

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
O Pacto Federativo e a Política de Segurança Pública**

Laura Angélica Moreira Silva

Belo Horizonte
2012

Laura Angélica Moreira Silva

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
O Pacto Federativo e a Política de Segurança Pública**

Monografia apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em Políticas
Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2012

Laura Angélica Moreira Silva

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL:
O Pacto Federativo e a Política de Segurança Pública**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares (orientadora/UFMG)

Profa. Dra. Geralda Luiza de Miranda– UFMG

Belo Horizonte, 30 de julho de 2012.

Às bússolas: Antônio, Clarete, Pedro Henrique e João Paulo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a professora Márcia Soares por acreditar na possibilidade de tornar-me especialista em Políticas Públicas.

Aqueles que colaboraram na construção deste trabalho, em especial, Flora Moara, Leila Regina e Diogo Sie, os mais próximos e mais cientes das dificuldades que enfrentei.

Neste último parágrafo, gostaria de agradecer a mim, que diante de todas as adversidades eu escolhi tornar-me especialista em Políticas Públicas. Parafraseando Sabino, “de tudo, ficaram três coisas: a certeza de que estava sempre começando, a certeza de que era preciso continuar e a certeza de que seria interrompido antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro.” O Linfoma de Hodgkin fez com que eu interrompesse uma lógica, todavia, agora é uma nova dança e outro jeito de olhar para a vida.

RESUMO

Tendo como pano de fundo o debate acerca do federativo brasileiro, este trabalho tem por objetivo discutir a conformação e atuação das Guardas Municipais no país, no âmbito da política de segurança pública proposta pela União. A hipótese que norteia este trabalho é de que o provimento de segurança, por meio das Guardas Municipais, ainda não é uma ação uniforme nos níveis locais de governo e depende, principalmente, da vontade do Executivo local e das demandas presentes em cada município. Para tanto, o arcabouço teórico deste trabalho discute federalismo, descentralização e política pública de segurança. Como método para alcançar este objetivo, além do levantamento bibliográfico, utilizou-se de dados secundários para analisar a dispersão das Guardas Municipais pelas regiões da federação e também por população, além de caracterizar e analisar o treinamento recebido, tipo de arma utilizada e formação do comandante. Conclui-se que, mesmo com diretrizes gerais propostas pela União, a atuação da Guarda Municipal é bastante descontínua e heterogênea no território nacional, dependendo da iniciativa do prefeito em instituir e avançar com esta política de segurança no âmbito municipal.

Palavras-chave: Federalismo Brasileiro; Política Pública de Segurança; Guarda Municipal.

ABSTRACT

With the backdrop of the debate about the Brazilian federalism, this paper discuss the conformation and activity of the Municipal Guards in the country in terms the public security policy proposed by the Union. The hypothesis that guides this its that the provision security, through the Municipal Guards, is not a uniform action at local levels of government and mainly depends on the will of the local Executive and demands in each municipality. The theoretical framework of this paper discusses federalism, decentralization and public security policy. As a method to achieve this goal, besides the literature, we used secondary data to analyze the dispersion of the Municipal Guards regions of the federation and also by the population, and to characterize and analyze the training received, type of weapon used and the training commander. We conclude that, even with general guidelines proposed by the Union, the role of the Municipal Guard is quite heterogeneous in the country, depending on the initiative of the mayor to institute and proceed with this security policy at the municipal level.

Key-words: Brazilian Federalism, Public Security Politic, Municipal Guards

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1: Percentual de municípios que possuem e que não possuem Guarda Municipal – 2009	__51
Gráfico 2: Distribuição da Guarda Municipal, por regiões da federação – 2009	_____53
Gráfico 3: Distribuição da Guarda Municipal, por classe populacional – 2009	_____55
Gráfico 4: Periodicidade do treinamento da Guarda Municipal, por regiões da federação – 2009	___57
Gráfico 5: Guardas Municipais que recebem treinamento, por regiões da federação e classe populacional – 2009	_____58
Gráfico 6 : Formação do Comandante da Guarda Municipal, nas regiões da federação – 2009	_____61
Gráfico 7: Tipo de arma utilizada pela Guarda Municipal, nas regiões da federação– 2009	_____63

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Ranking dos estados brasileiros X presença de Guarda Municipal – 2009	54
TABELA 2 Ranking dos estados brasileiros X Guarda Municipal não treinada ou capacitada – 2009	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GM – Guarda Municipal

GGI – Gabinete de Gestão Integrada

GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O SISTEMA FEDERAL: UM MECANISMO DE ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES TERRITORIAIS DE PODER	17
1.1 Preâmbulo	17
1.2 Um debate teórico acerca do sistema federalista	18
1.3 Considerações acerca do federalismo brasileiro	24
1.4 Considerações a respeito da descentralização de políticas públicas	248
2 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CRIMINALIDADE	39
2.1 Preâmbulo	39
2.2 O aparato que regulamenta o provimento de segurança	41
<i>2.2.1 Incentivos positivos e negativos para o provimento de segurança</i>	<i>41</i>
<i>2.2.2 Demais iniciativas para provimento da segurança nos municípios</i>	<i>47</i>
2.3 A ordem pública municipal como bem público	4154
2.4 Sobre a legitimidade dada ao município para prover segurança pública	4157
3 GUARDAS MUNICIPAIS CRIADAS DE FORMAS DIVERSAS EM CONTEXTOS DIVERSOS	62
3.1 Preâmbulo	62
3.2 Sobre o método adotado	63
3.3 Comparativo nacional acerca das Guardas Municipais	65
<i>3.3.1 Percentual de municípios brasileiros que possuem GM</i>	<i>65</i>
<i>3.3.2 Distribuição da GM por regiões da federação</i>	<i>66</i>
<i>3.3.3 Distribuição da GM pela população dos municípios da federação</i>	<i>69</i>
<i>3.3.4 Sobre o treinamento das GM</i>	<i>70</i>
<i>3.3.5 Sobre a formação dos comandantes das GM</i>	<i>74</i>
<i>3.3.6 Sobre o tipo de armamento utilizado pelas GM</i>	<i>76</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

Para compreender o sistema federalista, as descentralizações que daí decorrem e a sua influência na gestão da política pública de segurança no Brasil, destacando a atuação do nível municipal de governo, faz-se necessário ressaltar as características institucionais referentes a esse tipo de organização.

