

Desafios da gestão municipal da Segurança Pública

Inserção dos municípios no setor se dá pela criação das guardas municipais, que cada vez mais inspiram-se nas polícias militares para definirem identidades organizacionais

Luis Flavio Saporì

18 de agosto de 2020

DERLI COLOMO JUNIOR/PMC



Operação da Guarda Municipal de Canoas, no Rio Grande do Sul

Há algum tempo discute-se no país a viabilidade e a potencialidade dos executivos municipais assumirem maior protagonismo nas políticas públicas de controle da criminalidade. Entretanto, são raros os casos que se notabilizaram pelos bons resultados nesse âmbito. A experiência de Diadema (SP) no início dos anos 2000 permanece como referência obrigatória e mais recentemente é possível identificar boas iniciativas em Canoas (RS) e Recife (PE). Não quero dizer com isso que inexistem outras experiências relevantes. Houve, inclusive, clara indução nesse sentido por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) quando da implementação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) entre 2007 e 2011. Entretanto, é possível afirmar que o município permanece como ente federado secundário na provisão desse bem coletivo.

O arranjo institucional da segurança pública estabelecido pela Constituição Federal de 1988 explica em boa medida esse fato. A divisão de responsabilidades entre União, estados e municípios prevista pela Carta Magna é basicamente a mesma que tem vigorado desde a proclamação da República, cabendo às polícias estaduais a tarefa principal de prevenção e repressão ao crime. E isso se deve ao fato de que quase a totalidade dos crimes presentes no Código Penal e que ocorrem no cotidiano dos espaços urbanos e rurais estão sob a vigilância e a investigação das Polícias Militar e Civil. Essa preponderância estadual na segurança pública é reforçada pelas estruturas do Judiciário e do Ministério Público, sem descon siderar a previsão da existência dos tribunais regionais federais e do Ministério Público Federal. A Constituição de 1988 não normatiza o sistema prisional. Conforme estabelecido pela Lei de Execução Penal de 1984, contudo, cabe aos estados a garantia do cumprimento da pena, estando prevista a organização de um sistema penitenciário federal.

A União tem funções importantes, mas de caráter subsidiário, com foco no patrulhamento das rodovias federais, na vigilância das fronteiras nacionais e na investigação de crimes de repercussão interestadual e internacional, assim como de crimes contra o patrimônio da União. O município, por sua vez, é praticamente negligenciado na provisão da segurança pública. A Constituição Federal estabelece apenas a possibilidade desse ente federado instituir suas guardas municipais, com atribuições restritas à vigilância e à proteção dos equipamentos públicos. Aos municípios não é permitido atuar no sistema prisional. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contudo, atribuiu aos municípios a tarefa de acompanhar as medidas socioeducativas em meio aberto.

Em função disso, a inserção dos municípios na segurança pública tem se efetivado principalmente pela criação de guardas municipais. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, havia mais de 900 guardas municipais constituídas no Brasil até o final de 2017. E elas ocuparam espaço institucional para além da proteção patrimonial. Passaram a atuar na preservação ambiental, no cumprimento dos ordenamentos urbanos, na prevenção da violência doméstica, na prevenção da violência escolar, na fiscalização do trânsito e, mais recentemente, no patrulhamento ostensivo com vistas à repressão criminal. Essa última atividade, inclusive, tem suscitado polêmicas com lideranças das polícias militares que reivindicam o monopólio da atribuição. A despeito das resistências, está em vigor a Lei Federal 13.022, de 2014, denominada de Estatuto Nacional das Guardas Municipais, que contempla a prerrogativa dessas organizações atuarem no policiamento ostensivo.

Esse aspecto deve merecer maior atenção. É cada vez mais recorrente encontrar guardas municipais país afora que estão se inspirando nas polícias militares estaduais para definirem as respectivas identidades organizacionais. Há nítido mimetismo institucional em curso, de modo que grupos táticos especializados de enfrentamento ao tráfico de drogas e à criminalidade violenta estão se disseminando na estrutura das guardas municipais. O *ethos* do policial convencional aos poucos vai se consolidando nessas organizações, para além da intencionalidade dos prefeitos. Em outras palavras, a dinâmica social dessas organizações tem seguido ritmo próprio, com relativa autonomia em relação aos chefes dos executivos municipais.

Reside aqui desafio relevante à gestão municipal da segurança pública na sociedade brasileira. Não está em questão armar ou não as guardas municipais. Isso já está relativamente equacionado no sentido de que dificilmente há como evitar o atendimento desse pleito, especialmente nas cidades de médio e grande porte. A tarefa que se impõe aos gestores locais da segurança pública é reverter a 'militarização' das guardas. Para tanto, é preciso afirmar junto a elas como diretriz política a preservação da ordem pública, para além da segurança pública. E a referência institucional para tanto é a própria Lei 13.022/2014, que estabelece nos artigos 4º e 5º como competências das guardas municipais, entre outras: a) colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; b) proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas; c) interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades; d) integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal; e) desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal. Como se constata, as dimensões comunitária e de prevenção social são fundamentais previstas em Lei. O enfrentamento armado da criminalidade não constitui o cerne das guardas municipais.

Não é tarefa das mais simples interferir na construção da identidade organizacional das guardas municipais. A simples autoridade política da chefia do executivo não é suficiente para tanto. É preciso antes de tudo oferecer uma alternativa. Não basta dizer 'não'. Faz-se necessário sinalizar nova trajetória institucional e mais do que isso é preciso estar convencido dela.

Luis Flávio Sapori

Doutor em sociologia, professor do programa de pós graduação em ciências sociais da PUC-Minas e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

<https://www.fontesegura.org.br/retrospectiva-2020/un4m22fktn>

