde, para sessenta

países de diversas regiões do mundo, o Brasil é o país que registra a segunda maior taxa de mortalidade por agressão. Apenas a Colômbia, país em guerra civil há sessenta anos, tem uma taxa superior a do Brasil, ver tabela II.

Tab. I – MORTES POR HOMÍCIDIO POR 100 MIL HABITANTES, POR ESTADOS
(Brasil, 1991-2000)

<i>Estado/Região</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	<i>Var. (%)</i>
Acre	25,3	24,8	25,9	19,4	22,0	20,6	19,6	20,7	9,4	19,2	-24,11
Amazonas	19,2	16,3	15,8	17,0	18,4	18,0	18,1	20,2	19,3	19,7	2,60
Amapá	18,1	24,0	20,2	35,9	35,0	41,7	33,1	37,4	42,3	32,5	79,56
Pará	16,5	15,1	12,1	13,5	12,9	12,2	12,9	13,0	10,5	13,0	-21,21
Rondônia	44,2	35,0	42,6	33,6	27,2	23,6	27,5	36,9	32,1	34,9	-21,04
Roraima	36,9	43,6	31,8	33,6	36,9	38,6	31,2	43,9	49,3	39,5	7,05
Tocantins	10,2	7,1	9,6	10,8	7,4	12,2	11,2	12,3	13,1	15,3	50,00
<i>Região Norte</i>	20,5	18,1	17,3	17,6	16,7	16,7	16,9	19,0	17,0	18,7	-8,78
Alagoas	27,0	23,4	24,3	23,9	28,1	27,6	23,6	21,2	19,8	25,6	-5,19
Bahia	5,0	6,9	12,4	14,3	12,4	15,0	15,6	15,6	15,6	15,6	212,00
Ceará	9,7	8,5	10,8	9,5	12,6	12,7	14,4	13,1	15,2	16,5	70,10
Maranhão	9,3	8,4	7,8	6,1	7,4	6,6	5,9	4,8	4,5	6,1	-34,41
Paraíba	12,5	10,6	11,2	12,1	13,9	18,8	14,6	12,4	11,8	15,0	20,00
Pernambuco	38,8	35,2	37,6	34,7	36,1	39,8	48,5	57,2	53,6	52,3	34,79
Piauí	4,4	3,7	4,6	3,9	4,6	4,6	5,6	5,1	4,7	8,2	86,36
Rio Grande Norte	9,2	8,1	9,9	8,4	9,9	9,1	8,9	8,3	8,3	9,2	0,00
Sergipe	21,7	30,7	20,4	22,1	16,2	14,4	11,3	10,2	19,3	22,0	1,38
<i>Região Nordeste</i>	14,5	14,0	16,2	15,8	16,4	17,8	19,0	19,7	19,6	20,7	42,76
Espírito Santo	37,7	32,1	41,3	43,3	42,2	41,7	48,6	56,6	50,7	46,7	23,87
Minas Gerais	7,7	6,9	7,5	6,7	7,2	7,2	7,6	8,4	8,8	11,0	42,86
Rio de Janeiro	39,6	35,0	41,2	48,9	62,2	58,8	57,5	53,9	51,0	50,9	28,54
São Paulo	30,8	28,2	28,4	30,3	34,6	35,7	35,6	39,1	43,4	42,2	37,01
<i>Região Sudeste</i>	27,1	24,4	26,3	28,7	33,6	33,5	33,6	35,2	36,7	36,4	34,32
Paraná	14,5	12,8	14,3	14,4	15,7	15,1	17,3	17,5	18,0	18,5	27,59
Rio Grande do Sul	18,5	17,0	12,6	14,2	15,0	15,1	16,6	15,2	15,1	16,3	-11,89
Santa Catarina	7,8	7,6	7,7	7,1	8,4	8,1	8,2	7,7	7,2	7,9	1,28
<i>Região Sul</i>	14,8	13,4	12,2	12,8	13,9	13,6	15,1	14,5	14,5	15,3	3,38
Distrito Federal	33,5	28,4	35,9	35,4	38,9	37,7	35,1	36,9	36,1	37,5	11,94
Goiás	20,4	19,3	16,6	17,2	16,7	15,4	14,9	13,3	16,3	20,1	-1,47
Mato Grosso	22,1	23,6	25,1	27,6	33,1	37,4	37,1	33,3	28,0	31,0	40,27
Mato Grosso do Sul	22,5	17,4	17,1	15,0	27,5	28,7	32,7	35,3	33,7	39,8	76,89
<i>Região Centro-Oeste</i>	23,4	21,2	21,6	21,8	25,9	26,2	26,3	25,8	25,6	29,3	25,21
<i>Brasil</i>	20,9	19,1	20,3	21,4	24,0	24,4	25,0	25,9	26,3	27,0	29,19

Fonte : WASELFISSZ 2002 : 33.

Tab. II – BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARADA : HOMÍCIDIOS POR 100 MIL HAB., POR PAÍS

<i>País</i>	<i>Ano</i>	<i>Homicídios/100 mil hab.</i>
Alemanha	1999	0,9
Austrália	1998	1,0
Argentina	1996	24,6
Brasil	2000	27,0
Canadá	1997	1,4
Colômbia	1998	60,0
Coréia	1997	2,1
Equador	1996	15,5
Espanha	1998	0,9
Estados Unidos	1998	6,6
Fed. Russa	1998	23,0
França	1998	0,7
Hungria	1999	2,9
Itália	1997	1,3
Japão	1997	0,6
México	1997	14,9
Polônia	1996	2,6
Portugal	1999	1,2
Reino Unido	1999	0,7
Suécia	1996	1,2

Fonte : WAISELFISZ 2002 : 53-54.

Em todas as regiões e estados do país, a violência é mais intensa nas grandes cidades e áreas metropolitanas, particularmente em bairros carentes situados na periferia de grandes cidades e áreas metropolitanas. A taxa de mortes por agressões nas capitais passou de 34,1 mortes por 100 mil habitantes em 1991 para 47,2 mortes por 100 mil habitantes no país (+38,4 %) – 74,8 % superior a taxa brasileira. As capitais que registraram as maiores taxas foram Recife, Vitória, Cuiabá, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Velho – ver tabela III. Há também uma concentração da violência na população jovem, do sexo masculino. Nas capitais, a taxa de mortes por agressões na faixa etária de 15 a 24 anos chegou a 98,8 mortes por 100 000 habitantes no ano 2000 – 109,3 % superior a taxa da população total das capitais e 265,9 % superior à taxa brasileira. As taxas mais altas de mortes por agressões entre os jovens foram registradas em Recife, Vitória, São Paulo, Rio de Janeiro e Cuiabá. Levando em consideração apenas a população masculina, de 15 a 24 anos, nas capitais, a taxa de mortes por agressões ou homicídios chega a 181,8 mortes por 100 mil habitantes – 424,5 em Recife, 309 em Vitória, 269,4 em São Paulo, 264,9 em Cuiabá e 252,3 no Rio de Janeiro, ver tabela IV.