Em primeiro lugar, tal como Horta (2003) e Soares (2012) afirmam, o Estado Federal é uma das formas de organização política do Estado, ou seja, uma forma de estruturar espacialmente as relações de poder do Estado nacional. Como requisitos para o Estado Federal temos que: o “Estado Federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal para instituí-lo” (HORTA, 2003:305). Ainda, afirma-se que o Estado Federal necessita de poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no âmbito da União e dos entes subnacionais, além das divisões fiscais e administrativas para cada nível de governo. Por fim, enumera-se a representação das subunidades nacionais por meio do sistema legislativo bicameral, e da existência de uma Corte Suprema de Justiça, com o objetivo de regular possíveis conflitos federativos (Soares, 2012).

Nota-se que o conceito de federalismo está eminentemente ligado à ideia de descentralização. A organização político-territorial federalista pressupõe um compartilhamento de poder em formato matricial, e não piramidal, fazendo com que a União compartilhe a soberania com governos subnacionais e que as políticas públicas sejam desenhadas de forma a contemplar as heterogeneidades do território. Se o Estado tende a centralizar demasiadamente determinadas políticas, o controle relativo ao desempenho e a eficiência das políticas em nível local pode ser comprometido (Abrucio, 2006).

Sabe-se que a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social brasileiro, que agrega as políticas de previdência, saúde e assistência social vem, nos últimos anos, sendo redesenhada para a melhor considerar a complexidade da federação brasileira, na perspectiva da integração, intersetorialidade e descentralização. Deste modo, pode-se considerar que tal redesenho influencie também no processo descentralizador da política pública de segurança, na busca por atender de forma mais eficaz as demandas locais, tal como ocorre nas políticas de proteção já citadas.

Em algumas cidades brasileiras, a percepção social da sensação de segurança tem diminuído ano após ano¹. Desta forma, a implementação de políticas públicas de segurança na esfera local tornou-se pauta emergente na agenda pública, o que gera um aumento na provisão de serviços nesta área. Entende-se por segurança pública a capacidade do Estado em preservar a ordem pública, para que se garanta os direitos fundamentais, individuais e coletivos da pessoa humana, tal como se encontra disposto nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, diretriz que estabelece o Sistema Único de Segurança Pública.

A política de segurança pública é uma ação de responsabilidade do Estado, visto como ator que articula, coordena e acompanha as ações necessárias para a implantação coerente da política nos entes federados, que devem possuir órgãos capazes de i) respeitar os direitos fundamentais; ii) proteger os direitos humanos; iii) resolver pacificamente os conflitos; iv) usar proporcionalmente a força que lhe gabe; v) prevenir e reprimir infrações; vi) prevenir desastres e vii) participar comunitariamente.

A criação das Guardas Municipais (GM), por exemplo, é uma ação dentre outras que a política de segurança propõe, seguindo a lógica da descentralização, que prevê maior autonomia aos municípios na atuação em segurança pública. Nesse sentido, a questão da descentralização nesta política para o nível local ganha força quando algumas prefeituras assumem um papel ativo no provimento de serviços em segurança pública por meio da institucionalização deste serviço público.

Diante desta possibilidade é que se constrói este estudo, tendo como questão orientadora a atuação da GM no contexto de descentralização da política pública de segurança. O objetivo geral, portanto, é observar se esta atuação está em conformidade com a política de segurança pública proposta pela União, por meio do Ministério da Justiça, ou se esta é uma iniciativa de cunho local e desconectada da política nacional.

Pretende-se alcançar tal objetivo por meio da descrição dos principais aspectos que formam as GM existentes e caracterizar como o pacto federativo é considerado na gestão da política pública de segurança municipal, em específico, na criação de Guardas Municipais. Nota-se que a proposta desta análise não pretende explicar o porquê da atuação de algumas prefeituras, mas sim, demonstrar como se estruturam as relações intergovernamentais quando a pauta na agenda é a política de segurança pública, destacando como os municípios se inserem nesta dinâmica.

¹Sensação subjetiva do indivíduo acerca do seu risco de ser vitimado.

Tal política pública mencionada não possui atribuições bem definidas e até meados dos anos 2000, a Constituição era interpretada de forma a considerar a segurança pública como de responsabilidade do governo estadual, o que, em certa medida, favorecia um comportamento ausente dos municípios, fazendo com que as duas polícias estaduais – civil e militar – atuassem no âmbito municipal atendendo ocorrências de variadas complexidades. Nesse sentido, nota-se um problema institucional colocado para a ótica da descentralização, que seria a ausência de um lugar próprio ao município, para o exercício de algum tipo de atividade voltada ao controle social, uma vez que, até a atualidade, este nunca respondeu diretamente pela segurança pública municipal.

O foco deste trabalho, portanto, é a Guarda Municipal. Tal enfoque se justifica porque a Guarda Municipal é a denominação utilizada para nomear a instituição que deve proteger os bens, serviços e as próprias instalações presentes nos municípios. Entretanto, as GM vêm trabalhando de forma bastante ampla, buscando cumprir o seu papel de “vigilante” do patrimônio público municipal, como também atuando como polícia ostensiva, patrulhando praças e demais espaços municipais.

Diante deste cenário, temos a hipótese que norteia essa pesquisa: a criação das Guardas Municipais nos municípios é uma iniciativa ainda individualizada, com quadro de atuação municipal bastante heterogêneo, sendo que a proposta de criação e atuação desta instituição apresentada pela União ainda é recente e distinta daquela realizada na prática. Tal atuação heterogênea se expande em um contexto em que prefeituras procuram construir Guardas Municipais na tentativa de criar maior governança sobre a segurança pública e dar respostas a problemas que até então não eram compreendidos como de sua responsabilidade, mas que cada vez mais são demandados pela população local.

