

O papel do Instituto de Segurança Pública (ISP) na segurança pública municipal

Bianca Monteiro Garcia

Editora-chefe dos Cadernos de Segurança Pública. Pós-graduada em Literatura Brasileira e graduada em Letras pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Carolina Medeiros

Doutoranda e Mestre em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Camilla Pereira

Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Bacharel em Segurança Pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e MBA em ESG pelas Faculdades Ibmecc.

Chegamos a 15 edições – ininterruptas – dos Cadernos de Segurança Pública! De 2009, data de lançamento do primeiro número, para cá, passamos por uma série de mudanças – seja na equipe, na forma ou até mesmo no conteúdo da revista – mas sempre com o objetivo de colaborar positivamente para o debate na Segurança Pública.

Desde a última edição, na qual batemos o recorde de submissões, buscamos formas de inovar em nossas publicações. Para este ano, renovamos nosso Conselho Editorial, que agora é composto por agentes de ambas as forças policiais do estado – Civil e Militar –, analistas Doutores do ISP, e Professores Doutores de universidades. Essa heterogeneidade favorece uma diversidade de pontos de vista cujo objetivo é contribuir para que a revista cresça cada vez mais, fomentando temas que são de extrema importância para os operadores da segurança pública e para a sociedade civil.

Além disso, fomos incluídos em alguns indexadores, a saber: *Red latinoamericana de revistas académicas en ciencias sociales y humanidades* (LatinREV)¹, Diretório de políticas editoriais das revistas científicas brasileiras (DIADORIM)², e *Sistema Regional de Información en línea para Revistas*

¹ Disponível em: <<https://latinrev.flacso.org.ar/revistas/cadernos-seguranca-publica>>. Acesso em abril de 2023.

² Disponível em: <<https://diadorim.ibict.br/handle/1/3340>>. Acesso em abril de 2023.

*Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex)*³. Esses são espaços de armazenamento, disseminação e divulgação da produção científica, que contribuem para uma maior visibilidade do periódico, fazendo com que ele alcance novos leitores.

Pensando em contextualizar o leitor acerca do tema abordado na edição, decidimos ampliar nosso editorial. Com isso, esperamos que tome conhecimento dos principais conceitos e debates da área, que serão base para as reflexões empreendidas nos artigos. A próxima seção se dedica a esta função.

A inserção do município na Segurança Pública: um panorama geral

A discussão sobre o papel do município na segurança pública começa a ganhar força a partir da metade da década de 1990. Até então, este ente federado aparecia de modo residual no debate, ligado, principalmente, à criação de guardas municipais, porém, sem um papel muito definido dentro deste tema.

O art. 144 da Constituição de 1988⁴ define a segurança pública como “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” mediante atuação das polícias. Nesse sentido, o papel do município na segurança pública não foi explicitamente definido na referida Lei, e poucas prefeituras possuíam guardas municipais à época. Dois movimentos, contudo, modificam esse cenário.

No âmbito internacional, surge a teoria das janelas quebradas⁵ e o policiamento orientado para o problema⁶, que ampliam o olhar sobre o fenômeno do crime e da violência, além de incluir outros recursos e atores na solução de problemas criminais. Esse movimento de alargamento da segurança pública em termos conceituais e administrativos, somados às mudanças políticas e institucionais do país, permitiu, assim, a inserção de novos recursos e atores para a resolução dos problemas de segurança.

Impulsionado pelo crescimento da criminalidade e da sensação de insegurança nos grandes centros urbanos, além de uma percepção popular de que a segurança

³ Disponível em: <<https://www.latindex.org/latindex/ficha/27975>>. Acesso em abril de 2023.

⁴ Constituição Federal do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em dezembro de 2023.

⁵ Para essa teoria, o cometimento dos crimes é maior nos locais em que existe uma sensação de impunidade, desordem, despreocupação com as regras de convivência e ausência de tutela do Estado (BEZERRA, 2009).