TAB. III. — MORTES POR HOMICÍDIOS POR MIL HABITANTES, POR CAPITAL
(Brasil, 1991-2000)

<i>Capital/Região</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)
Belém	27,3	27,8	18,9	26,8	24,6	22,7	24,1	28,1	46,0	56,1	105,49
Boa Vista	43,0	43,7	37,1	40,5	43,7	50,1	31,6	45,9	44,8	40,4	-6,05
Macapá	22,4	32,3	25,6	43,3	44,9	61,5	46,1	49,6	61,3	46,2	106,25
Manaus	38,1	31,6	29,6	32,9	34,3	35,3	34,5	38,9	33,0	33,2	-12,86
Palmas	12,7	16,8	12,6	11,7	13,9	9,3	7,1	12,5	19,3	21,8	71,65
Porto Velho	56,7	43,3	39,7	38,9	22,5	33,0	37,8	68,1	53,0	47,5	-16,23
Rio Branco	47,0	47,4	48,2	34,1	34,5	35,8	37,5	39,8	17,8	36,4	-22,55
<i>Região Norte</i>	35,1	32,7	27,7	32,0	30,5	32,6	31,3	38,1	40,2	43,1	22,79
Aracaju	27,7	73,0	35,3	48,6	29,2	29,0	19,2	17,1	34,6	39,4	42,24
Fortaleza	20,8	18,0	21,2	20,7	29,0	24,5	27,0	20,4	25,2	28,2	35,58
João Pessoa	19,4	20,8	24,6	24,7	33,6	36,4	33,3	37,7	35,8	37,8	94,85
Maceió	45,5	42,4	43,4	42,0	47,3	49,4	38,7	33,5	31,2	45,1	-0,88
Natal	16,7	12,2	16,5	15,5	17,7	17,5	18,1	16,1	9,5	10,4	-37,72
Recife	69,5	63,6	69,4	61,6	68,0	78,8	104,7	112,6	97,5	95,8	37,84
Salvador	1,9	10,3	33,1	40,2	30,0	38,3	41,2	41,2	41,2	41,2	2068,42
São Luís	28,3	21,6	18,5	18,7	24,2	23,1	22,2	16,4	12,6	16,6	-41,34
Teresina	10,9	9,4	10,8	9,7	12,0	13,3	16,9	17,7	13,8	22,2	103,67
<i>Região Nordeste</i>	25,3	26,9	32,6	33,4	34,5	37,1	40,7	39,5	37,8	40,5	60,08
Belo Horizonte	15,3	13,8	13,4	12,7	18,0	18,9	20,5	20,1	8,1	14,8	-3,27
Rio de Janeiro	35,1	19,3	32,8	40,6	62,9	67,4	65,1	61,3	51,9	56,5	60,97
São Paulo	50,4	45,7	44,9	47,3	58,6	57,8	56,1	59,8	67,0	64,8	28,57
Vitória	64,0	50,5	79,0	90,7	94,7	83,9	101,7	101,8	102,6	78,8	23,13
<i>Região Sudeste</i>	41,7	33,8	37,9	41,8	55,7	56,6	55,4	56,2	55,8	56,5	35,49
Curitiba	15,5	15,2	18,6	19,2	20,8	22,1	26,9	23,0	26,3	26,2	69,03
Florianópolis	5,1	6,6	8,8	5,3	10,5	11,1	9,0	8,5	7,7	10,2	100,00
Porto Alegre	29,5	30,1	17,8	24,1	29,1	29,6	37,0	30,9	32,2	39,2	32,88
<i>Região Sul</i>	20,8	21,0	17,4	20,1	23,4	24,3	29,5	24,9	26,9	29,9	43,75
Brasília	33,5	28,4	35,9	35,4	38,9	38,3	35,5	37,9	36,3	37,5	11,94
Campo Grande	25,1	26,7	23,4	27,0	33,1	42,5	42,0	41,0	30,9	39,3	56,57
Cuiabá	14,3	7,2	10,4	7,7	38,9	44,3	54,7	74,4	66,1	69,5	386,01
Goiânia	25,6	23,0	24,2	25,5	28,1	23,6	22,0	22,4	29,7	28,6	11,72
<i>Região Centro-Oeste</i>	27,9	24,3	28,0	28,4	35,1	35,8	35,2	38,5	37,1	39,2	40,50
<i>Brasil</i>	34,1	30,0	33,1	35,7	43,5	44,8	45,3	46,0	45,5	47,2	38,42

Fonte : WASELFISZ 2002 : 38.

TAB. IV. — MORTES POR HOMICÍDIO POR MIL HABITANTES ENTRE 15 E 24 ANOS,
POR CAPITAL SEXO (2000)

<i>Capital/Região</i>	Total	Homem	Mulher	Hom/Mul	Hom/Tot	Mul/Tot
Belém	52,7	106,5	4,0	26,63	2,02	0,08
Boa Vista	91,0	169,5	17,2	9,85	1,86	0,19
Macapá	98,6	202,9	3,0	67,63	2,06	0,03
Manaus	64,9	126,7	7,7	16,45	1,95	0,12
Palmas	14,9	25,6	5,6	4,57	1,72	0,38
Porto Velho	91,5	176,5	8,2	21,52	1,93	0,09
Rio Branco	79,2	151,6	13,4	11,31	1,91	0,17
<i>Região Norte</i>	65,9	130,0	6,9	18,84	1,97	0,10
Aracaju	80,1	165,5	3,7	44,73	2,07	0,05
Fortaleza	52,6	104,9	5,9	17,78	1,99	0,11
João Pessoa	87,8	170,7	12,1	14,11	1,94	0,14
Maceió	96,2	185,7	14,7	12,63	1,93	0,15
Natal	15,3	31,8	0,0	-	2,08	0,00
Recife	221,3	424,5	28,7	14,79	1,92	0,13
Salvador	85,5	15,4	1,4	11,00	0,18	0,02
São Luís	28,0	51,9	7,9	6,57	1,85	0,28

Teresina	42,7	86,7	4,5	19,27	2,03	0,11
<i>Região Nordeste</i>	83,6	125,9	8,2	15,35	1,51	0,10
Belo Horizonte	75,4	134,2	11,6	11,57	1,78	0,15
Rio de Janeiro	131,1	252,3	12,8	19,71	1,92	0,10
São Paulo	138,8	269,4	14,7	18,33	1,94	0,11
Vitória	160,5	309,0	22,4	13,79	1,93	0,14
<i>Região Sudeste</i>	128,8	247,9	13,9	17,83	1,92	0,11
Curitiba	54,8	105,1	5,7	18,44	1,92	0,10
Florianópolis	12,9	23,0	2,8	8,21	1,78	0,22
Porto Alegre	87,2	167,7	8,0	20,96	1,92	0,09
<i>Região Sul</i>	62,9	120,7	6,3	19,16	1,92	0,10
Brasília	74,3	146,6	8,7	16,85	1,97	0,12
Campo Grande	79,4	149,4	11,7	12,77	1,88	0,15
Cuiabá	130,8	264,9	3,6	73,58	2,03	0,03
Goiânia	53,3	100,4	9,6	10,46	1,88	0,18
<i>Região Centro-Oeste</i>	76,1	148,8	8,8	16,91	1,96	0,12
<i>Brasil</i>	98,8	181,8	10,4	17,48	1,84	0,11

Fonte : WAISELFSZ 2002 : 49.