Para alcançar o objetivo da pesquisa, realizou-se levantamento bibliográfico que envolveu os temas federalismo, descentralização e política de segurança pública, além da manipulação de dados secundários que abordam características de atuação e composição das Guardas Municipais no país, na tentativa de realizar um breve comparativo entre as regiões da federação e os estados que possuem Guarda Municipal.

O que justifica, primeiramente, esta produção de conhecimento é o fato de que a segurança pública, na contemporaneidade, tornou-se pauta frequente e prioritária na agenda governamental devido, principalmente, ao aumento da criminalidade, fazendo com que o próprio sistema de segurança pública ganhasse destaque no debate, sendo alvo de críticas que afirmavam ser este ineficiente e ineficaz. Este contexto passou a influenciar diretamente as propostas de descentralização das políticas de segurança pública. “Municipalizar as políticas

de segurança pública implicaria, a princípio, a descentralização do poder institucional de tomada de decisão relativo a esse assunto, o que, obviamente, pressupõe o fato de que tais políticas estariam tradicionalmente legadas às esferas estadual e federal” (VERÍSSIMO, 2009:80). A própria Constituição de 1988, em seu artigo 144, no trecho referente à segurança pública, estabelece a possibilidade dos municípios organizarem-se, por meio de Guardas Municipais, mesmo sendo este um espaço em que a gestão local pouco se insere.

O surgimento das Guardas Municipais é, em certa medida, resultado de um clima político favorável. Neste ponto, vale mencionar as iniciativas do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) que incentivam os municípios brasileiros a atuarem de forma mais intensa no que tange à segurança pública, já que este é um programa específico do governo federal que disponibiliza recursos via Fundo Nacional de Segurança Pública para que os municípios liderem ações nesta área.

A escolha do tema e alguns dados mobilizados neste trabalho estão alicerçados em atividades de pesquisa realizadas junto ao Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro e, em especial, na sua participação na pesquisa contratada pelo Banco Mundial intitulada *Building Evidence-based Crime and Violence Prevention in Brazil – case of Minas Gerais*.

Diante do exposto, o presente trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo, de caráter teórico, apresenta o conceito de federalismo na tentativa de compreender como organizam-se as relações de poder e as conexões que daí existem – descentralização e democracia – além de explicar acerca do federalismo brasileiro. Diante do impacto da estrutura da relação federativa nacional nas políticas públicas estratégicas, sendo a política de segurança uma dessas, o capítulo dois apresenta uma discussão sobre descentralização e como o município se insere na política pública de segurança institucionalizando as Guardas Municipais. Já o capítulo três propõe demonstrar, por meio de dados secundários, que os governos municipais desenvolvem ações de prevenção ao crime e da melhoria da sensação de segurança, por meio da Guarda Municipal, todavia estas ainda estão distantes das macro-diretrizes propostas pela União por meio do Ministério da Justiça.

Por fim, ressalta-se que os estudos sobre a segurança pública no âmbito municipal brasileiro são importantes para valorizar a atuação local em uma política que deve envolver atores diversos, principalmente os entes federados, de forma coordenada. Assim, o ente local tem um papel importante nesta dinâmica, devendo ser “comprometido com uma agenda de prevenção e controle da violência que é condição *sine qua non* para o enfrentamento de um

determinado tipo de violência e criminalidade cotidiana, ao mesmo tempo localizada e difusa, e que assola grande parte das cidades brasileiras” (RICARDO E CARUSO, 2007:104).

1 O SISTEMA FEDERAL: UM MECANISMO DE ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES TERRITORIAIS DE PODER

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos.”

Limongi (2005)

1.1 Preâmbulo

Para compreender como ocorrem as relações políticas e a forma como determinadas políticas públicas estão dispostas no território brasileiro, faz-se necessário compreender a lógica que está por trás desse formato. Esta afirmação é o norte para entender, nos próximos capítulos, como foi pensada a política de segurança pública para que esta conseguisse alcançar todos os beneficiários. No presente capítulo nos concentraremos em apontar o debate teórico acerca do federalismo e as conexões que daí existem – descentralização e democracia – e a partir daí caracterizar o sistema brasileiro, para depois apontar a atuação dos governos locais quando se trata da segurança dos municípios.

A questão da competência decisória dada aos municípios no momento de gerir algumas políticas públicas no contexto federativo nacional ainda é bastante questionada, sendo que um desses questionamentos é a respeito de como se dá a iniciativa municipal quando se trata de políticas voltadas para a segurança, já que este é um assunto com demasiada peculiaridade. Apesar dos questionamentos, quando o governo federal negocia com os demais governos subnacionais os dilemas que são de caráter nacional, tal ação demonstra o fortalecimento da democracia já que “os governos locais, deixam de ser meros objetos do Governo Federal se tornando sujeitos da mudança” (BROSE, 2002: 99).

A descentralização de políticas públicas, em um território tão extenso quanto o brasileiro, é uma necessidade e, quando ela não ocorre de forma coordenada, acaba ocorrendo de forma aleatória. Contudo, no caso brasileiro, os governos locais ainda possuem sérios problemas relacionados a gestão das políticas públicas que ainda não foram necessariamente solucionados, mantendo, portanto, a União como o ator capaz de centralizar algumas decisões e formular políticas (Prates, 2007).

Acredita-se que a raiz dessa discussão, encontra-se na Teoria Política clássica e nas discussões acerca do sistema federalista brasileiro, compreendido aqui como alicerce para abordar o todo e as especificidades do tema. Desse modo, tenta-se explicar acerca do sistema federalista e como é a experiência federativa brasileira que possui uma complexa representação institucional, que será aqui considerada.

1.2 Um debate teórico acerca do sistema federalista

As relações sociais ocorrem por meio de relações de poder e, conforme Daniel Elazar (1994), “o federalismo é, em todos os casos, um meio de organizar o poder e as relações que dele emanam” (ELAZAR, 1994:17). Valeriano Costa (2007) define o conceito de federalismo de duas formas: primeiro, trata-o como uma ideologia política, uma tradução de um “conjunto de ideias sobre como governar um Estado, [...] descentralizando o poder em Estados centralizados” (COSTA, 2007:211). Costa (2007:211) afirma que o conceito, em caráter ideológico, parte do federalismo norte-americano, que estabelece uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder num Estado resultante da união de unidades políticas preexistentes.

