

18º Congresso Brasileiro de Sociologia**26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)****Grupo de Trabalho: GT 12 – Políticas Públicas****- Título do Trabalho: POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: O que pensam os gestores federais que atuaram na área após o ano 2000 sobre sua implantação?****- Nome completo e instituição do(s) autor(es):****Autora: Marlene Inês Spaniol**

Doutora em Ciências Sociais pela PUCRS, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS e Justiça Criminal pela PUCRS. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Professora de Pós-Graduação na Uniritter e Capitã da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

Autor: Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Doutor em Sociologia pela UFRGS, Professor Titular da PUCRS, Coordenador do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), e do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (Inct-INEAC). E-mail: rodrigo.azevedo@hotmail.com.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL: O que pensam os gestores federais que atuaram na área após o ano 2000 sobre sua implantação?

Marlene Inês Spaniol¹
Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo²

Resumo: A presente pesquisa integrou capítulo de tese junto ao PPGCS da PUCRS, visando trazer à discussão a questão da estrutura de segurança pública no Brasil e o papel do governo federal na implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência, nos moldes de como ocorreu em Diadema, no final dos anos 1990, quando este município alcançou o posto de município mais violento de SP e de Canoas/RS, que implantou uma série de projetos com aporte financeiro do PRONASCI, com novas ferramentas de gestão integrada e participava no campo da segurança pública na esfera municipal. Uma série de fatores contribuiu para a crescente inserção dos municípios na área da segurança pública como as limitações dos governos estaduais em atender às expectativas da população e a possibilidade dos governos locais em desenvolver ações mais concretas de prevenção à violência. Porém, para que as ações de segurança pública se tornem efetivas na esfera municipal é necessária uma participação mais efetiva da união e, também, alterar a forma subsidiária como os municípios foram inseridos no art. 144 da Constituição Federal, para que possam implantar políticas públicas efetivas neste campo e não mais pontuais, passageiras ou voluntaristas a poucos gestores como ocorre atualmente. O objetivo é analisar como pensam sobre o tema pesquisado os quatro gestores federais que foram titulares da SENASP do ano de 2000 a 2015 e do MJ, de 2007 a 2010 quando da instituição do PRONASCI, todos pesquisados através de entrevistas semiestruturadas.

Palavras-chave: Políticas municipais, Prevenção à violência, Segurança Pública, Gestores Federais.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa analisar as experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência nos municípios de Diadema, em São Paulo, a partir dos anos noventa quando esta atingiu o preocupante título de

¹ Doutora em Ciências Sociais pela PUCRS, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS e Justiça Criminal pela PUCRS. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Professora de Pós-Graduação na Uniritter e Capitã da Reserva Remunerada da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

² Doutor em Sociologia pela UFRGS, Professor Titular da PUCRS, Coordenador do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), e do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (Inct-INEAC). E-mail: rodrigo.azevedo@hotmail.com.

cidade mais violenta daquele Estado e de Canoas, no Rio Grande do Sul, que contou com aporte financeiro do PRONASCI na sua fase inicial, cujos custos foram abarcados pela prefeitura local quando da extinção deste programa.

Estas experiências implicaram em mudanças de postura dos gestores e lideranças institucionais, por voltarem o foco para o poder local, implicarem em maior participação comunitária e integração entre as três esferas de governo.

A atuação dos municípios no campo da segurança pública é ainda muito recente no Brasil. No que se refere à gestão de políticas públicas, os municípios estão em um processo político-institucional mais amplo, de ampliação de competências, que adquiriu maior relevância na agenda nacional nos últimos anos com o advento da descentralização político-administrativa, calcada nas alterações das dinâmicas sociais e políticas contemporâneas.

Para compreender as políticas federais de indução da participação municipal na segurança pública, assim como os entraves e bloqueios para sua implementação, realizamos análise percepção dos quatro gestores federais que foram titulares da SENASP do ano de 2000 a 2016 (governos Lula e Dilma) e do Ministro da Justiça, de 2007 a 2010, titular da pasta quando da instituição do PRONASCI, entrevistados no segundo semestre do ano de 2015.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

As políticas públicas, segundo Amábile (2015, p. 390), “são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação de uma coletividade, impactando a realidade onde são aplicadas”. A busca de políticas públicas eficientes vem sendo cada vez mais compartilhada com a sociedade civil por meio de variados mecanismos de participação, devendo obrigatoriamente estar presentes, além da formulação e execução, o monitoramento e a avaliação. Estas duas últimas etapas são imprescindíveis quando se fala de políticas públicas de segurança, uma vez que seu objetivo principal é impactar o problema da criminalidade e da violência, visando garantia do direito à segurança, preferencialmente através da prevenção.

O debate sobre o tema “segurança pública” avançou muito na última década culminando com a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, no ano de 2009. Mudanças estruturais, no entanto, não ocorreram, tendo

em vista a falta de consenso sobre o caminho a ser trilhado, o peso das corporações policiais e judiciais e a sua defesa de interesses particularistas, e a descontinuidade político-administrativa das políticas implementadas.

No Brasil, as políticas públicas voltadas para a área da segurança pública sempre foram direcionadas à repressão, através de investimentos em (re)aparelhamento dos órgãos policiais, partindo do pressuposto de que a criminalidade e a violência eram exclusivamente problema de polícia, e só recentemente começaram a ser defendidas e implementadas políticas públicas de segurança focadas na prevenção, vinculadas ao conceito de segurança cidadã³.

