

A SENASP E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: O CASO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

Almir de Oliveira Junior¹

1 INTRODUÇÃO

Mesmo sem negar que o papel dos governos estaduais na segurança pública continua preponderante, ele tem passado por uma considerável relativização nos últimos quinze anos. A criação de secretarias municipais de segurança pública e a implantação de guardas municipais no país deram-se com forte influência da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O aumento da participação da União tem se dado ao mesmo tempo em que os municípios vão conquistando um novo espaço de atuação. Este artigo trata resumidamente da incursão dos municípios no campo da segurança pública, com foco na instituição dessas corporações municipais, e da relevância da Senasp nesse processo. O objetivo, contudo, não é meramente descritivo. Pretende-se ensinar uma discussão prospectiva a respeito da atuação dos municípios na construção de uma política nacional no setor, notadamente no que diz respeito ao papel a ser assumido por suas guardas civis.

2 A SENASP E A PROMOÇÃO DA INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

A Senasp foi criada em 1997 com o objetivo de sanar problemas de coordenação e articulação entre os órgãos de segurança pública, acompanhando suas atividades e prestando apoio à sua modernização.² Já em 2000 anunciou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Nesse documento, reconheceu-se a necessidade de envolver diferentes órgãos governamentais, em todos os níveis, no desafio de implementar ações que surtiram efeito na diminuição das taxas de violência e criminalidade, almejando-se o estabelecimento de um Sistema Nacional de Segurança Pública. A ideia era criar, em âmbito nacional, um sistema de gestão voltado para resultados, englobando inclusive a participação dos entes municipais. A consolidação efetiva de um sistema de gestão dessa magnitude ajudaria a Senasp na tarefa de aumentar a racionalidade quanto à utilização dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) – constituído com recursos orçamentários da União e empregado em ações com o apoio dos estados e municípios.³ A partir de então, ocorreram sucessivas tentativas de formular e implantar políticas por meio da elaboração de planos orquestrados pelo governo federal. Em todas elas, o poder municipal aparece como instância relevante para atuar na prevenção da violência. Um exemplo paradigmático foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que definia ações voltadas para recuperação de espaços públicos, incentivo à prática de esportes e programas educativos e

1. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. *E-mail*: <almir.junior@ipea.gov.br>.

2. Decreto nº 2.315/1997. Disponível em: <<https://goo.gl/thmtYU>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

3. O primeiro PNSP foi lançado em 20 de junho de 2000 pelo governo federal, enquanto o FNSP foi instituído pela Medida Provisória nº 2.045-1, de 28 de junho de 2000, que foi depois reeditada e convertida na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

profissionalizantes voltados para jovens.⁴ Isto é, implementar ações justamente onde as prefeituras possuíam um espaço considerável para promoção de políticas inclusivas, com participação ampla das populações locais.⁵

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, apesar de marcar uma redução de transferências de recursos e uma ausência de diretrizes claras que induzam a ação do poder municipal no setor, incluiu o programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública, com alusão a um pacto nacional pela redução de homicídios que envolveria todos os entes federados, inclusive os municípios.⁶

Mesmo com a diminuição do protagonismo da Senasp no contexto atual, o fato é que já desempenhou um papel histórico fundamental no estímulo à criação das secretarias e guardas municipais, sendo indutora de uma reconfiguração na segurança pública desde o primeiro PNSP, quando passou a financiar e orientar a participação dos municípios nas políticas de segurança pública (Patrício, 2008; Kahn e Zanetic, 2009; Misse e Bretas, 2010).⁷

Em suma, além dos recursos do orçamento da União para área de segurança pública deixarem de ser divididos apenas entre os entes estaduais, como ocorria anteriormente, a Senasp estipulou uma série de orientações baseadas em vários instrumentos de instrução que, ao final, defendem até mesmo a centralidade do papel do município na segurança pública. Alguns desses instrumentos são o *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*, que, entre outros objetivos, visou orientar a atuação das guardas municipais, a elaboração de planos municipais de segurança pública, a discussão da inclusão dos municípios no projeto de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp), bem como estabelecer o propósito de formular uma matriz curricular para a formação e a construção da identidade profissional das guardas municipais, vinculando-as a padrões comuns de organização, gestão e atuação (Brasil, 2005a; 2005b; Barroso e Martins, 2016).