⁶ Moraes e Vieira (2015) falam que o policiamento orientado para o problema “traz como objetivo do policiamento a ação sobre as causas que dão origem aos problemas de segurança repetitivos e não simplesmente responder aos incidentes quando eles ocorrem ou tentar impedi-los por meio de policiamento ostensivo” (MORAIS; VIEIRA, 2015, p. 235). Com isso, a polícia passa a desenvolver capacidade para diagnosticar situações e estabelecer medidas de longo prazo.

pública é também de competência municipal, houve algumas transformações nessa área durante os anos 1990. Dentre elas, temos a ampliação e criação de guardas municipais e de secretarias e planos municipais de segurança, a promulgação de leis e decretos voltados para aspectos relevantes nesta seara e maiores investimentos em programas sociais de caráter preventivo (PERES; BUENO; TONELLI, 2016).

Como exemplos das principais instituições a nível federal, que foram criadas nesse período dentro dessa área, temos a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) – 1997⁷, o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) – 2000⁸, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNFP) – 2001⁹, e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) – 2007¹⁰. A SENASP orientou os municípios, assim, a terem um plano municipal de segurança pública, onde fossem diagnosticados os problemas existentes nesta área e as ações relevantes para seu enfrentamento. Tais ações fizeram com que o engajamento dos municípios se ampliasse/consolidasse, sobretudo no que diz respeito ao volume de gastos, a priorização, e a estrutura administrativa.

Nesse sentido, a partir dos anos 2000, os municípios passaram a dedicar esforços sistemáticos à prevenção da violência e à cooperação com os governos estaduais. O efetivo das guardas municipais aumentou em 35,0% neste período, inclusive (PERES; BUENO; TONELLI, 2016, p. 42). Esse movimento pode ser explicado pela regulamentação do FNFP, por meio da Lei nº 10.746/2003 (BRASIL, 2003).

Porém, o uso dos recursos do FNFP ocorreu de forma desarticulada e pulverizada. Devido a uma falta de padronização dos gastos nessa área e uma ação coordenada do governo federal, desde 2010 houve uma redução nas transferências dos repasses de segurança pública para os municípios (PERES; BUENO; TONELLI, 2016).

No que diz respeito às guardas municipais, há uma crítica por parte da literatura que, apesar do Estatuto da Guarda (Lei nº 13.022/2014), a instituição tem confundido sua atuação com as atribuições da Polícia Militar (MISSE; BRETAS, 2010; KOPITTEKE, 2016; OLIVEIRA JÚNIOR; ALENCAR, 2016). Dentre as explicações para isso, temos a má interpretação do Estatuto, uma confusão – e até mesmo uma reprodução – daquilo que é entendido como poder de polícia, e a realização de um policiamento mais ostensivo do que preventivo (OLIVEIRA JÚNIOR, 2017). O Estatuto, nessa seara, objetiva garantir que as guardas não misturem suas competências com a Polícia Militar, mas também não se restrinja aos cuidados dos prédios públicos.

⁷ Voltada para a definição, implementação e acompanhamento na política nacional de segurança pública e dos programas federais de prevenção social e controle da violência e criminalidade.

⁸ Visava o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, de modo a prevenir e reprimir o crime.

⁹ Buscava apoiar projetos na área da segurança pública e prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do PNSP.

¹⁰ Queria diminuir os indicadores de criminalidade nas regiões metropolitanas mais violentas do Brasil.

Dessa forma, vemos que, mesmo com a redução dos repasses federais para os municípios na área da segurança pública, a atuação deste ente nesta temática é irreversível. A análise de dados é uma das formas por meio das quais a gestão pública é realizada. Como aponta Abt e Winship (2016), “uma das condicionantes para o desenho de uma política efetiva de prevenção da violência é a disponibilidade de dados e evidências” (apud RISSO, 2016, p. 17). Assim, o trabalho do ISP se faz necessário para amparar os municípios frente a esta gestão, conforme veremos na próxima seção.

Em resumo, este panorama nos mostra a importância do município em ações de prevenção situacional. Sobretudo, em complementariedade ao trabalho da polícia (de caráter ostensivo), por meio da segurança preventiva e da mediação de conflitos. Além disso, cabe aos municípios – e, conseqüentemente, às Guardas Municipais – a aplicação de políticas e programas de prevenção que não necessitam da lei ou da força.