Para Dias Neto (2005, p. 70-71), as políticas de segurança pública não estão voltadas à mobilização das esferas públicas visando o enfrentamento racional e preventivo dos conflitos e das situações associadas, direta ou indiretamente, ao sentimento de (in)segurança. O autor destaca que as “evoluções” ou “involuções” no âmbito jurídico-penal apresentam apenas de forma parcial a atual situação das políticas criminais, ao que ele chama de “funcionalização das políticas públicas pelas políticas criminais”. Ressalta, ainda, que da mesma forma que o direito penal é instrumentalizado para a gestão simbólica de problemas sociais, as políticas sociais são cada vez mais dirigidas aos interesses e às finalidades das políticas de controle penal.

Neste debate sobre seus avanços e desafios, Zacchi, no início dos anos 2000 (2002), já destacava que:

[...] Dificuldades para a participação comunitária e a “localização de políticas públicas”: além de padecer com a falta de dados e de método, o objetivo de planejamento local colide também com as práticas usualmente empregadas para a formulação de políticas públicas. Por sua própria natureza, estas apresentam um caráter generalizante. Além disso, são usualmente gestadas por corpos técnicos restritos, com baixo nível de participação das comunidades que visam atingir. Por causa disso, os programas governamentais de prevenção à violência tendem a constituir-se simplesmente pela aglutinação de políticas setoriais pré-definidas e a negligenciar a importância do envolvimento da população local (essencial para o objetivo de fortalecimento dos vínculos associativos e dos espaços de controle social informal na região enfocada) e da adequação do conjunto de ações a desenvolver segundo o contexto específico de cada área, erodindo assim o potencial de

³ [...] A expressão “segurança cidadã” ganhou força para marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia. O que as diferencia é que as políticas democráticas são caracterizadas pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos. (MESQUITA NETO, 2006, p. 6)

impacto e sustentabilidade das políticas adotadas. [...] (ZACCHI, 2002, p. 40-41).

Neste mesmo sentido, e uma década depois, manifesta-se Oliveira (2013, p. 49) ao destacar que as políticas de segurança após a promulgação da atual Constituição voltaram-se para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Ressalta que esta diferenciação das funções da polícia e do exército está bem evidenciada nos art. 141 e 144 da Carta Magna e que “essa partilha empoderou os gestores atribuindo-lhes autonomia para o planejamento e execução de políticas locais”.

Em que pese a ampliação da compreensão sobre a importância da participação do poder local nas políticas de prevenção à violência, pouca coisa avançou na última década, em virtude de uma série de entraves já apontados.

Dias Neto (2005) chama a atenção dos riscos que envolvem o conceito de prevenção:

A ampliação do conceito de prevenção envolve o risco de colonização das políticas públicas pelas políticas criminais, com a prestação estatal de direitos, cada vez mais vinculada à finalidade de prevenção social do delito. Contaminadas pelo vocabulário da prevenção, as intervenções públicas das mais diversas áreas deixam de se apresentar como prestação de segurança aos cidadãos marginalizados em seus direitos fundamentais, para se apresentar como um dever de proteção da sociedade contra delinquentes potenciais. (DIAS NETO, 2005, p. 101).

Para que se possa falar em implementação de políticas públicas de segurança, é necessário que essas políticas não englobem somente o aparato repressivo, mas que incorporem a articulação com as políticas sociais.

Neste mesmo sentido, Xavier (2012, p. 530-531) afirma que “não há política de segurança pública sem a articulação com a doutrina das políticas públicas de segurança. Ou seja, com participação e transparência, repartição de responsabilidades, confiança popular nas polícias”. É importante, neste sentido, que as polícias abandonem as práticas isoladas e a identificação do cidadão como potencial inimigo, passando a operar de forma articulada com as comunidades organizadas em conselhos participativos, nos moldes como estão procedendo os municípios que estão implantando políticas locais de prevenção à violência.

Também sobre o tema políticas de segurança e políticas públicas, a importância da esfera municipal é destacada por Soares (2003), ao dizer que no Brasil só se poderia enfrentar a violência criminal com políticas preventivas de natureza não policial, contando sempre com a colaboração das polícias estaduais (militar e civil). O autor acredita que no plano municipal há muito por fazer, mesmo sem as polícias, investindo nos jovens, através de uma intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade, com políticas voltadas para a disputa com o tráfico de drogas e para a cooptação da juventude, combinando políticas de emprego e de renda, capacitação e complementação educacional, valorizando-os, restituindo-lhes a visibilidade e a autoestima, criando oportunidades de exercício de suas virtudes e potencialidades.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E GOVERNOS LOCAIS

As experiências municipais em curso pelo país no campo das políticas públicas de segurança, aliadas à participação da comunidade, assim como explicitam limites, mostram, por outro lado, um leque de possibilidades de aprofundamento da democracia e de fortalecimento do poder local.

Esta tendência de municipalização da segurança pública restou evidente na medida em que avançou no Brasil o processo de redemocratização, reavivando-se, segundo Misse e Bretas (2010, p. 9-14), o tema da descentralização, reforçando cada vez mais a possibilidade de ação concreta de instituições promotoras de segurança mais próximas ao cidadão e mais distantes do Estado centralizado. Ressaltam os autores, que grande parte deste processo de transição vinha sendo induzido pelo Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Cravo (2009) destaca que com a implantação de um novo Plano Nacional de Segurança, o governo federal criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) visando à gestão integrada dos órgãos que compõem a malha constitucional da segurança pública, sendo que os municípios foram incluídos neste sistema, para desenvolvimento de um novo paradigma de atuação das Guardas Municipais (GM), visando reestruturar o poder local neste campo com a implantação de políticas públicas de prevenção à violência.