3 O PRESENTE E AS PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS: ENTRE O ISOMORFISMO E O DESAFIO DA INOVAÇÃO

Se, no início dos anos 2000, os esforços dos municípios quanto à sua inserção na segurança pública ainda eram tímidos, dados de 2015 apontam a existência de 1.081 guardas civis no Brasil, com um efetivo em volta de 99 mil homens e mulheres (IBGE, 2015). Esse crescimento da participação dos entes municipais no setor também pode ser demarcado pelo volume de gastos destinados à segurança pública, que se multiplicou nesse período, passando de 0,03% para 0,08% do produto interno bruto (PIB) e alcançando 0,61% das despesas totais dos municípios (Peres e Bueno, 2016).

4. O Pronasci foi um programa intersetorial lançado em 2007, instituído pela Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto, alterada pela Lei nº 11.707 em junho de 2008. Envolveu vários ministérios e secretarias no âmbito da administração federal e uma série de ações com implementação coordenada por prefeituras.

5. É interessante observar que o mesmo ocorreu no contexto da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), no Rio de Janeiro (modelo replicado em algumas outras cidades do país). Gerou-se a expectativa de que o investimento em assistência social, juntamente com atividades educativas e práticas associativas, ocorreria por meio da ação municipal, sucedendo a etapa "militarizada" (baseada em operações que articulavam polícias estaduais, Força Nacional e tropas das Forças Armadas para "recuperar" os chamados "territórios" para o Estado, uma vez que estariam em poder de quadrilhas e traficantes). Inclusive, apontou-se a ineficiência em disponibilizar serviços públicos e incentivar a participação social nessas áreas como um dos motivos do relativo fracasso das UPPs (ver Borges e Ribeiro, 2012).

6. Com a destituição do governo de Dilma Rousseff, tal pacto nunca se consolidou. No governo atual, entrou em vigência um novo PNSP, que também faz menção aos municípios. Mais informações em: <<https://goo.gl/PMkN2o>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

7. A Senasp contribuiu ativamente para a criação das guardas municipais, na medida em que vinculou a liberação de recursos do FNSP para os estados à existência de guardas civis ou de secretarias de segurança nos municípios. Essa exigência foi modificada em 2003, alterada pela Lei nº 10.746/2003, que define não ser mais necessário que o município mantenha uma guarda municipal para pleitear recursos do fundo.

De forma pragmática, mesmo com a atual redução de transferências do governo federal, o número expressivo de estruturas encarregadas da segurança pública criadas por prefeituras espalhadas pelo país indica a irreversibilidade do processo. Diante desse diagnóstico, é necessária uma reflexão aprofundada sobre a natureza das atividades desempenhadas pelas guardas civis, enquanto a face mais visível da atuação dos municípios no campo da segurança para os cidadãos. Não se pode ignorar ou subestimar a forte tendência de que se tornem quase cópias, em miniatura, das forças policiais militarizadas estaduais, justamente reproduzindo alguns problemas e aspectos infrutíferos dos padrões de policiamento tradicionalmente adotados.

Questiona-se qual poderia ser a efetividade dos municípios em contribuir para a qualidade de um serviço público tão valioso, como a segurança, se oferecerem o que poderia ser definido simplesmente como o “mais do mesmo”.⁸ Ao mesmo tempo em que as guardas municipais têm se configurado como grupo profissional capaz de canalizar reivindicações próprias e de gerar novas expectativas na população a respeito dos serviços de segurança pública, elas também se encontram em meio a um processo de transição nessa arena política em que se instaura grande descrédito quanto a um modelo anterior de policiamento – reativo e repressor – já bastante desgastado e criticado por suas limitações, mas que não foi substituído por outro que se mostre realmente convincente ou satisfatório (Oliveira Junior e Alencar, 2016).