A segunda forma, compreendida a partir de uma perspectiva mais prática, considera o federalismo como um conjunto de normas que explicam a forma como o Estado será governado. De acordo com o autor, “constituições e a legislação ordinária de cada estado federal são elementos importantes para identificar a forma de organização federativa vigente em cada país” (COSTA, 2007:211).

Em caráter histórico, pode-se afirmar que a federação moderna nasceu nos Estados Unidos, em 1787, sendo que uma das obras de referência é *O Federalista*, conjunto de ensaios explicativos e de propagandas em defesa da adoção desta nova forma de Estado na Constituição de 1787 (Elazar, 1994; Limongi, 2005). O federalismo seria a melhor alternativa à recém-criada e instável Confederação norte-americana, surgida em 1777, após a proclamação de independência das 13 colônias da Inglaterra (Elazar, 1994; Soares, 2012).

Diante do exposto, pode-se observar o quão importante foi a mudança política proposta rumo ao federalismo, já que

o estado unitário significava realmente uma grande concentração de poder nas mãos dos governadores; por sua vez, as confederações representavam uma falsa alternativa de organização política, pois as unidades territoriais originais preservavam sua soberania e, portanto, tinham o direito de romper o pacto a qualquer momento (COSTA, 2007:212).

Soares (1998) reitera a origem da federação moderna ligada à formação do Estado norte-americano, na tentativa de sanar problemas existentes devido à unificação das treze colônias inglesas independentes. Segundo a autora, o sistema federal surgiu como um conjunto de preceitos constitucionais acordados entre forças divergentes [...] no duplo intuito de estabelecer a unidade nacional das treze colônias inglesas independentes e garantir a autonomia política dessas colônias. (p.139)

Diante das dificuldades advindas da busca por conciliar estes dois propósitos, unidade nacional e autonomia subnacional, Limongi (2005) afirma que os autores de “O Federalista” encontraram a solução a partir da afirmação de que é preciso institucionalizar mecanismos de autoridade que controlem aqueles que detêm o poder, ou seja, “as estruturas internas do governo devem ser estabelecidas de tal forma que funcionem como uma defesa contra a tendência natural de que o poder venha a se tornar arbitrário e tirânico” (LIMONGI, 2005:251).

Tais estruturas internas são classificadas como “pesos” e “contrapesos” institucionais, aproximando esta colocação da discussão proposta por Montesquieu e a Teoria da Separação dos Poderes. Deste modo, Limongi (2005) afirma que “os diferentes ramos de poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente” (LIMONGI, 2005:251).

Ao encontro das afirmações acima pode-se citar Cintra:

A grande originalidade do modelo proposto pelos autores d’O “Federalista” foi a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão do poder. De um lado, dividiram o poder entre três órgãos independentes: os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário [...] do outro lado, distribuíram as responsabilidades de governo entre a União e os estados de forma que nenhum deles pudesse interferir nas tarefas do outro sem autorização política ou judicial (CINTRA, 2007:212).

O federalismo moderno, portanto, pode ser definido como uma organização do Estado marcada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, no qual há duas esferas de governo, uma central e outra descentralizada, esta última composta por governos-membro, que possuem competências únicas e concorrentes dentro do mesmo território. (Soares,

1995:138). Sob esta perspectiva, o Brasil atual pode ser considerado federalista e, ainda, tendo os estados e os municípios como níveis descentralizados de poder.

Daniel Elazar (1994) explana que o conceito de federalismo é destinado a um sistema político descentralizado, sendo uma das formas mais conhecidas de organização política, às vezes confundida com as confederações. Estas são comunidades políticas unidas para alcançar objetivos bem delimitados, cujo governo funciona fundamentalmente por intermédio das mesmas comunidades constituintes que asseguravam sua existência como tal, e, detêm a soberania em última instância. Entre os séculos XIX e XX, devido à emergência da ideia de Estado-Nação e também devido à necessidade de atender as demandas por unificação de autoridade, a ideia de confederação foi extinguindo-se, retornando aos debates após a II Guerra Mundial com as iniciativas de formalizar a ‘Comunidade Européia’.

Elazar (1994) elucida a existência de alguns princípios fundamentais para que um sistema seja caracterizado como federalista. O primeiro princípio é a não-centralização. Este princípio propõe a existência de múltiplos centros que se ligam por meio de uma rede comunicacional e uma lei compartilhada, gerando assim um caráter matricial ao sistema político. Essa forma, ao contrário da forma “piramidal” ou de caráter “centro-periferia”, não apresenta caráter hierárquico e permite a aproximação do poder dos cidadãos. O segundo princípio é relativo à democracia federal, que pressupõe para todas as esferas escolhas públicas e constitucionais. O terceiro princípio seria o que determina os pesos e contrapesos. Tal princípio expõe que em que cada esfera há uma previsão constitucional que estabelece a presença de uma instituição provida de poder para monitorar enquanto é monitorada por outra de forma mútua. Já o quarto princípio é relativo à negociação aberta, não restringindo as decisões às instituições e seus representantes. O quinto princípio se refere ao constitucionalismo que devido a

complexidade do estabelecimento da não-centralização, dos pesos e contrapesos e do esforço de negociação sem falar nos poderes e autoridades divididos e partilhados entre as comunidades constituintes e o governo central, representa um ímpeto poderoso para se desenvolver um conjunto definido e mutuamente consentido de normas para a organização desses mecanismos, normalmente enfeixados em constituições escritas (ELAZAR, 1994:11).

O sexto e último princípio proposto na obra de Elazar (1994) são as unidades delimitadas, fixadas constitucionalmente e que possam ser consideradas neutras. A neutralidade é uma condição prévia para que quaisquer ações dos tomadores de decisão não partam de certa pré-existência de grupos étnico-culturais ou partidários. Esta característica faz

com que “qualquer conjunto de interesses ocupando um território particular possa encontrar expressão nas instituições desse território, tanto localmente quanto em relação ao todo federal” (ELAZAR, 1994:12).