Dessa forma, vemos que, mesmo com a redução dos repasses federais para os municípios na área da segurança pública, a atuação deste ente nesta temática é irreversível. A análise de dados é uma das formas por meio das quais a gestão pública é realizada. Como aponta Abt e Winship (2016), “uma das condicionantes para o desenho de uma política efetiva de prevenção da violência é a disponibilidade de dados e evidências” (apud RISSO, 2016, p. 17). Assim, o trabalho do ISP se faz necessário para amparar os municípios frente a esta gestão, conforme veremos na próxima seção.

O papel do ISP na segurança pública municipal: o Painel ISPCidades

O ISP, enquanto o órgão que compila todas as estatísticas criminais do estado do Rio de Janeiro, há muito contribui para a segurança pública municipal, dada a natureza de seu trabalho. Porém, em 2021, o Instituto lançou o Painel de Visualização ISPCidades¹¹ e, juntamente a ele, o Dossiê Cidades¹², a fim de amparar os gestores municipais na administração da segurança pública de suas cidades.

O ISPCidades é uma ferramenta de análise baseada nos indicadores municipais, disponibilizada em um painel de visualização virtual aberto que permite ao usuário compreender os aspectos e as dinâmicas sociais e criminais que impactam na

¹¹ O ISPCidades é um “projeto desenvolvido pelo ISP ao longo do ano 2020 e lançado em junho de 2021, que tem por objetivo a construção de um sistema de indicadores municipais que contribua para a gestão local fluminense.” (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022). Disponível em: <<https://www.isp.rj.gov.br/sites/default/files/2022-05/DossieCidades2021.pdf>>. Acesso em novembro de 2023.

¹² “O Dossiê Cidades é uma publicação do Instituto de Segurança Pública direcionada aos gestores municipais do estado do Rio de Janeiro e a pessoas interessadas nos temas segurança pública municipal e prevenção à violência” no qual é apresentado o ISPCidades.” (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022). Disponível em: <<https://www.isp.rj.gov.br/sites/default/files/2022-05/DossieCidades2021.pdf>>. Acesso em novembro de 2023.

qualidade de vida no município. Seu objetivo é contribuir para o conhecimento sobre as especificidades locais relevantes para a área de segurança pública.

Os dados do Painel são provenientes dos Registros de Ocorrência da Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), com uma série histórica de 2018 a 2021, sendo este último a base referencial para a maioria das análises. A ferramenta é atualizada anualmente, após a publicação de todos os dados com errata. Os municípios, por sua vez, estão divididos em oito regiões de governo, de acordo com a Lei Complementar nº 87/1997 (RIO DE JANEIRO, 1997). São elas: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Serrana, Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Centro-Sul e Costa Verde¹³.

A consulta pode ser feita por meio da seleção do município ou da região administrativa, clicando no mapa presente na aba inicial do painel. Os delitos estão divididos em dois eixos – Espaço Público¹⁴ e Grupos Vulneráveis¹⁵ – que, por sua vez, se subdividem em dimensões, e cada dimensão, por último, possui seus respectivos indicadores. A partir disso, é possível fazer análises por sexo, cor/raça, faixa etária e *ranking* – este último possibilita saber a classificação do município selecionado em relação a outros na mesma faixa populacional¹⁶, considerando o eixo, a dimensão e o indicador desejados, junto a outras informações relevantes relativas a ele.

Dessa forma, o painel desenvolvido pelo ISP contribui para a produção de dados voltados para os municípios, que, por sua vez, levam ao entendimento das especificidades da violência a nível municipal. Com isso, é possível traçar

¹³ Mais detalhes sobre esta divisão podem ser consultados na aba “Ajuda” do Painel ISPCidades. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/cidades.html>>. Acesso em julho de 2023.

¹⁴ O eixo Espaço Público compreende as dimensões Convivência Urbana (com os indicadores de crimes ambientais, depredação do patrimônio e perturbação do sossego); Crimes contra o patrimônio (com roubo a residência ou propriedade rural, Roubo de Carga, Roubo de Rua e Roubo de Veículo); Produção policial (com apreensão de armas, apreensão de drogas, cumprimento de mandato de prisão e recuperação de veículo); Trânsito (com lesão no trânsito e morte no trânsito); e Vida (com homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, morte por intervenção de agente do Estado, policiais civis mortos e policiais militares mortos).