Para Miraglia (2008, p. 89), embora em nossa Carta Constitucional a segurança pública apareça como uma tarefa a ser compartilhada; historicamente, essas políticas públicas sempre foram objeto de ação exclusiva dos governos estaduais, priorizando a ação policial e o encarceramento. Ressalta que eleger o município como mais um ator neste panorama é perceber as potencialidades da ação do poder local neste campo de atuação, pois as prefeituras são o braço do poder público mais próximo à população, é onde se dá a prestação cotidiana dos serviços.

Não é de hoje que vozes se levantam em favor da ampliação do papel dos municípios na prevenção da violência, tendência que Soares (2012), assim como outros autores, chama de “municipalização da segurança pública”. Em artigo intitulado “Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: Três propostas de Reforma Constitucional”, o autor cita argumentos favoráveis a esta tendência:

Os municípios se tornariam responsáveis pela segurança pública em seu território, dispondo de uma polícia municipal de ciclo completo. A transição deve ocorrer, inicialmente, nos municípios com mais de um milhão de habitantes e, aos poucos, naqueles com mais de 500 mil habitantes, e assim sucessivamente, de acordo com o sucesso alcançado pelas mudanças promovidas nas cidades maiores. Os municípios, com sua capacidade de intervenção capilar e sua permeabilidade à participação social, constituem a unidade de gestão mais adequada ao tratamento das questões mais complexas, que afetam o dia a dia da sociedade, a partir de dinâmicas sempre específicas e processos locais. A gradual municipalização da segurança pública – devidamente acompanhada da correspondente transferência de recursos, o que envolveria uma renegociação do pacto federativo- seria extremamente positiva, desde que algumas condições fossem atendidas: basicamente, que as polícias municipais se organizassem como polícias de ciclo completo (responsáveis, portanto, pelo trabalho preventivo-ostensivo e pelas funções investigativas-judiciárias) e desde que respeitassem normas nacionais, previstas no SUSP, quanto à formação e capacitação, estrutura funcional, perícia, controle interno, prevenção e controle externo. [...] (SOARES, 2012, p. 17).

Além de apresentar os pontos positivos Soares (2012) apresenta também alguns riscos na sua efetivação e os cuidados necessários para evitá-los, sobretudo nos municípios menores, se estas condições não forem cumpridas, o que nos levaria de volta ao passado, condenando o país a repetir os próprios erros, reproduzindo nas novas instituições municipais as deficiências que caracterizam, hoje e tradicionalmente, as polícias estaduais brasileiras. Neste sentido destaca que:

[...] A municipalização da segurança é uma faca de dois gumes: um avanço histórico extraordinário, exprimindo princípios republicanos e democráticos essenciais, expressão de uma necessidade incontestável, oportunidade de transformações profundas em nosso modelo de segurança pública; mas, ao mesmo tempo, risco de reprodução dos velhos vícios, que já se tornaram atávicos, no Brasil, por sua tradição centralizadora e autoritária, pouco afeta à transparência e à participação popular, marcada pela lamentável noção segundo a qual as polícias existem para proteger o Estado e não para servir a cidadania, defendendo seus direitos e suas liberdades. Para evitar esses riscos, o processo dar-se-ia, na primeira década, apenas nas cidades maiores e cada nova etapa seria antecedida por um exame sobre as condições, ou não, de avanço. (SOARES, 2012, p. 17).

O tema da descentralização das políticas públicas está ganhando a cada ano mais terreno e também, cada vez mais, sendo relacionado ao tema da municipalização e da inclusão de novos atores sociais. Sobre este tema Dias Neto (2005), defende que:

A proximidade do centro decisório ao ambiente em que se deve atuar pode estimular a comunicação entre Estado e sociedade, o que amplia as condições de gestão política da diversidade social, uma das maiores fontes geradoras de conflitos urbanos. Acredita-se ainda que a proximidade entre governantes e governados e a experiência mais direta com os problemas possam estimular o interesse da sociedade civil para as questões públicas. O fortalecimento das competências municipais seria, portanto, forma de estímulo às ações políticas de base e de legitimação do sistema político-estatal como um todo. (DIAS NETO, 2005, p. 55).

A mudança do papel dos municípios e o seu protagonismo na gestão pública na área da segurança visa colaborar para a conformação de uma cultura política e de gestão pública democrática, voltada à efetivação deste direito social. Há que se avançar para a concepção de uma política capaz de garantir a segurança de todos ao pleno exercício da cidadania, incluindo uma prestação positiva por parte do Estado, ou seja, um controle em que não haja excessos, garantindo as condições materiais para que se possa usufruir efetivamente desses direitos.

4 O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NA SUA IMPLANTAÇÃO

No Brasil, seja por conta do modelo de policiamento adotado no país, seja em função das limitações impostas pelo texto constitucional, os municípios permaneceram por muito tempo à margem do debate sobre segurança pública.

Via de regra, desde pelo menos os governos militares, este foi um tema considerado de responsabilidade dos governos estaduais, e subsidiariamente do governo federal. Contudo, a partir do final dos anos 90 a segurança pública passou a receber um tratamento especial na agenda das discussões dos compromissos da União com os municípios, deixando de se constituir como problema da segurança estritamente dos Estados e de suas polícias (AZEVEDO e FAGUNDES, 2007).