O debate sobre a violência¹

Dois visões clássicas sobre o problema da violência predominam na sociedade brasileira e exercem grande influência sobre as políticas de segurança do governo federal e dos governos estaduais :

- A visão da violência como resultado de decisões ou escolhas de pessoas livres e racionais, movidas por interesses próprios, sem consideração pelos interesses dos outros e pelas regras que normalmente regulam as relações sociais e comportamentos individuais, diante das oportunidades (riscos, custos, benefícios) existentes na sociedade. Neste caso, a principal forma de enfrentar o problema da violência seria a ameaça de punição, seja a prisão ou eventualmente punições alternativas (multas, prestação de serviços à comunidade, etc.) através da qual seria possível modificar atitudes e comportamentos e dissuadir potenciais agressores da prática da violência.

- A visão da violência como resultado de desvios ou patologias individuais de ordem moral, psicológica e/ou biológica, que diminuem ou eliminam a liberdade e a racionalidade das pessoas, temporária ou permanentemente. Neste caso, a principal forma de enfrentar o problema da violência seria a prisão ou a internação, através da qual seria possível manter isoladas e/ou tratar as pessoas que praticam a violência.

Estas duas visões tendem a associar a prática da violência às características dos indivíduos e grupos, assim como a dissociá-la do contexto social em que os indivíduos e grupos interagem. Tendem a fundamentar políticas que tentam resolver o problema da violência através da criminalização de comportamentos violentos, da identificação, do julgamento e da punição, isolamento e/ou tratamento das pessoas que praticam a violência. São políticas de controle da violência que estão apoiadas no

1. Esta é apenas uma breve síntese do debate sobre violência no Brasil, que tem paralelos com o debate internacional. Ver LIMA, MISSE & MIRANDA 2000 ; ZALUAR 1999 e 1994, ADORNO 2002, 1998 e 1993 ; PINHEIRO *et al.* 1998 ; ABRANCHES 1994. Para o debate internacional, ver TONRY 1998 ; MAGUIRE, MORGAN & REINER 1997 ; MUNCIE, McLAUGHLIN & LANGAN 1996 ; MICHAUD 1989.

fortalecimento do sistema de justiça criminal e particularmente das organizações policiais, judiciais e prisionais².

Entretanto, a coleta, a sistematização e a análise de dados estatísticos, a partir do século XIX na Europa e nas últimas décadas no Brasil, começaram a mostrar que há diferenças significativas na prática da violência entre os países, as áreas, as comunidades e os grupos sociais e que há concentração maior da violência em determinados espaços. Começaram a mostrar também que estas diferenças não são resultado da concentração de indivíduos propensos à prática da violência mas que estão associadas a características dos contextos sociais em que os indivíduos e os grupos interagem, que exercem influência sobre as atitudes, os comportamentos e os relacionamentos individuais e coletivos, diferenciando contextos macro-sociais (países, cidades, bairros ou comunidades) e contextos micro-sociais (famílias, pequenos grupos).

A partir destes estudos e pesquisas, ganham força duas outras visões sobre o problema da violência, segundo as quais a prática da violência é resultado principalmente de problemas ou patologias da sociedade (economia, sociedade, cultura, política) e de influências negativas exercidas pelo meio ambiente sobre os indivíduos e os grupos, que podem ser de dois tipos :

- Influências circunstanciais, associadas a situações ou oportunidades que aumentam o risco de violência : presença de armas, álcool ou drogas ; presença e intensidade de desentendimentos e conflitos ; ausência ou debilidade de meios de resolução ou de moderação de conflitos ; da vigilância sobre potenciais agressores, de cuidado por parte das potenciais vítimas ;

- Influências duradouras, associadas às condições de vida e às regras, práticas e instituições que regulam as relações sociais, as atitudes e os comportamentos individuais e coletivos (ausência ou baixa efetividade de regras que disciplinam a resolução pacífica de conflitos e regras repressoras mais efetivas, situações prolongadas de desordem urbana, desorganização social, crise econômica, transição política).

No Brasil, mais recentemente, ganharam força e passaram a influenciar as políticas públicas teorias da violência com raízes na área da saúde pública e da sociologia, que apontam como causa da violência características do meio-ambiente, mais particularmente da sociedade ou comunidade em que os indivíduos e grupos interagem³. Estas visões tendem a enfatizar a importância, na origem da violência, dos desentendimentos e dos conflitos inter-pessoais, agravados ou intensificados por fatores de risco presentes na sociedade e pela ausência ou ineficácia de regras para a regulação das relações sociais e de meios para a moderação e a resolução pacífica de conflitos. Permeiam e fundamentam políticas que tentam resolver o problema da violência através da remoção ou da redução dos fatores de risco presentes na sociedade e particularmente do desenvolvimento de mecanismos para moderar e facilitar a resolução pacífica de conflitos inter-pessoais. São políticas de prevenção da violência, que antecedem e

2. As propostas para segurança pública dos principais candidatos ao governo do Estado de São Paulo em 2002, Paulo Maluf, Geraldo Alckmin e José Genoíno, deram grande ênfase às ações policiais para controle e contenção da criminalidade.

3. Ver MINISTÉRIO DA SAÚDE, *Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências*, Brasília, 2001 ; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SENASP, *Plano nacional de segurança pública*, Brasília, 2000 ; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SEDH, *Programa nacional de direitos humanos*, Brasília, 1996 ; e *Programa nacional de direitos humanos 2*, Brasília, 2002.

complementam as tradicionais políticas de controle ou de contenção da violência através do fortalecimento da polícia, do sistema judicial e do sistema prisional⁴.

No Brasil, estas políticas preventivas estão associadas à expansão do papel das organizações não governamentais e dos governos municipais no debate sobre violência. As organizações não governamentais e os governos municipais não exercem controle direto sobre as instituições policiais, judiciárias e prisionais, mas estão mais próximos das áreas e dos grupos nos quais a violência se manifesta e exercem controle sobre instrumentos e recursos para implementação de políticas sociais e urbanas importantes para a prevenção da violência.