¹⁵ O eixo Grupos Vulneráveis compreende os mesmos indicadores presentes nos dossiês das respectivas dimensões. São elas: Criança e Adolescente (com os indicadores Estatuto da Criança e do Adolescente, Periclitamento da Vida e da Saúde, Violência Física, Violência Moral, Violência Psicológica e Violência Sexual); Crimes raciais (com injúria por preconceito, injúria real e preconceito de raça ou da cor); Mulher (descumprimento de medidas protetivas, Violência Física, Violência Moral, Violência Patrimonial, Violência Psicológica e Violência Sexual); e Pessoa Idosa (com Estatuto do Idoso, Periclitamento da Vida e da Saúde, Violência Física, Violência Patrimonial e Violência Psicológica).

¹⁶ Para possibilitar esta comparação, os municípios foram agrupados de acordo com o número de habitantes, segundo estimativa do IBGE. As sete faixas são: Faixa 1: até 15 mil habitantes (15 municípios); Faixa 2: de 15 a 25 mil habitantes (17 municípios); Faixa 3: de 25 a 35 mil habitantes (11 municípios); Faixa 4: de 35 a 50 mil habitantes (11 municípios); Faixa 5: de 50 a 100 mil habitantes (8 municípios); Faixa 6: de 100 a 200 mil habitantes (15 municípios); Faixa 7: acima de 200 mil habitantes (15 municípios).

estratégias de segurança mais eficazes, uma vez que muitos municípios compartilham o mesmo batalhão ou delegacia, amparar às forças de segurança municipais na criação de novas estratégias frente ao aumento da violência nas cidades.

Além deste Painel, o ISP também atua nos municípios de outras formas. Uma delas é por meio de acordos de cooperação, que confere acesso ao AGEOCONVÊNIO, uma ferramenta da plataforma ISPGEO¹⁷, destinada aos conveniados. Atualmente, o Instituto possui dez convênios desta natureza vigentes, e sete em tramitação. De mesmo modo, o ISP também se faz presente por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança (CCS), espalhados pelo estado. Os 72 CCS atualmente ativos servem de canal direto entre a população e as forças de segurança, inclusive, as municipais. Por meio das reuniões é possível diagnosticar os problemas de segurança existentes no município e, com o apoio dos dados fornecidos pelas ferramentas apresentadas acima, traçar as melhores estratégias para saná-los.

Foi com este cenário em mente que decidimos que este seria o tema da atual edição. Os sete artigos aqui presentes debatem temas como a legislação de criação de alguns municípios, a criação de observatórios municipais de segurança, a atuação policial durante eventos municipais, as estratégias de policiamento comunitário no município, entre outros.

Abrimos esta edição com o trabalho de Dalton Franco (Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense – UFF), e Pedro Oliveira (Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU). Os autores tratam do processo de criação dos municípios de Belford Roxo e São João de Meriti e mostram que as Leis Orgânicas Municipais (LOMs) não incorporaram a questão da segurança pública.

Já Jorge Luiz Goulart (Doutorando em Ciência da Computação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ), Paulo Henrique Simões (Mestre em Engenharia Industrial pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio) e Marcello Provenza (Doutor em Engenharia Química pela UERJ), fazem uma comparação dos crimes contra a vida no município do Rio de Janeiro antes e depois de dois grandes megaeventos ocorridos na cidade – a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 nos territórios ocupados pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Por meio do teste paramétrico utilizado, eles concluíram que não houve diferença estatística significativa para confirmar que as UPPs contribuíram para a redução desses crimes nessas áreas.

¹⁷ O ISPGeo é uma solução de tratamento, análise, integração e visualização de dados georreferenciados e tabulares, com capacidade de integração entre diversas bases de dados, tais como os registros de ocorrência da Secretaria de Estado de Polícia Civil e os registros do serviço 190 da Secretaria de Estado de Polícia Militar, além de feições urbanísticas como vias expressas e aparelhos urbanos.