Na última década, muitas experiências importantes de políticas públicas de segurança passaram a ocorrer na esfera municipal. Vários são os municípios que, neste último período, assumiram responsabilidades na área, produzindo diagnósticos, desenvolvendo planos municipais, formando e reestruturando suas Guardas, implementando políticas públicas de segurança através de projetos sociais com foco na prevenção das violências e da criminalidade, etc. Tais experiências são muito diversas e se orientam por princípios e expectativas também muito variados, sendo, no geral, pouco estudadas e conhecidas (AZEVEDO et al., 2014).

Ressaltando a importância do apoio da União na efetivação dessas políticas públicas, Tavares dos Santos (2006), ao sustentar o programa de governo apresentado pelo então candidato à reeleição, destaca que este tema seria prioritário na agenda política nacional e que “o atual governo, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública, iniciou processo com vistas a encaminhar e resolver problemas históricos do Sistema de Segurança e de Justiça”, salientando que o marco teórico e estrutural para sua implantação seria o SUSP.

Dentre as diretrizes políticas básicas descritas neste programa de governo estavam: 1) democratização e participação da sociedade e do Estado; 2) integração das instituições de segurança pública; e 3) definição de políticas públicas de segurança com base em sistemas de informação e pesquisas científicas. A segunda diretriz estabelece como necessário focar o município como articulador local das políticas de prevenção à violência e ao crime, política implantada através dos GGI-M.

Na conclusão do plano está delineada a necessária união dos entes federados e poderes constituídos na melhoria da prestação de segurança pública com cidadania no Brasil, nos seguintes termos:

Investir na área de segurança implica reconhecer a importância do aprimoramento das práticas do Estado brasileiro e, sobretudo, que o tema é de responsabilidade, em maior ou menor grau, das várias esferas de Governo (União, Estados e Municípios) e de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). [...] A segurança dos cidadãos se configura como obrigação primeira do Estado. Reafirmamos o direito à segurança pública cidadã como direito fundamental: somente construiremos plenamente o respeito à dignidade humana se as autoridades públicas garantirem a vida e a liberdade dos cidadãos e cidadãs. (TAVARES DOS SANTOS, 2006).

Azevedo (2014), também salienta a importância do programa de governo da primeira eleição de Lula, em 2002, que apontava a segurança pública como uma das prioridades, e defendia um maior protagonismo do governo federal para a redução da violência. O plano sustentava a necessidade de:

[...] por um lado estimular políticas sociais, que viabilizassem a redução das desigualdades e contribuíssem para a pacificação social, e de outro, de qualificar a atuação dos órgãos de segurança pública [...] Partindo do diagnóstico de que a política nacional de segurança pública carecia de planejamento e capacidade de gestão, pela fragmentação da ação dos estados na área, o modelo proposto envolvia o aumento da capacidade de conhecer a realidade da violência e do crime, para alimentar ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas por atores da segurança pública e do sistema de justiça criminal, assim como a necessária reforma das instituições policiais. A implementação da proposta, no entanto, ocorreu apenas em parte, e o tema das reformas estruturais das organizações policiais foi logo retirado da pauta [...] (AZEVEDO, 2014).

O autor ressalta que houve avanços importantes, como nas políticas de prevenção, com a celebração dos primeiros convênios entre a união e municípios, para a implementação de programas de prevenção à violência e à criminalidade.

Na véspera da reeleição, em 2006, repensaram-se as propostas do primeiro governo Lula, sendo salientado na campanha que problemas importantes deveriam ser enfrentados, dentre estes, Azevedo (2014) destaca “a ausência do poder público local no tratamento do tema; a baixa interação e participação da sociedade na discussão, elaboração e avaliação das políticas públicas na área”. Diz, ainda, que foi neste período que se deu o avanço da participação do governo federal na implantação de políticas públicas locais voltadas à prevenção da violência:

Em 2007, seguindo a tendência mais ampla de indução da atuação dos municípios no campo da segurança pública, ensejada pela criação da SENASP e, posteriormente, da proposta do SUSP, o Ministério da

Justiça, dirigido à época por Tarso Genro, lança o PRONASCI, reconhecendo os avanços dos planos anteriores e assumindo a complexidade do fenômeno da violência, dando ênfase maior, desta feita, às questões das raízes socioculturais e dos agenciamentos subjacentes às dinâmicas das violências e da criminalidade, entendendo estarem imbricados à segurança outros problemas e fatores sociais, culturais, ambientais, tais como: educação, saúde, cultura e serviços de infraestrutura. Em que pese os avanços na concepção do plano e na vinculação das propostas e programas aos recursos para sua implementação, os resultados foram bastante fragmentados e dispersos, levando à identificação, pelos balanços realizados, de problemas relacionados com o pouco espaço para o questionamento das soluções apresentadas, com a pura e simples adesão dos municípios parceiros, a falta de mecanismos adequados de monitoramento das políticas e o abandono da agenda da reforma estrutural das organizações da segurança pública. (AZEVEDO, 2014).

Nos governos seguintes, o tema segurança pública foi secundarizado e, mesmo se reconhecendo a necessidade da participação efetiva da união na sua gestão, não há como não perceber que os avanços neste âmbito são poucos, ficando de fora pautas importantes, como a necessária ampliação das competências municipais. Azevedo (2014) destaca que com isso “também não há mais referência à necessidade de incorporar a participação popular na gestão da segurança, que havia avançado via GGI-M, ações disseminadas a partir do PRONASCI”.

Como se percebe há necessidade de um envolvimento efetivo do governo federal, através dos órgãos afins, na solidificação da implementação dessas políticas públicas municipais de prevenção à violência no Brasil, dando a estes entes e seus gestores locais o protagonismo que merecem e precisam para que essas políticas públicas alcancem às comunidades e surtam os efeitos esperados.