No debate nacional, há ainda uma vertente mais crítica ou radical, segundo a qual a violência é vista como consequência não tanto da presença de problemas, patologias ou fatores de risco nos indivíduos, grupos ou na sociedade, mas de características estruturais da sociedade que incentivam os indivíduos à prática da violência como forma de resistência e a oposição a situações de exclusão, marginalização, exploração ou dominação. Segundo esta visão, estratégias de controle e prevenção da violência tendem a ser vistas como instrumentos para manutenção do *status-quo* e a redução da violência dependeria principalmente de mudanças estruturais na sociedade.

Esta vertente esteve originalmente bastante associada à crítica das instituições policiais e do sistema de justiça criminal e à luta em defesa do estado de direito e dos direitos humanos no período de transição do autoritarismo para a democracia. Sem abandonar a preocupação com o estado de direito e os direitos humanos, e a reforma das instituições, há um reconhecimento crescente da possibilidade de obter avanços na área da prevenção e do controle da violência dentro do quadro institucional existente, através de reformas nas instituições policiais, judiciais e prisionais, e da importância de iniciativas como, por exemplo, o policiamento comunitário, as ouvidorias de polícia, as penas alternativas, os controles externos das instituições policiais e do sistema de justiça criminal.

O Fórum metropolitano de segurança pública

Desde os anos 1990, por um lado, houve um agravamento dos problemas de segurança pública. O crime organizado, a delinquência juvenil e os crimes registrados pela polícia preocupavam de maneira particularmente aguda os governantes, como indicadores do agravamento da violência urbana. Mas, por outro lado, houve também uma preocupação crescente na sociedade com manifestações menos visíveis de violência, na família, na escola, no trabalho, na vizinhança, no trânsito - crimes muitas vezes não registrados pela polícia, mas que afetam de maneira direta, imediata e visível a segurança dos cidadãos e a qualidade de vida da população.

Segundo pesquisa realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) em 1998, no Estado de São Paulo, 5,9 % da população

4. Ainda que presente na campanha eleitoral para o governo do Estado de São Paulo, o tema da prevenção apareceu com mais força na campanha eleitoral dos candidatos à Presidência da República em 2002 (Luis Inácio Lula da Silva, José Serra, Ciro Gomes e Anthony Garotinho), ainda que todos eles tenham enfatizado a importância do fortalecimento das polícias e das demais instituições do sistema de justiça criminal.

(17,8 % das famílias) tinha sido vítima de roubo ou furto nos doze meses anteriores à pesquisa e 1,6 % da população (4,8 % das famílias) tinha sido vítima de agressão física. Na Região metropolitana de São Paulo, as porcentagens subiam para 6,6 % da população vítima de roubo ou furto (19,9 % das famílias) e 1,7 % da população vítima de agressão física (5,1 % das famílias). Segundo a mesma pesquisa, apenas 45,5 % das pessoas vítimas de roubo ou furto registravam a ocorrência na polícia (43,1 % na região metropolitana e 50,6 % no interior do estado)⁵. Pesquisas realizadas pelo Datafolha mostram o aumento da preocupação com a violência no Brasil de 1996 para 2002. Em pesquisa realizada em fevereiro de 2002, em 153 municípios de todos os Estados brasileiros, 21 % dos entrevistados responderam que a violência é o maior problema do Brasil, em comparação com 2 % que responderam à pesquisa em junho de 1996. No Estado e na cidade de São Paulo, a porcentagem dos entrevistados que consideravam a violência como o maior problema do Brasil chegou a 27 % e 29 %⁶.

Ao mesmo tempo em que aumentava a preocupação da população com o problema da criminalidade e da violência, programas de estabilização econômica e controle do déficit público impunham limites à ampliação dos investimentos do Estado e da União na área da segurança pública. Além disso, o problema da falta de investimentos foi agravado pela elevada porcentagem do orçamento da segurança pública comprometido com despesas de pessoal e encargos sociais e principalmente com pagamentos de funcionários inativos.

No Estado de São Paulo, as despesas totais de segurança pública cresceram de R\$ 1,8 bilhão em 1996 para 4,7 bilhões em 2001 (+ 161 %). Mas, em 2001, 88 % do orçamento da segurança pública estava comprometido com despesas de pessoal e encargos sociais e 40 % estava comprometido com pagamento de aposentadorias, reformas e pensões, ver tabela V. Na polícia militar, as despesas totais cresceram de 1,1 bilhão em 1996 para 3,4 bilhões em 2001 (+ 209 %). Em 2001, 91 % do orçamento da polícia militar estavam comprometidos com despesas de pessoal e encargos sociais, e 47 % com aposentadorias, reformas e pensões, ver tabela VI⁷.

Assim como acontece nas áreas da saúde, educação e assistência social, havia uma demanda crescente da população em favor da ampliação das ações dos municípios e da sociedade civil na área da segurança pública, em colaboração com o Estado e a União. Os problemas de segurança pública estiveram no centro dos debates e propostas dos candidatos a prefeito durante as eleições municipais de 2000. Os municípios não têm polícias, mas têm apenas guardas municipais. Não têm sistema judiciário e sistema prisional. Não poderiam, portanto, desempenhar papel muito ativo no enfrentamento direto do crime. Mas, do ponto de vista da maioria dos prefeitos, os governos municipais poderiam colaborar com governos estaduais e governo federal, apoiando políticas de controle da violência. E poderiam desempenhar um papel ativo na prevenção da violência, na organização e na mobilização da comunidade e no desenvolvimento de políticas sociais e urbanas direcionadas a áreas e comunidades com alto risco

5. FUNDAÇÃO SEADE 1998 e ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA 1999 : 41-43.

6. *Folha de São Paulo*, « Violência apavora mais os brasileiros », 10 de março de 2002 : C-1.

7. Dados da Controladoria geral do Estado, disponíveis no web-site da secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (<www.fazenda.sp.gov.br>). Os dados aqui apresentados foram recolhidos do web-site citado e sistematizados pelos autores.

de violência. E poderiam fazer isso de maneira mais efetiva se estivessem mais organizados, mobilizados, articulados e se desenvolvessem ações integradas⁸.

Tab. V. — SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA : DESPESA TOTAL E DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (Estado de São Paulo, 1996-2001)

<i>SSP* (1996-2000) e SSP/CBPM** (2001)</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Despesa Total (em R\$ bilhões)	1,9	2,4	2,98	4,0	4,4	4,7
Despesa c/ Pessoal e Encargos Sociais (% do total)	83,55	84,21	88,26	89,54	87,13	88,35
Aposentadorias e Reformas		0,03	11,19	33,28	30,72	30,48
Pensões		12,24	12,02	8,73	9,07	9,29
Outros Benefícios Assistenciais		0,07	0,06	0,04	0,05	0,04
Salário Família	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Vencimentos e Vantagens Fixas - Civil	30,78	27,71	24,00	17,63	16,94	17,37
Vencimentos e Vantagens Fixas - Militar	46,55	44,06	40,87	29,77	29,20	31,14
Obrigações Patronais	0,00	0,02	0,04	0,02	0,02	0,01
Contribuições	6,19	0,07	0,06	0,05	1,13	

* Secretaria de Estado da Segurança Pública.