Dentre todas estas características há duas que, de acordo com o autor, são diagnosticadas como de grande importância, ou seja, mantenedoras dos princípios federais. A primeira tem relação com a execução das atividades políticas em órgãos distintos e em sua esfera de governo específica, ou seja, para que o sistema federalista se mantenha, faz-se necessário que as “comunidades políticas constituintes tenham suas próprias instituições de governo e o direito de modificá-las unilateralmente, dentro dos limites determinados pelo pacto federal” (ELAZAR, 1994:23). A segunda característica está ligada à divisão de responsabilidades, considerada pelo autor como o aspecto central do federalismo:

Tal divisão amplamente concebida inclui também um envolvimento comum na elaboração de políticas públicas, no seu financiamento e gerenciamento. Ela pode ser formal ou informal, mas em sistemas federais tal divisão é habitualmente contratual. A idéia de contrato é utilizada como um artifício legal para permitir que cada governo persiga um curso comum de ação, permanecendo simultaneamente como entidade independente. Mesmo na ausência de um arranjo formal o espírito do federalismo tende a infundir um sentimento de obrigação contratual a este tipo de relacionamento (ELAZAR, 1994:23-24).

A tensão entre governo central e partes constituintes gera, de acordo com as explicações do autor, uma espécie de equilíbrio próprio ao federalismo, já que uma preocupação pública tende a se refletir em todo o território que compõe o sistema federal. Nota-se que para coexistir a divisão de responsabilidades com esta espécie de tensão entre o que cabe a União e o que cabe aos entes federados, o território deve possuir um “tipo particular de ambiente político” que possua cooperação política em um governo popular (Elazar, 1994:24).

De acordo com o autor, o federalismo transformou-se em uma organização política difundida no mundo, todavia em cada país é possível encontrar peculiaridades. No sentido mais amplo, o federalismo funciona estreitando as relações da sociedade com as instituições com o objetivo de salvaguardar a autonomia e a liberdade:

sistemas federais conseguem realizar essa tarefa fazendo com que a produção e a implementação das políticas fundamentais se realize mediante negociação. Desse modo todos os seus membros podem partilhar a discussão e a tomada de decisões. Os princípios políticos que animam os sistemas federais enfatizam a primazia da barganha e da negociação coordenada entre vários centros de poder; eles procuram destacar as virtudes da dispersão do poder como um meio de salvaguardar liberdades [...] (ELAZAR, 1994:18).

O autor também reflete acerca da ambiguidade da palavra ‘federalismo’, que descreve, ao mesmo tempo, a união de estados distintos em uma comunidade federal e a difusão da autoridade e do poder entre governo geral e governos subnacionais.

Soares (1998) destaca quais instituições são necessárias para a sustentação de um sistema federal, já que este sistema necessita garantir o equilíbrio entre a centralização e a descentralização, possibilitando autonomia aos níveis de governo central e subnacionais. Segundo a autora, a partir de Riker (1974) e Elazar (1994), o federalismo se caracteriza: i) pela divisão territorial do Estado em várias subunidades; ii) por um sistema bicameral no nível nacional; iii) pela presença dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nos dois níveis federais; iv) pela existência de uma Corte Suprema de Justiça com a responsabilidade de garantir a ordem federal; v) pela definição de competências administrativas, fiscais e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando ao menos uma área em que se atua de forma autônoma; e vi) pela autonomia de cada ente federativo para constituir seu governo (Soares, 1998:140).

A autora também diferencia o sistema federalista de outras formas de Estado: sistema unitário e sistema confederado, diferença esta baseada principalmente na forma como se dá a distribuição territorial do poder político: o sistema unitário centraliza e hierarquiza o poder, enquanto o sistema confederal descentraliza mais o poder nas unidades territoriais. A confederação é analisada como um sistema de difícil estabilidade, devido ao fato de que a união realizada entre subunidades territoriais soberanas tende-se a ser extremamente tênue dada a necessidade recorrente de consenso entre as unidades soberanas, a disputa pela hegemonia política e a ameaça de secessão (Soares, 1998:141). O sistema federal teria uma divisão mais igualitária de poder entre o governo central e seus entes federados.

Soares (1998) aponta alguns motivos para a adoção do federalismo pelos países. A dimensão territorial é um fator importante dado que territórios muito amplos podem funcionar melhor diante de uma estrutura descentralizada de poder. Já as heterogeneidades regionais também podem ser melhor acomodadas em um sistema federal, sendo que “o federalismo é no mundo moderno a alternativa democrática de agregar interesses territoriais diversos sob um único governo nacional” (SOARES, 1998:146). A autora afirma que não somente o federalismo possibilita a democracia em determinados contextos de heterogeneidade territorial, como a democracia é uma condição indispensável para a existência de um sistema federativo efetivo:

a democracia no nível nacional é condição indispensável para a vigência do federalismo [...] a federação é condição necessária para a vigência de um governo democrático em determinados contextos [...] de pluralidades territoriais (SOARES, 1998:146).

A elucidação da autora é que a federação é pactuada através de uma Constituição, que estabelece garantias legais às unidades federadas. Este pacto pressupõe que

1) as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional; 2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política; e 3) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo (SOARES, 1998:148).

Desta forma, governos autoritários não podem ser caracterizados como federações porque rompem com as garantias constitucionais que sustentam o pacto federal, dentre elas a autonomia subnacional para constituir seu próprio governo.

O mecanismo de *checks and balances* é um determinante para compreender esta autonomia e esta descentralização política territorial dada aos entes federados. É possível caracterizar a presença da divisão clássica do poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – em pelo menos dois níveis territoriais de governo como forma de constituir governos autônomos nas esferas, todavia tal situação *per si* não gera a garantia dessa autonomia. Faz-se necessário compreender quem são os detentores do poder (Soares, 1998:154).

Pode-se observar, diante das considerações dos autores sobre o federalismo que, de certa maneira, há um consenso teórico sobre o conceito e as características do estado federal moderno. A combinação de centralização e descentralização territorial do poder é a marca do federalismo, sendo importante ressaltar que não só o federalismo brasileiro, como outras nações possuem suas peculiaridades e que diante delas, reforçam mais ou menos alguns dos pilares do federalismo aqui expostos. O sucesso da dinâmica política inserida em um sistema federativo está eminentemente associado à coordenação intergovernamental, o que nos remete ao papel dos entes federados nacionais na descentralização da política pública de segurança.