5 A PERCEPÇÃO DOS ATORES: SENASP E MJ

Foram realizadas entrevistas com os titulares da Secretaria Nacional de Segurança Pública durante os 13 anos de governos Lula e Dilma, Luiz Eduardo Soares, Luiz Fernando Corrêa, Ricardo Balestreri e Regina Miki, assim como com o ex-Ministro da Justiça Tarso Genro.

Questionados sobre o papel do MJ/ na implantação de políticas públicas municipais de segurança no Brasil, os entrevistados foram unânimes em destacar

a importância do papel do governo federal neste âmbito, assim como identificar as dificuldades enfrentadas, conforme descrito a seguir.

O ex-ministro da Justiça Tarso Genro, gestor com experiência em todas as esferas do poder executivo, inclusive como Prefeito de Porto Alegre/RS e Governador do Estado do Rio Grande do Sul, foi o titular do Ministério da Justiça de março de 2007 a fevereiro de 2010, período em que o PRONASCI foi concebido e implantado. Tarso entende que a União tem papel fundamental no aporte técnico e financeiro destes programas junto aos municípios:

Cabe o papel de programação, indução negociada, segundo os objetivos da União para a segurança pública nacional, e o financiamento destes programas, projetos e ações, como foi feito no PRONASCI. (TARSO GENRO, em entrevista aos autores, no dia 06/12/2015).

A prioridade da segurança pública na agenda política nacional descrita no programa de governo do presidente Lula, em 2006, foi confirmada na resposta do Ministro da Justiça à época, quando perguntado sobre o tema. Considerando que esteve à frente do PRONASCI, a intenção por bons resultados restou clara no depoimento do ex-ministro a Ferreira e Brito (2010, p. 29), ao relatar que “a ambição do PRONASCI era de que, em cinco ou dez anos, quem sabe, se poderia ter, nas regiões mais importantes, uma queda nos índices de homicídios”.

O ex-secretário Luiz Eduardo Soares ocupou a titularidade da SENASP no ano de 2003, tendo uma larga experiência como pesquisador na área, e também como gestor nas três esferas de governo. Foi um dos idealizadores da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 51, que propõe profundas alterações no sistema de segurança pública vigente no país.

A posição do ex-secretário Luiz Eduardo Soares, ao ser entrevistado, confirma a opinião que ele, enquanto pesquisador, já havia referido em artigos e publicações (Soares 2012, 2013), quanto ao problema na arquitetura institucional da segurança pública brasileira:

À SENASP foi concedida uma responsabilidade que não corresponde aos seus instrumentos reais de ação, sua autoridade e poder. Têm o dever de formular políticas públicas de segurança, mas não dispõem de nenhum meio para produzir esse resultado. Há um problema grave na arquitetura institucional da segurança pública em geral e do Ministério da Justiça em particular. No formato em que se encontra o município no

campo da segurança está condenado ao limbo ao contrário do que ocorre nas áreas social, de educação e saúde desde 1988, no que tange ao empoderamento dos municípios estas áreas tiveram sua situação demarcada, sua relevância e participação com outros entes federados, na segurança pública com o art. 144 isso não existe, deixando-as como meras guardas patrimoniais, contraditando o processo histórico nacional pós-democratização. Há uma impotência relativa da União neste campo no repasse de recursos. As polícias não dão conta da magnitude dos desafios e só intervêm em momentos de crise. Há concentração da responsabilidade dos estados e inexistência do município como ator relevante. Para que estes sejam fonte de políticas públicas de segurança efetivas via SENASP é preciso ter outro quadro constitucional. As boas políticas públicas já foram testadas no Brasil e envolvem basicamente três elementos e a SENASP necessariamente dever(ia) contribuir: 1) intersectorialidade da política preventiva, 2) presença do executivo municipal na condução do processo; 3) articulação com todas as entidades, principalmente através de fóruns como os GGI-M. [...] (LUIZ EDUARDO SOARES, em entrevista aos autores, no dia 30/07/2015).

Esta “inércia” da União e a falta de amarras constitucionais para inserir os municípios como deveriam e conseqüentemente a participação popular, como diz Soares, deixam a sensação de que a segurança pública não foi atualizada e inserida na Constituição de 1988 como deveria.

O ex-secretário Luiz Fernando Corrêa sucedeu Luiz Eduardo Soares, em uma longa gestão de mais de quatro anos frente à SENASP (de 2003 a 2007). Como técnico e Delegado de Polícia Federal, tinha fácil trânsito em todas as forças de segurança federais e estaduais. Em sua percepção:

Minha trajetória “não política e de técnico de polícia” me permitiu dialogar com todos os Estados e forças de segurança sem as resistências do meu antecessor. Continuei os projetos que haviam sido traçados no Plano Nacional de Segurança Pública do 2º governo Fernando Henrique, sob a coordenação do então Ministro Márcio Thomaz Bastos. O maior papel na minha gestão na SENASP foi estabelecer um canal de diálogo federativo com os Estados na criação de políticas públicas de prevenção e combate à violência, sem imposição, mas auxiliando. A função da SENASP não é operacional, nem executora, é formuladora e indutora dessas políticas públicas e isso precisa ser feito independente de cores partidárias e dialogando com todos os Estados. Se uma política pública não for bem implantada ela perde o foco e se retrocede em avanços importantes. Na criação do SUS tentamos plagiar, sem sucesso, o alcance social e a cobertura do SUS, integrando os três níveis de governo e aos municípios caberia a prevenção através da segurança cidadã. Um dos avanços foi à difusão da ideia da resolução pacífica dos conflitos e com isso aperfeiçoou-se a formação criando a Matriz Curricular Nacional e o aperfeiçoamento dos policiais através dos cursos e especializações da RENAESP. É importante o tema da segurança pública ser discutido no meio acadêmico pois lá as questões corporativas perdem importância frente às demandas da sociedade. Senti uma certa frustração por não ter conseguido avançar até onde queria no campo da implantação mais efetiva das políticas públicas de segurança. O PRONASCI estava sendo gestado no ano em que deixei a SENASP,