** Caixa Beneficente da Polícia Militar.

Fonte : Controladoria Geral do Estado, <www.fazenda.sp.gov.br>.

Tab. VI. — POLÍCIA MILITAR : DESPESA TOTAL E DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (Estado de São Paulo, 1996-2001)

<i>PM*/CB** (1996) ; PM/CB/CBPM (1997-2001)</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Despesa Total (em R\$ bilhões)	1,1	1,6	1,8	2,9	3,2	3,4
Despesa c/ Pessoal e Encargos Sociais (% do Total)	85,86	86,31	89,46	91,82	87,68	91,19
Aposentadorias e Reformas		0,04	0,04	37,60	34,32	34,32
Pensões		18,64	20,21	12,23	12,56	13,01
Outros Benefícios Assistenciais		0,10	0,11	0,05	0,07	0,06
Salário Família	0,04	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Vencimentos e Vantagens Fixas - Civil	0,33	0,30	0,28	0,18	0,17	0,19
Vencimentos e Vantagens Fixas - Militar	85,48	67,08	68,69	41,68	40,48	43,60
Obrigações Patronais	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
Contribuições		0,11	0,09	0,06	0,07	

* Polícia Militar.

** Corpo de Bombeiros.

Fonte : *idem*.

É neste contexto que o Fórum metropolitano de segurança pública de São Paulo foi idealizado : é uma organização informal, sem fins lucrativos, suprapartidária, que congrega os prefeitos dos 39 municípios da Região metropolitana de São Paulo para, juntamente com especialistas em diversas áreas, representantes da sociedade civil, do governo estadual e do governo federal, discutir, propor, avaliar e apoiar ações para a redução da violência na Região metropolitana de São Paulo⁹. O Fórum metropolitano foi fundado em 29 de março de 2001, em reunião organizada pelo Instituto São Paulo contra a violência, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em São Paulo, com a participação de 28 prefeitos e oito vice-

8. Sobre o papel dos municípios na segurança pública, ver MUNIZ 2000.

9. Informações sobre a criação, estrutura e funcionamento do Fórum metropolitano de segurança pública estão disponíveis no web-site do Fórum metropolitano (<<http://www.forumsp.org.br>>). Ver também CAPOBIANCO & MESQUITA 2001.

prefeitos e representantes de 36 dos 39 municípios da Região metropolitana de São Paulo. Na mesma reunião, os prefeitos aprovaram uma Declaração e programa de ação e elegeram a Coordenação do Fórum. A criação do Fórum foi resultado de um processo de articulação, de organização e de mobilização dos prefeitos da região metropolitana iniciado em novembro de 2000, durante a realização do segundo seminário « São Paulo sem medo », organizado pelo Instituto São Paulo contra a violência, o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP e a TV Globo de São Paulo, no Parlatino, em 25-27 de novembro de 2002. Reconhecendo a crescente participação dos municípios na área da segurança pública, tendo em vista a realização de eleições municipais em outubro de 2000 e a posse dos prefeitos eleitos em janeiro de 2002, os organizadores convidaram os prefeitos eleitos para participar no seminário « São Paulo sem medo 2 » e lançaram a proposta de criação do Fórum metropolitano de segurança pública.

Depois da posse dos novos prefeitos, entre janeiro e março de 2001, uma equipe do Instituto São Paulo contra a violência apresentou a proposta de criação do Fórum metropolitano de segurança pública a cada um dos 39 prefeitos da Região metropolitana de São Paulo. Durante este mesmo período, a equipe do Instituto São Paulo contra a violência fez um levantamento dos principais problemas existentes na área da segurança pública e das principais ações desenvolvidas pelo governo municipal e por organizações da sociedade civil para a redução da violência em cada município da região metropolitana. A consulta aos prefeitos e o levantamento da situação de cada município mostrou o interesse dos prefeitos na intensificação das ações do governo municipal na área da segurança e na criação do Fórum metropolitano como forma de promover a integração e o fortalecimento da atuação dos governos municipais no controle e na prevenção da criminalidade e da violência, ao mesmo tempo em que mostrou que alguns prefeitos ainda relutavam em assumir que a segurança pública é uma responsabilidade de todos, não só do governo estadual, e que a violência deve ser também prevenida.

Missão, objetivos e áreas estratégicas

Segundo a Declaração e o programa de ação do Fórum metropolitano de segurança pública, a missão do Fórum é promover a redução da violência na Região metropolitana de São Paulo, particularmente através de ações de natureza preventiva e parcerias entre a sociedade civil, a universidade, os governos municipais, o governo estadual e o governo federal.

São objetivos do Fórum metropolitano de segurança pública :

- Produzir e disseminar informação sobre o problema da violência na Região metropolitana de São Paulo e sobre as políticas, os programas e as ações capazes de solucionar o problema.

- Estimular a participação das prefeituras da Região metropolitana de São Paulo no debate e na implementação de soluções para o problema da violência, seja através da incorporação da prevenção da violência como uma das dimensões das políticas urbanas e sociais, seja através da criação de uma secretaria ou coordenação para desenvolver políticas municipais de segurança pública.

- Intensificar a colaboração entre governos municipais e destes com a sociedade civil, a universidade e o setor privado, no desenvolvimento e na

sustentação de estratégias preventivas de redução da violência, tanto de natureza social como de natureza situacional.

- Promover a colaboração entre os governos municipais, o governo estadual e o governo federal, no desenvolvimento e na sustentação de uma política de segurança pública para a Região metropolitana de São Paulo.

Para realizar a sua missão e atingir seus objetivos, o Fórum metropolitano de segurança pública definiu inicialmente quatro áreas estratégicas de atuação :

- Informação sobre a criminalidade e a violência
- Controle da criminalidade e da violência
- Prevenção da criminalidade e da violência
- Comunicação social.

Estrutura

O Fórum metropolitano de segurança pública é dirigido por uma Coordenação, escolhida pelos prefeitos dos 39 municípios da Região metropolitana de São Paulo, composta de um coordenador-geral e dos coordenadores dos Grupos de Trabalho (GT).

O Fórum constituiu inicialmente quatro GT, um para cada área estratégica, sob a coordenação de um prefeito, com a participação de representantes do governo, da sociedade civil e de especialistas, para realização de estudos e desenvolvimento de projetos em áreas específicas.

- GT de informações criminais, para promover a expansão do Infocrim¹⁰ para os 39 municípios da região metropolitana, garantir o acesso das prefeituras às informações do Infocrim e fortalecer a ação do "Disque denúncia", a fim de subsidiar com informações das ocorrências criminais a política estadual e as políticas municipais de segurança pública na região.