Compreendido o conceito de federalismo, tem-se que a atuação do Governo Federal é coordenar as demais instâncias federativas, articulando os níveis de governo na arena das políticas públicas (Abrucio, 2002). Esta relação pode ser dificultada quando trata-se da segurança pública por termos o aparato de segurança estadual atuando no mesmo território que o aparato de segurança municipal, o município, o que pode gerar um aumento das desconcentrações de atribuições.

Nota-se que os Estados federais podem variar em grau de centralização/descentralização, portanto, trataremos adiante das características e fatores que diferenciam o federalismo brasileiro dos demais, composto na atualidade pela União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.565 municípios (IBGE, 2012).

1.3 Considerações acerca do federalismo brasileiro

De acordo com as afirmações de Costa (2007), todas as Constituições brasileiras já reconheciam o papel político de seus entes subnacionais. De forma contextual, esse tópico abordará tal afirmação na tentativa de compreender de que forma os estados e os municípios são atores relevantes no sistema federativo nacional.

A Constituição do Império, em 1824, já adotava as províncias como atores com influência política relevante que tinham por responsabilidade sanar problemas de caráter provincial, tais como educação e transporte. A Constituição de 1891, que estabeleceu a república federativa no país, teve como alicerce para o seu desenho o federalismo norte-americano, e distribuiu da seguinte forma as atribuições aos estados:

[...] os estados tinham autonomia para legislar sobre todo assunto que não fosse atribuição exclusiva da União, como política externa, controle da moeda, forças armadas etc. Mas a norma da Constituição de 1891 responsável pelo caráter 'estadualista' da República Velha (1891-1930) foi aquela que concedia o controle do imposto sobre exportações aos estados. Como os estados mais importantes eram aqueles que exportavam café, como São Paulo e Minas Gerais, foram esses também os estados politicamente dominantes (Costa, 2007:214).

No que tange aos municípios, sua importância é destacada desde a Constituição de 1891: “Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1981). Todavia, tal como explanou Costa (2007), a autonomia prevista aos municípios foi prejudicada devido à importância dos estados de São Paulo e Minas Gerais à época. Para além, tal autonomia não vigorou porque poucos possuíam legislação própria e poderes políticos autônomos, já que “proclamada à República, as municipalidades foram dissolvidas e substituídas por conselhos compostos por pessoas de confiança dos elementos dirigentes dos estados” (SILVEIRA, 1978:77).

Alterações podem ser vistas nas constituições subseqüentes – 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, com oscilações entre períodos de centralização e descentralização até chegarmos a nova ordem constitucional de 1988. A Constituição de 1988 foi marcada pela descentralização e pelo posicionamento dos municípios como terceiro ente autônomo da federação brasileira. Os municípios também foram os principais beneficiários de um processo de descentralização fiscal das receitas da União. Contudo, na divisão de competências por políticas públicas entre os entes federados, prevaleceu o compartilhamento de atribuições, com escassos mecanismos de coordenação intergovernamental:

[...] cada vez mais a União, os estados e os municípios tem sido responsáveis por áreas comuns, como educação, saúde, transporte e meio ambiente, mas sem que haja qualquer tipo de coordenação (COSTA, 2007:215).

Almeida (2011) afirma que, para além da sobreposição de funções, a relação entre União e os entes federados é fraca e se estabelece por meio de um ente – a União – que atua independente das outras partes, gerando fraca intensidade federativa com relação aos Estados que ainda é mais enfraquecida devido ao “reforço” da posição dos municípios como componentes da federação. A crítica trazida pela autora está pautada na necessidade em assegurar uma gestão diferenciada ao regime de administração local, levando em consideração a heterogeneidade presente no território nacional, algo que requer uma participação importante dos estados: “uma federação que substancialmente mereça esse nome deve dar um tratamento de pertinência dos municípios em relação aos Estados, de modo que caiba aos Estados organizar seus municípios” (ALMEIDA, 2011:100)

Tal crítica é reiterada por Tomio, Camargo & Ortolan (2011) ao explicar que a CF de 1988 desconsidera a heterogeneidade do poder local. Em municípios brasileiros, a autonomia desses está ligada a aspectos financeiros, administrativos e políticos, esquecendo-se de que há em cada município uma demanda própria. Em todo território nacional só há um único formato de município: todos possuem o mesmo nível de autonomia, o que é desnecessário quando se observa as diferentes demandas oriundas do governo local.

[...] a organização das instituições locais é pomenorizada no texto constitucional, independentemente de extensão geográfica, densidade populacional etc. A capacidade de organização e ação nas dimensões política, administrativa e financeira é exercida conforme o modelo único definido constitucionalmente (TOMIO, CAMARGO & ORTOLAN, 2011:78)

A CF de 1988, em seus artigos 21 a 25 estabelece de forma mais clara aquilo que compete a cada ente federado. Todavia, de acordo com Costa (2007) os artigos 20 a 22 limitam o campo de atuação dos estados devido ao detalhamento de competências “exclusivas da União, as comuns (que todos os membros da Federação, inclusive os municípios, podem exercer) e as concorrentes (sobre as quais tanto União como estados podem legislar)” (COSTA, 2007:216).

A respeito da tributação, utiliza-se ainda das afirmações de Costa (2007) que orienta serem os artigos 153 a 159 aqueles que norteiam a definição de quais impostos e quais taxas são exclusivas para cada ente federado. Para além, tal legislação aborda também a forma de compartilhamento das receitas, sendo que os artigos 157 e 159 são aqueles que determinam como se dá a repartição da arrecadação entre União, estados e municípios, que ocorre, principalmente, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). a partir de impostos estabelecidos pela União, que ainda é o grande arrecadador mesmo transferindo ao município suas velhas atribuições, gerando impacto nas várias políticas públicas municipais, inclusive no que diz respeito à segurança (Misse & Bretas, 2010). A respeito da tributação, ainda é importante ressaltar tal como expôs Costa (2007):

O potencial arrecadador desses impostos está diretamente relacionado com o nível de atividade econômica de estados e municípios. Desse modo, apenas os estados e municípios mais desenvolvidos – principalmente os das regiões sudeste e sul – sustentam-se exclusivamente com seus impostos. A maioria dos estados e municípios no Brasil depende de transferências de receitas tributárias da União para realizar suas funções básicas (COSTA, 2007:216)

Nota-se, portanto, certo favorecimento, do ponto de vista fiscal, para estados e municípios (principalmente os maiores arrecadadores) e do ponto de vista de distribuição de competências certo favorecimento à União, o que nos leva a refletir até que ponto os dispositivos constitucionais demonstram que a legislação propõe baixa autonomia aos entes federados (Anastasia, 2007).