mas vinha sendo pensado com muita seriedade para inserir os municípios mais efetivamente neste contexto [...]. (LUIZ FERNANDO CORRÊA, em entrevista aos autores, no dia 03/02/2016).

O ex-secretário Ricardo Balestreri, ativista de direitos humanos, que ocupou funções de assessoramento e direção na área de ensino da SENASP antes de ocupar a titularidade da pasta no período de 2008 a 2010, reconhece o papel indutor da União de políticas públicas de redução da violência, nos moldes pensados e implantados com o PRONASCI, ratificando a necessidade de discutir sobre as reformas na estrutura e no funcionamento dos órgãos de segurança pública:

A SENASP é um órgão indutor de políticas públicas nos mais diversos segmentos de poder, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal, e o PRONASCI foi um bom exemplo disto, portanto a SENASP deve propor políticas públicas se quiser ter um processo de liderança sobre o conjunto dos municípios, até para que estes entes municipais percebam que se a segurança pública quiser ser eficiente e eficaz ela precisa crescer nesta direção do processo de municipalização. [...] Precisamos discutir sobre a reforma no sentido de que os municípios possam constituir suas polícias, não para competir com as PM e PC, mas para assumir uma faixa de delitos específica ligados às contravenções e aos códigos posturais municipais, se nós soubéssemos distribuir isso como no mundo inteiro se faz, teríamos a faixa das polícias municipais atuando nestes delitos típicos da municipalidade [...]. (RICARDO BALESTRERI, em entrevista aos autores, no dia 19/08/2015).

A ex-secretária Regina Miki, por sua vez, experiente gestora no âmbito municipal, pois ocupou a pasta da Secretaria de Defesa Social de Diadema por oito anos, período em que este município implantou diversas políticas públicas locais de prevenção à violência, dirigiu a SENASP de 2011 a 2016, ou seja, durante todo o período em que Dilma Rousseff esteve à frente da Presidência da República. Regina vê como fundamentais as ações integradas entre as forças de segurança e as guardas municipais, e reconhece o papel de indutor da União em relação aos municípios:

Da forma como a segurança está configurada na Constituição Federal o nosso papel é de indução, com apoio aos estados e municípios, inclusive com a Força Nacional se necessário. Vejo como fundamental nas ações integradas, fazendo a articulação entre as diversas forças de segurança, inclusive às guardas municipais e órgãos e agentes de fiscalização. (REGINA MIKI, em entrevista aos autores, no dia 15/09/2015).

Percebe-se uma clara diferença na posição de alguns gestores federais sobre a temática pesquisada, uma vez que Luiz Eduardo destaca, de forma mais incisiva, a importância e a necessidade de uma profunda reforma estrutural no setor, posição também ratificada por Ricardo Balestreri no que se refere a inserção dos municípios de forma mais efetiva no campo da segurança pública, enquanto que os demais pesquisados apenas confirmam o necessário envolvimento do governo federal e do importante papel que precisam desenvolver para que as políticas públicas municipais de prevenção à violência se efetivem.

Em que pese a defesa unânime do papel da União na indução das políticas municipais de segurança, corroborando a posição de pesquisadores como Sento-Sé (2005), Mesquita Neto (2011), Mello (2014) e Godinho (2014), fato é que o progresso nessa área dependerá do apoio à continuação e a intensificação desse esforço por parte do governo federal, principalmente na inversão de prioridades nas políticas de segurança pública, fato que não se verificou no último período, desde à descontinuidade do PRONASCI e a paulatina redução do repasse de recursos federais para os municípios.

6 O ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS (LEI Nº 13.022/2014)

Os gestores nacionais entrevistados, quando questionados sobre como avaliam o estatuto geral das guardas municipais e qual o papel das mesmas, manifestaram-se em unanimidade, favoráveis a ele, destacando o crescimento das guardas nos últimos anos e sua importância, bem como, da necessidade de investimentos no poder local e de se avançar nesta área, conforme segue.

Falando sobre o papel das guardas, o ex-ministro Tarso Genro sustenta sua importância e necessidade de regulação constitucional do tema:

São importantes, mas não se pode generalizar o papel das GM. A participação dos municípios na gestão da segurança deve estar vinculada ao tamanho da cidade, ao seu número de habitantes e sua conexão com as áreas metropolitanas, salientando que é necessária uma modificação constitucional para regular obrigações e vincular recursos a estas políticas municipais de prevenção à violência, assim como já se faz com a área da saúde, por exemplo, distribuindo responsabilidades e obrigando a solidariedade institucional entre as diversas esferas de poder. (TARSO GENRO, em entrevista aos autores, no dia 06/12/2015).

Ressalta-se que este posicionamento se coaduna com o que escreveu Soares (2003, 2006, 2009, 2012), em diversos artigos sobre o assunto, relatando suas experiências como gestor local, estadual e nacional e delineando caminhos a serem seguidos.