- GT da guarda municipal, para debater e aperfeiçoar o papel das guardas municipais e as relações destas com as polícias civil e militar.

- GT da prevenção da violência, para promover políticas sociais e urbanas visando reduzir as causas da violência.

- GT de comunicação social, para disseminar informações sobre assuntos de interesse do Fórum e implantar um centro de referência na internet.

Para auxiliar o trabalho da Coordenação, o Fórum tem uma secretaria-executiva, exercida pela equipe do Instituto São Paulo contra a violência. A Coordenação do Fórum metropolitano, eleita na primeira reunião plenária, de 29 de março de 2001, foi formada pelos seguintes prefeitos :

- Coordenador Geral : Elói Pietá, Guarulhos
- Coordenadora do GT de informações criminais : Marta Suplicy, São Paulo
- Coordenador do GT de guardas municipais : Silvio Peccioli, Santana de Parnaíba
- Coordenador do GT de prevenção da violência : Maurício Soares, São Bernardo do Campo

10. O Infocrim é um sistema informatizado de registro de ocorrências criminais, desenvolvido pela secretaria de Estado da Segurança pública, que pode fornecer dados atualizados sobre a criminalidade e subsidiar o planejamento de ações de prevenção e contenção da violência.

- Coordenador do GT de comunicação social: Lener do Nascimento Ribeiro¹¹.

A duração do mandato de cada coordenador dos grupos de trabalho é de um ano, podendo ser reconduzido se a plenária dos prefeitos assim entender. São os próprios prefeitos que elegem a coordenação, em geral, por consenso. Não existem critérios objetivos definidos para que um prefeito seja eleito ou permaneça na coordenação. Em geral, aquele prefeito mais ativo e que mais se empenhou nas atividades do Fórum, acaba sendo mantido ou escolhido para coordenar outro GT ou mesmo para a coordenação geral. Até hoje, a configuração das coordenações tem sido multipartidária. A presença de prefeitos de diferentes partidos tem contribuído muito mais para que a temática da segurança pública e da prevenção da violência se sobressaia e seja mantida como o foco de atuação do Fórum, do que para eventuais conflitos de cunho partidário. A presença, nas atividades do Fórum, da organização não governamental São Paulo contra a violência, contribuiu também para que as propostas iniciadas pelos grupos de trabalhos continuem sendo desenvolvidas e implementadas, independentemente da troca de coordenação. As ações e políticas municipais ligadas à segurança pública e à prevenção da violência, desenvolvidas por cada prefeitura não tem necessariamente ligação com a eleição da coordenação. O que acontece na prática é que muitos prefeitos que já passaram pela coordenação do Fórum acabam dando maior ênfase ao tema. De forma geral, todos os prefeitos que participam mais ativamente do Fórum, seja na coordenação ou não, acabam incorporando a dimensão da segurança pública e da prevenção da violência nas suas gestões.

Funcionamento

O Fórum realiza reuniões plenárias trimestrais, durante as quais os prefeitos deliberam sobre propostas de ação elaboradas pelos grupos de trabalho. Após a reunião de instalação em março de 2001 e até março de 2003, o Fórum realizou sete reuniões plenárias. As reuniões dos prefeitos são abertas ao público e contam com a participação de representantes da sociedade civil, do governo estadual e do governo federal. As decisões de cada plenária são implementadas pelos grupos de trabalho, que prestam

11. Na quarta reunião plenária, de 20 de fevereiro de 2002, os prefeitos decidiram constituir um novo grupo de trabalho, o GT de acompanhamento legislativo, para acompanhar a tramitação de projetos de lei de interesse dos municípios na área da segurança pública, nas câmaras municipais, na Assembleia Legislativa de São Paulo e no Congresso nacional. Foram eleitos os seguintes prefeitos para a Coordenação do Fórum: Coordenador geral: Celso Giglio, (Osasco); coordenador do GT de informações criminais: Elói Pietá, (Guarulhos); coordenador do GT de guardas municipais: Silvio Peccioli, (Santana de Parnaíba); coordenador do GT de prevenção da violência: Junji Abe, (Mogi das Cruzes); coordenadora do GT de comunicação social: Dalvani Caraméz, (Itapevi); coordenador do GT de acompanhamento legislativo, Luiz Tortorello, (São Caetano do Sul). Na oitava plenária, de 27 de fevereiro de 2003, mais um GT foi constituído, sobre o sistema prisional para promover a discussão da relação entre as prefeituras e o sistema penitenciário e a participação dos municípios no processo de execução penal. Um novo grupo de prefeitos coordenadores do Fórum foi eleito: Coordenador Geral: Silvio Peccioli, (Santana de Parnaíba); coordenador do GT de informações criminais: Elói Pietá, (Guarulhos); coordenador do GT de guardas municipais: João Avamileno, (Santo André); coordenador do GT de prevenção da violência: Lacir Baudusco, (Itapeverica da Serra); coordenador do GT de comunicação social: Raul Silveira Bueno Júnior, (Pirapora do Bom Jesus); coordenador do GT de acompanhamento legislativo: Antonio Jair O. Nascimento, (Mairiporã); coordenador do GT sobre sistema prisional: Lener Ribeiro do Nascimento, São Lourenço da Serra.

contas das ações implementadas e dos resultados obtidos ao conjunto dos prefeitos na plenária seguinte. Cada grupo de trabalho tem autonomia para decidir a sua organização e seu funcionamento, mas todos os grupos realizam reuniões com representantes das prefeituras, de organizações da sociedade civil, e especialistas de diversas áreas para planejar suas ações. Nestas reuniões, para as quais os prefeitos contam com o apoio organizacional e técnico do Instituto São Paulo contra a violência, é intensa a troca de informações sobre os problemas enfrentados, sobre programas e ações desenvolvidas pelos municípios na área da segurança pública, assim como a discussão do papel do município na área da segurança pública, particularmente na área da prevenção da violência.

Na área de informações criminais, o Fórum metropolitano defende a expansão imediata do sistema Infocrim, implantado na cidade de São Paulo desde o ano 2000, para todos os municípios da Região metropolitana, e a divulgação e fortalecimento do serviço «Disque denúncia». O Fórum metropolitano e a secretaria da Segurança pública assinaram um Protocolo de intenções para disponibilização para as prefeituras de mapas de ocorrências criminais do sistema Infocrim, para servir de subsídio para o desenvolvimento de programas e ações municipais de prevenção da violência¹². Em março de 2003 foi assinado o convênio entre a Prefeitura de São Paulo e a secretaria da Segurança pública, possibilitando que o primeiro município da Região metropolitana de São Paulo tenha efetivo acesso aos dados e mapas do sistema Infocrim.