Joice Soares (Doutora em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) traça o perfil dos apreendidos com drogas no município do Rio de Janeiro. A autora mostra que há uma relação entre a questão racial e os indivíduos presos por este crime, além de haver “territorialidades de violência”, com dinâmicas específicas em alguns pontos da cidade.

Felipe Mendes (Mestre em Justiça e Segurança pela UFF), apresenta a experiência de Niterói, no Rio de Janeiro, contando como o município criou seu Observatório e quais as principais contribuições para a gestão da segurança municipal.

Leandro Vicente (Bacharel em Ciências Econômicas pela UFF), Tibério Silva (Bacharel em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo – UNICID) e Wanderson Soares (Bacharel em Segurança Pública pela Academia da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – APM Dom João VI), focam na criação do programa Patrulha Rural no município de São Francisco de Itabapoana. A partir de suas experiências enquanto policiais militares da região e componentes da patrulha, os autores mostram o processo de criação desse programa e sua contribuição para a melhora na redução nos índices de crimes rurais na região.

Vicente de Oliveira Teixeira (Coordenador do Observatório de Segurança Pública e Defesa Social por meio do programa CIDADESUSP/MJSP/SENASP), Manoel Farias Junior (Analista do Observatório de Segurança Pública e Defesa Social por meio do programa CIDADESUSP/MJSP/SENASP), ambos graduados em Segurança Pública e Defesa Social por meio do programa CIDADESUSP/MJSP/SENASP, e Vitor Hugo Borges de Carvalho da Silva (Especialista em Administração Pública e Focal do Observatório de Segurança Pública e Defesa Social por meio do programa CIDADESUSP/MJSP/SENASP) trazem a importância da análise de dados na capacitação da atuação municipal na segurança pública com um relato de experiência da criação do Observatório de Segurança Pública e Defesa Social de Macaé/RJ, bem como sua relevante contribuição junto ao município no que diz respeito ao Sistema Único de Segurança Pública.

Por fim, Nielsen da Silva Fonseca (Bacharel em Direito pela Faculdade de Santo Antônio de Pádua – FASAP, Capitão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ e Chefe da Seção de Planejamento do 36º Batalhão de Polícia Militar) traz seu relato de experiência de simulação de ocorrência de roubo a estabelecimento financeiro em Santo Antônio de Pádua, mediante aplicação do Plano de Defesa Regional Integrado do 36º BPM, a fim de preparar as equipes envolvidas para situações semelhantes. A estratégia foi elaborada por conta da apresentação de risco por um grupo de criminosos do chamado “novo cangaço”, que, com métodos de atuação violentos, tem realizado ataques a instituições bancárias em pequenas cidades do interior.

Portanto, com uma gama tão rica de artigos como essa, o ISP deseja fomentar a discussão acerca do papel dos municípios na segurança pública e auxiliar os gestores e as forças de segurança em sua administração. Desejamos uma boa leitura!

Referências bibliográficas

BEZERRA, Jorge. **Segurança Pública – Uma Perspectiva Político Criminal À Luz da Teoria das Janelas Quebradas**. São Paulo: Editora Blucher, 2009. 216p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de outubro de 2003.

CORTES, Vanessa; CAMPAGNAC, Vanessa; CABALLERO, Bárbara. **Dossiê Cidades 2021**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2021. 178p.

ISP – Instituto de Segurança Pública. **Painel ISPCidades**, 2023. Disponível em: <<http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/cidades.html>>. Último acesso em julho de 2023.

Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Dossiê Cidades 2021**. Rio de Janeiro: ISP–RJ, 2022. Disponível em: <<https://www.isp.rj.gov.br/sites/default/files/2022-05/DossieCidades2021.pdf>>. Último acesso em dezembro de 2023.

KOPITKE, Alberto. 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, Michel; BRETAS, Marcos (orgs.). **As guardas municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.

MORAIS, Igor; VIEIRA, Thiago. Policiamento Orientado à Solução de Problemas na Polícia Militar do Estado de Santa Catarina – Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, n. 1, p. 232-248, 2015.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir. A Senasp e o Papel dos Municípios na Segurança Pública: o caso das guardas civis municipais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, p. 73-77, 2017.

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

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 1997.

RISSO, Melina. 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.