Em sua entrevista, Luiz Eduardo Soares manifestou posição divergente em relação ao Estatuto, lamentando que seja o que denomina uma solução apenas parcial, salientando a possível inconstitucionalidade de alguns dispositivos:

Acho muito triste o que está acontecendo, ao invés de refletirmos sobre os limites e aproveitarmos a oportunidade para uma reinvenção da segurança pública a partir do que aprendemos com os nossos erros, vamos jogando os problemas para debaixo do tapete e criando “puxadinhos legais”, e improvisos. A meu juízo este estatuto é ilegal, pois define as novas responsabilidades das GM, superpondo as atribuições das PM, gerando uma clara sobreposição, isto me parece absolutamente inconstitucional. Há um improviso e vai se adaptando aqui e ali ao invés de se pensar sistemicamente como um viés de transformações, assumindo responsabilidades e pensando no futuro [...] (LUIZ EDUARDO SOARES, em entrevista aos autores, no dia 30/07/2015).

Soares sustenta o fortalecimento do poder local na segurança pública através da ampliação do papel das GM , além de diversas outras mudanças nos dispositivos constitucionais que tratam do tema. Não vê o estatuto como uma solução definitiva, mas como um avanço possível no momento, destacando, assim como o ex-ministro Tarso Genro, a necessidade de uma mudança constitucional para solucionar a questão em definitivo.

O ex-secretário Ricardo Balestreri refere-se ao estatuto das guardas como um avanço, mas destaca ser apenas um primeiro passo de conquistas que precisarão ser efetivadas para a melhoria da segurança pública:

Particpei da discussão sobre o estatuto a convite das guardas. Houve um avanço na legislação expandindo o papel da GM para zelar pela integridade física dos cidadãos. A partir do momento em que ela compartilha com as polícias estaduais o zelo por esta integridade das pessoas, já se pode reconhecê-la como polícia municipal. A partir do momento em que ela não é mais meramente zeladora de patrimônio e passa a cuidar também dos cidadãos, já se pode dizer que ela é polícia. O estatuto foi um avanço só que esta legislação é um pouco hipócrita, porque quem a elaborou não teve coragem de dizer claramente que eles são polícia, ou seja, pela lei são, mas formalmente ainda não. Ela foi um dos poucos avanços na área da segurança pública nos últimos anos. [...] Precisa-se mudar com mais radicalidade a legislação das GM assumindo de forma aberta e plena suas atribuições com a integridade física e moral do cidadão, sendo polícia de ciclo completo municipal, encarregadas especificamente das contravenções e dos delitos posturais, como por

exemplo, cuidar da poluição sonora urbana que hoje está na responsabilidade das PM, no entanto, estas não estão dando conta, pois têm muitas outras demandas e estão sobrecarregadas. Dessa maneira se dividem mais os níveis de controle do delito entre as diversas polícias e se faz o sistema funcionar melhor como acontece nos EUA e nos países democráticos europeus. (RICARDO BALESTRERI, em entrevista aos autores, no dia 19/08/2015).

Ricardo Balestreri define-se como um entusiasta da atuação das GM e colaborador na elaboração do estatuto, salientando ser uma categoria funcional em crescimento e com um papel muito importante junto às comunidades onde atuam.

A ex-secretária Regina Miki, vê o estatuto das guardas como uma adequação necessária às funções que a GM já vinha desempenhando:

A normatização do § 8º da Constituição saiu de dentro da SENASP e, diferentemente do que foi dito, não foi dado o “poder de policiamento às guardas”, não foi este o objetivo do estatuto, não se atribui aquilo que não se tem como atribuição constitucional, ela apenas tem o papel de polícia administrativa e não de policiamento. O que foi feito com o estatuto foi reforçar, colocar em lei às atividades, as atribuições que a guarda já vinha desempenhando. Vejo isso com muito bons olhos na medida em que podemos ter uma responsabilização maior dos atores envolvidos no momento em que essas condutas estão claras e tipificadas na lei. Tínhamos guardas que ora podiam fazer tudo e ora nada e hoje temos claro no estatuto o que as GM podem fazer. A lei está perfeita? Está completa? Não, ela pode ter alguma lacuna ou algumas coisas a serem corrigidas e adaptadas às realidades locais, o que será feito, mas hoje já podemos dizer que temos algo que regulamenta a atividade das GM. (REGINA MIKI, em entrevista aos autores, no dia 15/09/2015).

Considerando ser a Secretária Nacional em exercício quando da aprovação do estatuto e, também, pelo fato de ter participado ativamente da implantação das políticas públicas de redução à violência em Diadema, onde o papel da Guarda Civil Municipal (GCM) foi ampliado e incentivado, Miki vê na aprovação do estatuto um grande avanço e incentivo para que sejam ampliadas.

Em relação ao novo estatuto das guardas municipais há que se aguardar a decisão do STF no julgamento da ADI nº 5156/2014, visto que há muitos entendimentos no sentido de que, através de uma legislação complementar, criou-se um novo órgão de segurança pública com novas atribuições, sendo ideal este ingresso como órgão integrante deste sistema via PEC, para evitar futuras arguições de inconstitucionalidade, similares a que está em julgamento, posição também defendida por Tarso Genro, Luiz Eduardo Soares e Ricardo Balestreri.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios brasileiros têm visto, principalmente após a entrada em vigor da nova Constituição, um aumento de suas responsabilidades no sentido de gerir de forma mais próxima, eficiente e local às necessidades dos cidadãos, porém, isto só aconteceu de forma efetiva e constitucionalizada em relação às políticas públicas relacionadas à saúde, educação, assistência e desenvolvimento social. A única e nevrálgica área de atendimento que ficou totalmente na responsabilidade dos Estados membros da federação é a atividade de segurança pública.