Na área de guardas municipais, o Fórum metropolitano aprovou uma moção de apoio à mudança do artigo 144 da Constituição federal, visando estender às guardas municipais o poder de polícia. O Fórum aprovou um programa mínimo para a formação dos guardas municipais e recomendou a adoção deste programa nos centros de formação e a realização de intercâmbios entre as guardas municipais visando o aperfeiçoamento dos seus profissionais. Por fim, o Fórum aprovou proposta de padronização dos sistemas de registros de ocorrências criminais das guardas municipais e a compatibilização destes sistemas com os sistemas das polícias civil e militar.

Na área da prevenção da violência, o Fórum fez um levantamento das áreas de risco de violência na região metropolitana, criou um banco de projetos de prevenção à violência, realizou seminários regionais para debater e promover políticas e programas de prevenção nos municípios da região e elaborou o Plano metropolitano de prevenção da violência que contém diretrizes essenciais ao planejamento e a concretização de ações para prevenir a violência nas esferas municipal e intermunicipal e iniciou um monitoramento da implementação das diretrizes do Plano pelos municípios. Com o apoio de outras organizações o Fórum pretende também discutir e implementar o atendimento às medidas sócio-educativas em meio aberto, liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade, aplicadas aos adolescentes que cometem atos infracionais.

Na área de comunicação social, o Fórum metropolitano desenvolveu um web-site (<<http://forumsp.org.br>>), realizou o Primeiro dia metropolitano de prevenção da violência, dedicado ao debate do tema «álcool e drogas»,

12. O Protocolo de intenções foi assinado pelo Governador do Estado, pelo secretário de estado da Segurança Pública e prefeitos dos municípios da Região metropolitana de São Paulo no Palácio dos Bandeirantes, dia 1º de julho de 2002, e publicado no *Diário Oficial* do Estado de São Paulo no dia 13 de setembro de 2002.

em 1º de setembro de 2001, e desenvolveu o Segundo dia metropolitano de prevenção da violência, dedicado ao debate do tema « inclusão social », em 18 de maio de 2002¹³.

Na área de acompanhamento legislativo, o Fórum metropolitano começou a acompanhar e discutir as experiências de fechamento de bares no período noturno, como forma de redução da violência. Assunto de destaque nesta área são as leis municipais sobre o fechamento de bares no período noturno, aprovadas pela câmara municipal e sancionadas pelo prefeito em treze municípios da região metropolitana: Barueri, Diadema, Embu, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Juquitiba, Mauá, Osasco, São Paulo, São Lourenço da Serra, Suzano, Taboão da Serra¹⁴.

Visões sobre a violência e o papel dos municípios na segurança pública

No Fórum, há amplo consenso sobre a influência de problemas sociais e urbanos no aumento da violência e a importância das políticas de prevenção, complementando políticas de controle ou contenção da violência. Há também amplo consenso sobre as limitações e deficiências das políticas de segurança pública do governo estadual e do governo federal e a necessidade de maior participação dos governos municipais e da sociedade civil na resolução dos problemas de segurança pública. Não se trata de defender um processo de municipalização da segurança pública, no qual a responsabilidade pela segurança pública seria transferida do Estado e da União para o município. A maioria dos municípios não tem interesse nem capacidade para assumir a responsabilidade pela segurança pública, particularmente num contexto de crescimento do crime organizado e da sua articulação em escala regional, nacional e internacional. Trata-se, ao contrário, de defender a expansão da participação do município, no processo de melhoria da segurança pública, através da colaboração com o Estado e a União nas políticas de contenção do crime, da cobrança de uma atuação mais eficaz na contenção do crime por parte do Estado e da União, e principalmente do desenvolvimento de programas e ações de prevenção da violência.

Entretanto, simplificando bastante o debate sobre o papel dos municípios na área da segurança pública, é possível perceber a existência de pelo menos três visões distintas no interior do Fórum Metropolitano: na primeira visão, a guarda municipal seria o principal instrumento dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública. Num primeiro momento, as guardas municipais poderiam ser fortalecidas e atuar em conjunto com, ou ao lado das polícias civil e militar no controle da criminalidade. Num segundo momento, as guardas poderiam se transformar em polícias municipais, ganhando autonomia em relação às polícias civil e militar. Os prefeitos enfatizam que, pelo fato de os governos municipais estarem mais próximos da população do que o governo estadual e o governo federal, as guardas ou polícias municipais poderiam mais facilmente adquirir características de

13. A agência DPZ desenvolveu uma campanha publicitária para o Primeiro dia metropolitano de prevenção da violência. A agência McCann-Erickson desenvolveu uma campanha publicitária para o Segundo dia metropolitano de prevenção da violência e a logomarca « Cidade To Dentro » para o Fórum metropolitano.

14. Ver *Programa do I encontro intermunicipal « álcool, bares e violência »*, promovido pela Prefeitura Municipal de Barueri/Comitê de segurança e cidadania, em Barueri, 26 de setembro de 2002.

polícia comunitária e atuar mais efetivamente na prevenção da violência¹⁵. Dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, 23 têm guardas municipais¹⁶, mas os outros 13 municípios não têm, pois alguns prefeitos se posicionam contra a constituição de guardas municipais. O prefeito José Bressane da cidade de Francisco Morato, por exemplo, argumenta que muitos municípios não têm recursos suficientes para constituir guardas municipais e os recursos disponíveis deveriam ser aplicados em outras áreas. O prefeito Junji Abe da cidade de Mogi das Cruzes defende a criação da guarda municipal na cidade, mas argumenta que a lei de responsabilidade fiscal é um obstáculo a investimentos adicionais do município nesta área¹⁷.

Na segunda visão, as políticas sociais e urbanas visando diminuir a incidência de fatores que aumentam o risco de violência são os principais instrumentos dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública, como, por exemplo, políticas de reurbanização e revitalização de espaços públicos, garantia de acesso e melhoria da qualidade dos serviços de saúde e educação, incentivo ao esporte, lazer e cultura, programas de geração de renda e emprego, programas de tratamento e prevenção da dependência e do abuso de álcool e drogas, programas de atendimento a mulheres, crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos¹⁸.

Segundo a posição intermediária, as políticas sociais e urbanas visando diminuir a incidência de fatores que aumentam o risco de violência são os principais instrumentos dos municípios para atuar na melhoria da segurança pública. Mas a constituição e o fortalecimento das guardas municipais e em última instância a atribuição de poder de polícia às guardas municipais e a transformação das guardas em polícias municipais são medidas fundamentais para inserção dos municípios no debate e na área da segurança pública, em condições de igualdade com o Estado e a União¹⁹.

* * *

Apesar da importância atribuída à prevenção da violência no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), a atuação do governo federal na área da segurança pública está centrada na reforma, no aperfeiçoamento e no fortalecimento das instituições policiais, judiciais e prisionais e de todo sistema de justiça criminal da União e dos Estados. Já a atuação dos prefeitos e dos governos municipais que integram o Fórum metropolitano de segurança pública de São Paulo, apesar da importância atribuída às guardas municipais, está mais centrada no desenvolvimento de políticas sociais e urbanas de prevenção da

15. Os prefeitos Silvio Peccioli (Santana de Parnaíba) e Gil Arantes (Barueri), por exemplo, são defensores do fortalecimento das guardas municipais.