Os repasses obrigatórios por parte do governo federal e do governo estadual permitem que a gestão local aconteça, embora a capacidade do município de realizá-la possa ser alterada diante da variável socioeconômica de cada um. Tomio, Camargo e Ortolan (2011) consideram que do ponto de vista normativo há elevado grau de institucionalização aos governos locais no que tange à sua organização, em detrimento da efetiva autonomia:

[...] a ausência de variações no grau de autonomia e organização dos governos locais no Brasil determina que, em virtude da padronização constitucional, todos os municípios detenham as mesmas prerrogativas e garantias, independentemente de extensão territorial, quantidade populacional e complexidade socioeconômica (TOMIO, CAMARGO & ORTOLAN, 2011:53).

Percebe-se certo consenso teórico com relação à padronização das autonomias municipais que acabam de certa maneira engessando a formulação e implementação de políticas públicas de acordo com as diretrizes da União, desconsiderando as demandas locais que nem sempre serão as mesmas que o governo central pressupõe. A auto-administração, o autogoverno e a auto-organização são características importantes inerentes aos municípios, todavia a lei orgânica que define estas organizações é restringida pela CF.

Quando se trata da política de segurança pública, a Carta Magna atribui maior responsabilidade aos estados na administração e financiamento da segurança pública. No âmbito municipal, estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o gasto municipal na segurança pública recentemente publicado pela 'Folha de São Paulo (2012) afirma que iniciativas em melhorar a segurança local são observadas, principalmente, a partir dos anos 2000, ano em que os gastos nessa área praticamente dobraram. Este aumento pode ser resultante dos investimentos da União por meio, por exemplo, do Fundo Nacional de Segurança Pública existente desde 2001 e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) existente desde 2007.

Diante da colocação dos autores e do que norteia esse trabalho pode-se questionar previamente acerca do que realmente estimula alguns municípios a se responsabilizarem pela política de segurança pública, já que há diversas variáveis que limitam o exercício da autonomia dos municípios, já que muitos ainda possuem como obstáculo a criação de capacidades institucionais para o efetivo exercício dessa atividade. Operacionalizando o conceito de federalismo, tal situação é passível de análise quando se considera a forma como a dinâmica política brasileira está estabelecida, pois no caso da política de segurança pública percebe-se as relações intergovernamentais como uma proposta de adesão, e não somente como mera transferência de responsabilidades, principalmente no que diz respeito à política acima mencionada, já que historicamente existe a dificuldade dos municípios inserirem-se no sistema referente à segurança pública em condições de igualdade com os estados (Neto, 2004). A União incentiva à adesão por meio de incentivos negativos que seria a legislação que propõe determinada atuação do município no provimento de segurança, e por meio de incentivos positivos, que seria o repasse de recurso, coordenando assim as iniciativas locais.

[...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com o quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa. (ARRETCHE, 1999:115)

Deste modo, a adesão dos municípios às ações que visam à melhoria da política de segurança ocorrerá mediante estratégias bem elaboradas e sucedidas para que a transferência de atribuições ocorra em sua plenitude. Parafraseando Tomio, Camargo & Ortolan (2011), se há somente um modelo de organização da segurança local, sendo esse contraproducente, já que todos os 5.565 municípios detêm os mesmos benefícios e abonações independentemente das complexidades socioeconômicas e culturais existentes, é possível questionar acerca de um processo “individualizado” de iniciativa de gestão da segurança pública local, já que o processo de atuação dos municípios na área da segurança pública se desenvolve “num contexto constitucional adverso, e que se depara com a resistência das polícias estaduais ao fortalecimento das Guardas Municipais” (NETO, 2004:62).

1.4 Considerações a respeito da descentralização de políticas públicas

[...] it is nonetheless in the township that the force of free peoples resides. The institutions of a township are to freedom what primary schools are to science; they put it within the reach of the people; they make then its peaceful employ and habituate them to making use of it. Without the institutions of a township a nation can give itself a free government, but it does not have the spirit of freedom (TOCQUEVILLE, 1987:54).

A sentença que abre esta seção remonta às comunidades norte-americanas do século XIX, no estudo realizado por Alexis de Tocqueville², entre 1835 e 1840, que resultou na obra *A Democracia na América*, e é aqui reproduzida na tentativa de reforçar como os poderes locais e suas atribuições são relevantes no debate, seja na área da ciência política ou na área da administração pública.

² Além de Alexis de Toqueville, Stuart Mill também é um teórico defensor da descentralização. Souza e Blumm (1999) citados por Oliveira (2011) afirmam que Mill defende os governos locais afirmando que esses são capazes de promover maior participação política de nichos da sociedade civil, além de afirmar que as instituições locais são mais eficientes no provimento dos serviços públicos.

A forma como a administração pública federal estabelece a importância dos municípios é um fator influenciador na forma como são pensadas e implementadas as políticas públicas. Na ação política contemporânea, em que a descentralização está inserida em um contexto político neoliberal, a perspectiva descentralizadora das políticas públicas assume nova dimensão em um contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal, além do crescimento da adoção de uma ideologia privatizante no setor em questão (Abrucio, 2006). Nos anos 90, a descentralização foi fortemente recomendada aos países latino americanos e defendida por determinados movimentos democratizantes que compreendiam essa ação como uma forma de reforçar a democracia e a ampliação dos direitos sociais (Oliveira, 2011) o que nos retoma a ideia de uma descentralização em um contexto político democratizante.