Por esta razão, muitos titulares de executivos municipais preferem não se envolver por entenderem que essa competência não os alcança e, também, visando evitar mais uma responsabilidade e possíveis atritos com os titulares estaduais e federais dessa área técnica e de grande complexidade, que geralmente traz repercussões negativas e críticas quanto às suas demandas não cumpridas de maneira satisfatória, aumento da violência e das incidências criminais.

As experiências de implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência no Brasil são apenas pontuais e voluntaristas, dependendo unicamente da vontade do gestor em enfrentar o tema, pois se não quiser fazê-lo, basta dizer que esta não é uma responsabilidade legal do município.

Os gestores nacionais pesquisados reconheceram, de forma unânime, a importância do poder local na implantação de políticas públicas municipais de prevenção à violência, ressaltando a importância de programas do governo federal que possibilitem a realização de convênios, nos moldes como foi o PRONASCI, que deem aporte financeiro aos municípios que invistam nestas políticas públicas.

A maioria das respostas dos gestores pesquisados foi no mesmo sentido, ou seja, amplamente favoráveis ao novo estatuto das GM, pois o veem como uma grande conquista e uma nova oportunidade dos municípios em colaborarem efetivamente na implantação de políticas públicas de prevenção à violência, podendo participar de forma mais efetiva na segurança pública. Por outro lado, as ideias divergentes dos entrevistados denotam que, mesmo no interior de um mesmo campo político, ainda não há no Brasil um consenso sobre os caminhos

possíveis e necessários para a institucionalização de um novo modelo de segurança pública.

REFERÊNCIAS

AMÁBILE, Antônio Eduardo de Noronha. Verbete “Políticas Públicas”. In: Dicionário de Políticas Públicas, Orgs: Carmem L. F. Castro, Cynthia Rúbia B. Gontijo, Antônio Eduardo N. Amábile, Barbacena: Ed. UEMG, 2012, p. 390-391.

AZEVEDO, Rodrigo G; FAGUNDES, Andréia. A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos e critérios para a implementação de políticas públicas de segurança. Revista de Estudos Criminais, n. 26, Porto Alegre, 2007.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de et al. As políticas públicas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. Senasp, Pensando a segurança pública, v. 3, 2012, p. 283-375.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Papel do Governo Federal na Segurança Pública: entre a omissão e a condução das reformas necessárias, 2014. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/o-papel-do-governo-federal-na-seguranca-publica-entre-a-omissao-e-a-conducao-das-reformas-necessarias/>. Acesso em: 11/05/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18/05/2017.

CRAVO, Roldenyr. A Guarda Municipal e a Constituição de 1988, 2009. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22419>. Acesso em 06/05/2017.

DIAS NETO, Theodomiro. Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FERREIRA, Marieta de Moraes, BRITTO, Ângela (Orgs). Segurança e Cidadania: memórias do PRONASCI. Depoimentos ao Cpdoc. RJ: FGV, 2010.

GODINHO, Letícia. Participação e Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014, p. 547-558.

MELLO, Kátia Sento Sé. Notas sobre Guardas Municipais e as experiências de descentralização da Segurança Pública. In: MIRANDA, Ana Paula M. De; AZEVEDO, Joelma; ROCHA Talitha. Políticas Públicas de Segurança Municipal - Guardas Municipais: saberes e práticas. RJ: Consequência, 2014, p. 155-170.

MESQUITA NETO, Paulo de. Ensaio sobre Segurança Cidadã. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

_____. Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, NEV/USP, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>. Acesso em: 30/04/2017.

MIRAGLIA, Paula. A promessa não cumprida das políticas públicas In: Diálogos sobre segurança pública. Observatório da Cidadania, 2008, p. 22-30. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/node/11297>. Acesso em 21/05/2017.

MISSE, Michel, BRETAS, Marcos Luiz (Orgs). As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010.

OLIVEIRA, Márcia Martins de. Informação, Poder e Segurança Pública: um estudo da Unidade de Polícia Pacificadora. Tese de Doutorado em Ciência da Informação do PPGCI/UFRJ, da UFRJ. Rio de Janeiro, 2013.

SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.). Prevenção da Violência: O Papel das Cidades. RJ: Civilização Brasileira, 2005. (Coleção Segurança e Cidadania, nº 3).

SOARES, Luiz Eduardo. Novas Políticas de Segurança Pública, In: Estudos avançados. vol.17, nº. 47. SP, Abr.2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100005&script=sci_arttext. Acesso em 22/05/2017.

_____. Segurança tem saída. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

_____. Arquitetura Institucional da Segurança Pública no Brasil: três propostas de reforma Constitucional. Julho de 2012. Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>. Acesso em: 08/05/2017.

_____. PEC 51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, v. 21, n. 252, nov. 2013. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/docs/luizeduardo.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. O Programa de Governo do Candidato Lula sobre Segurança Pública. 2006. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/node/30709>. Acesso em: 11/05/2017.

XAVIER, Laércio N. Políticas Públicas de Segurança, Fortaleza: LCR, 2012.

ZACCHI, José Marcelo. Prevenção da Violência: avanços e desafios na ordem do dia, In: Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: o Brasil diz não a violência, Gabinete de Segurança Institucional. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 31-42. Disponível em <http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca-livro.pdf>. Acesso em 22/05/2017.