Em vez de buscar um modelo de atuação alternativo, preenchendo lacunas e inovando no atendimento aos cidadãos, algumas guardas municipais já possuem unidades especializadas de “caveiras”, ou seja, com divisões que lembram batalhões de operações especiais das polícias militares. É fundamental citar que isso ocorre apesar da aprovação do *Estatuto Geral das Guardas Municipais*, a Lei nº 13.022/2014,⁹ que foi criada para regulamentar as ações das guardas no âmbito da prevenção da violência, ao definir um escopo de atuação claramente à parte das funções já atribuídas às polícias estaduais, buscando:

(...) garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas ao mesmo tempo não se restrinjam aos cuidados dos prédios públicos. A lei, na prática, descreve e organiza quais são os “serviços” de segurança pública que um município pode desenvolver dentro do atual desenho constitucional (Kopittke, 2016, p. 75).

O Estatuto, contudo, vem sendo geralmente mal interpretado. O debate tem enfatizado a questão do “poder de polícia” das guardas (até mesmo como se esse fosse o propósito da normatização estabelecida). Essa visão é direcionada por um isomorfismo institucional, que ocorre quando influências formais e informais são exercidas sobre a instituição de novas organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade em que essas organizações atuam. Deste modo, as estruturas formais de muitas organizações constituem um reflexo dos valores ou crenças de seu campo institucional (Powell e Dimaggio, 2005).

O desenvolvimento das guardas municipais sofre as pressões do clamor público por mais segurança, bem como da dinâmica conflitiva das relações sociais difusa no país, principalmente nos

⁸ “Após uma série de pesquisas feitas nos EUA, no início dos anos 70, evidenciou-se que a quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo reativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito mais alto do que qualquer governo poderia financiar” (Kopittke, 2016, p. 76).

⁹ Disponível em: <<https://goo.gl/hbFydB>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

centros urbanos. Em meio a esse processo, as guardas acabam por receber uma forte influência da lógica reativa de policiamento, o que paralisa o potencial prevencionista que poderiam desenvolver de forma mais ativa. Como resultado, apresentam muita dificuldade em se afastar do modelo das polícias militares e deixam de contribuir de forma mais eficaz para uma nova narrativa no campo da segurança pública (FBSP, 2016).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o fato de que as guardas civis têm pendido a tornarem-se um tipo de força policial municipal, é preciso buscar garantir um mínimo de governança em relação a esse processo. Nesse contexto, é necessário que a Senasp mantenha sua vocação no papel de estabelecer diretrizes e orientações. Como instância de alcance nacional, a Senasp precisa fomentar o debate sobre os itens relevantes, como, por exemplo: as guardas deverão desempenhar, como já vem ocorrendo em várias cidades, um policiamento ostensivo nas vias públicas? Poderão preencher termos circunstanciados e efetuar prisões? Até que ponto se poderá ampliar o mandato constitucional de cuidar de “bens” municipais, fazendo com que abranja também os cidadãos e sua segurança? A Senasp deve contribuir para localizar as funções específicas das guardas dentro de um sistema de segurança pública e, acima de tudo, precisa retomar sua voz institucional, de modo a supervisionar e garantir que possuam capacitação, formas de controle, normas e estruturas hierárquicas diversas àquelas próprias das instituições militares.

REFERÊNCIAS

BARROSO, J.; MARTINS, J. T. A formação das guardas civis municipais do Grande ABC. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 104-117, 2016.

BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo (Orgs.) **Os donos do morro: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. São Paulo: FBSP, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios**. Brasília: MJ, 2005a. Disponível em: <<https://goo.gl/uiYYc2>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. _____. _____. **Matriz curricular nacional para guardas municipais: para formação em segurança pública**. Brasília: MJ, 2005b. Disponível em: <<https://goo.gl/wXRxMo>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Construção de uma nova narrativa democrática para a segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/wq1q8a>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

KAHN, T.; ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Segurança com Cidadania**, ano 1, n. 1, p. 83-126, 2009.

KOPITTKE, A. Guardas municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72-87, 2016.

MISSE, M.; BRETAS, M. L. (Orgs.). **As guardas municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; ALENCAR, J. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, p. 24-34, 2016.

PATRÍCIO, L. Guardas municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário. *In*: FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2008. v. 2, p. 68-71.

PERES, U.; BUENO, S. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36-56, 2016.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RISSO, M. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 12-23, 2016.