16. Arujá; Barueri; Caieiras; Cajamar; Cotia; Diadema; Embu-Guaçu; Ferraz de Vasconcelos; Franco da Rocha; Guarulhos; Itapeverica da Serra; Itapevi; Jandira; Mauá; Osasco; Poá; Ribeirão Pires; Santana de Parnaíba; Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; São Paulo; Taboão da Serra. Ver: FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA, *Relatório de Atividades, Resultados e Propostas – 29/03/2001 a 28/06/2001 – 28 de junho e 2001*. Relatório disponível no web-site do Fórum Metropolitano: <<http://www.forumsp.org.br>>.

17. Os municípios de Mogi das Cruzes e de Embu criaram uma guarda municipal em 2003.

18. Esta posição é defendida, por exemplo, pelos prefeitos Junji Abe (Mogi das Cruzes) e Dalvani Caramez (Itapevi).

19. Esta posição é defendida principalmente pelo prefeito Elói Pietá (Guarulhos).

violência. Neste sentido, é importante assinalar a realização de seminários regionais e de campanhas metropolitanas sobre a prevenção da violência, a elaboração do Plano metropolitano de prevenção da violência e o Protocolo de intenções assinado entre o Estado de São Paulo e os municípios da Região metropolitana referente à disponibilização de mapas de ocorrências criminais para subsidiar o desenvolvimento de programas e ações municipais de prevenção da violência.

Nos seus mais de dois anos de existência, o Fórum metropolitano de segurança pública ampliou e deu sustentação à participação no debate entre os prefeitos sobre assuntos de segurança pública. O Fórum metropolitano ajudou a formar e projetar a visão dos prefeitos sobre as causas da criminalidade e da violência e as soluções para o problema, dando ênfase aos fatores ambientais e sociais que aumentam o risco de violência e à importância das políticas, programas e ações de prevenção da violência.

Ao ampliar a participação dos prefeitos e da sociedade no debate sobre a segurança pública, o Fórum contribuiu para modificar as visões tradicionais do problema da violência e deslocar o eixo do debate sobre as soluções do problema, que passaram a ser pensadas não apenas como responsabilidade do governo através de medidas repressivas, mas também da sociedade através de medidas preventivas. O Fórum metropolitano de segurança pública é uma experiência recente, ainda em fase de consolidação. Reúne prefeitos com identidades políticas e partidárias muitas vezes antagônicas e visões sobre o problema da criminalidade e da violência diferenciadas - o que torna particularmente difícil e desafiadora a sua sustentação e o seu fortalecimento. Entretanto, o interesse da população, das organizações da sociedade civil e da mídia na participação dos prefeitos e dos governos municipais nos assuntos de segurança pública, particularmente através de programas e ações de prevenção da violência, associado a possibilidade de ganhos reais para os prefeitos através da articulação, organização e mobilização dos governos municipais para atuar nesta área, é um incentivo para a sustentação e o fortalecimento do Fórum metropolitano, assim como para a ampliação e a sofisticação do debate sobre violência e criminalidade no Estado e no país.

Março de 2003

Paulo de MESQUITA NETO

Núcleo de Estudos da Violência - USP

Secretário-executivo do Instituto São Paulo contra a violência

<pmesquit@usp.br>

Carolina de MATTOS RICARDO

Assessora de projetos do Instituto São Paulo contra a violência

<carolina@spcv.org.br>

Sites na internet

- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Universidade Federal de Minas Gerais : <<http://www.crisp.ufmg.br>>.
- Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - Universidade Cândido Mendes : <<http://www.cesec.ucam.edu.br>>.
- Fórum Metropolitano de Segurança Pública : <<http://www.forumsp.org.br>>.
- Instituto Superior de Estudos da Religião, ISER : <<http://www.iser.org.br>>.
- Núcleo de Estudos da Violência - Universidade de São Paulo, NEV-USP : <<http://www.nev.prp.usp.br>>.
- Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisa - Universidade Federal Fluminense, NUFEP : <<http://www.uff.br/nufep/paginas/apresentacao.htm>>.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S. 1994, « A alienação da autoridade: notas sobre violência urbana e criminalidade », in J.P. Reis VELLOSO, ed., *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- ADORNO, S. 1998, « Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades », in J. ZAVERUCHA, ed., *Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX*. Recife, Bargaço : 149-189.
- 1993, « A criminalidade violenta urbana no Brasil: um recorte temático », *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 35 : 3-24.
- ADORNO, S. et al. 2002, *Ciência e Cultura*, nº especial « Violência », L (1), julho-set. : 50-51
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE São Paulo 1999, *Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI: Segurança*, São Paulo, Assembléia legislativa do Estado de São Paulo.
- CAPOBIANCO, E. & MESQUITA, P. de. 2001, *O Fórum metropolitano de segurança pública e o papel dos municípios na segurança pública em São Paulo*, São Paulo, mimeo., disponível no web-site do Fórum metropolitano : <<http://www.forumsp.org.br>>.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE) 1998, *Pesquisa de Condições de Vida em 1998*, Web-site da Fundação Seade : <<http://www.seade.gov.br>>.
- LIMA, R. Kant, MISSE, M. & MIRANDA, A. P. Mendes de. 2000, « Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia », *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 50 : 45-123.
- MAGUIRE, M., MORGAN, R. & REINER, R., eds 1997, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon Press.
- MICHAUD, Y. 1989, *A Violência*, trad. de L. Garcia, São Paulo, Ática.
- MUNCIE, J., McLAUGHLIN, E. & LANGAN, M., eds 1996, *Criminological Perspectives: A Reader*, London, Sage.
- MUNIZ, J. 2000, *O Papel decisivo dos municípios na segurança pública*, Rio de Janeiro, mimeo. disponível no web-site do Centro de estudos de segurança e cidadania : <<http://www.cesec.ucam.edu.br>>.
- PINHEIRO, P. S. et al. 1998, *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*, Rio de Janeiro, Garamond.
- TONRY, M. (ed.) 1998, *The Handbook of Crime and Punishment*, New York - Oxford, Oxford University Press.
- WASELFSZ, J. 2002, *Mapa da violência III: os jovens do Brasil*, Brasília, Unesco, Instituto Ayrton Senna, ministério da Justiça/SEDH.

- ZALUAR, A. 1994, « Violência, crime organizado e poder : a tragédia brasileira e seus desafios », in J.P. Reis VELLOSO, ed., *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- 1999, « Violência e Crime », in S. MICELI, S., ed., *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, I, São Paulo, Sumaré - Anpocs ; Brasília, Capes.
-