No contexto brasileiro, a (re)democratização e a crise fiscal resultaram em macrocondicionantes da mudança do sistema federativo nacional, gerando o *status* de importância ao tema por ser compreendido, muitas vezes, como sinônimo de cidadania e como forma de reverter a usurpação da autonomia governamental estadual e municipal pelos governos militares (Almeida, 1995). Estas mudanças também se referem à criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade,

[...] que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (ABRUCIO, 2002:03).

A literatura internacional compreende ser complexo estabelecer um objetivo específico para iniciativas de descentralização, entretanto essa também perpassa a ideia de maior *accountability*:

Os objetivos precisos da descentralização provavelmente variam entre os estados. De forma genérica, no entanto, a descentralização tem como objetivo distribuir o poder público de modo a alcançar mais eficácia e agilidade do governo, ampliar o acesso aos serviços públicos e recursos econômicos, incentivar maior participação do público no governo, para fornecer uma base sobre a qual diversos grupos possam viver juntos em paz, sustentando a estabilidade do Estado e convencendo grupos a permanecer dentro dele (SAUNDERS, s/d:02).

Além das afirmações de Oliveira (2011), Almeida (1995), Abrucio (2002) e Saunders (s/d), Bretas e Moraes (2009) afirmam que no contexto de propostas descentralizadoras “a questão da segurança não escapou desse movimento. Falava-se muito em ‘pólicia

comunitária’ e se discutia o papel do município na segurança pública” (BRETAS & MORAIS, 2009:159).

Almeida (s/d) afirma que a descentralização fortalece a capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, o que pode ser observado principalmente, mas não exclusivamente, nas políticas de cunho social. Claramente a autora expõe acerca da peculiaridade existente entre difusão e concentração do poder político, dependente das relações intergovernamentais, sendo essas, competitivas e/ou cooperativas, “necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo” (ALMEIDA, s/d:01).

Saunders (s/d) explana que optar pelo processo de descentralização pode ser benéfico ou não, cabendo ao Estado se adequar a melhor modalidade de descentralização a fim de responder de forma positiva às necessidades dos indivíduos. De qualquer forma, arranjos federativos devem envolver entre todos os níveis de governo i) a distribuição do poder legislativo, executivo e judicial; ii) a divisão de responsabilidade para funções governamentais, tais como, a educação, policiamento, água, imigração, saúde e meio ambiente; iii) a atribuição de autoridade sobre questões fiscais; iv) a capacidade dos governos de gerir seus próprios arranjos institucionais, pelos quais são responsáveis perante os seus concidadãos, (com pouca ou nenhuma intervenção pelo centro) e v) a criação de instituições centrais que envolvam os entes federados na tomada de decisão.

Almeida (s/d) afirma que no contexto brasileiro há certa dificuldade em definir precisamente o termo descentralização, sendo usado pelos especialistas de forma genérica a fim de categorizar diferentes formas de reduzir o escopo do governo central, seja i) com o intuito de deslocar o processo decisório e a fase de implementação de determinada política para governos subnacionais; ou ii) transferindo a administração de políticas definidas no plano federal; ou iii) repassando responsabilidades governamentais para o âmbito privado.

Saunders (s/d) corrobora a afirmação acima, ao relatar que há uma “infinidade” de termos porque existem diversas razões para a descentralização e diversos formatos de descentralização, gerando, por consequência, certa inconsistência na literatura. No entanto, o autor lista quatro mecanismos para que ocorra a descentralização mais comuns, sendo esses, i) a “delegação” que constitui na atribuição de poder por parte do centro a outros níveis de governo em que permanece essencialmente um estado unitário, em que o centro retém a autoridade para retirar os poderes delegados ou orientar a sua utilização (De acordo com o autor; “normalmente o poder delegado é o poder executivo ou administrativo” (SAUNDERS, s/d:01)); ii) a “devolução” que se constitui em atribuir poder legislativo e executivo (e, às vezes judicial) a outros níveis de governo de uma forma a gerar maior autonomia, sem a

completa entrega do controle formal pelo centro; iii) a “autonomia regional” que propõe atribuir autonomia a uma ou mais regiões do que é conferido a outras regiões do estado; e iv) a “federação” que pressupõe a divisão do ato de governar entre o centro e demais níveis de governo supondo autonomia em suas próprias áreas de responsabilidade.

A questão é que cada uma dessas formas são capazes de gerar diferentes consequências sobre as relações intergovernamentais. Entretanto, tal imprecisão conceitual observada por Almeida (s/d), e o processo de centralização-descentralização que ocorre em muitos países federados não gera, na mesma proporção, a redução da importância do governo central:

[...] centralização e descentralização têm sido fenômenos antes concomitantes do que mutuamente excludentes. Assim não há razão para pensar que a descentralização implica inexoravelmente a redução da importância da estância nacional. Ela pode resultar seja na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios (ALMEIDA, s/d:02).

Saunders (s/d) corrobora do posicionamento de Almeida (s/d) quando explana a respeito dos quatro mecanismos por ele listados serem passíveis de observação ao longo de um espectro de arranjos capazes de retratar maior ou menor autonomia. Dessa forma, os tipos não são distintos e em alguns casos a escolha, em tese, por um dos modelos pode resultar em um tipo, na prática, diferente:

[...] pode ser diferente na prática: um arranjo que parece ser relativamente mais centralizado, no seu desenho, por vezes, pode fornecer a autonomia local significativa na prática, dependendo das circunstâncias do estado (SAUNDER apud LITVACK AND SEDDON, 1999:19).

O Brasil é um país federativo que, desde a Constituição de 1988, engloba os municípios no processo de descentralização, tendo como característica a ideia de (re)democratização da vida pública devido a (re)valorização da esfera local – administrativa – de governo. Tal como observa Andrade (2007) houve um repasse de responsabilidades no que diz respeito a implementação de políticas públicas para a órbita dos municípios, o que pode ter gerado uma visão de melhoria diante da visão anterior predominante, de caráter coronelística,³ existente no País.

³ O coronelismo é muito bem abordado na obra *Coronelismo, Enxada e Voto* de Victor Nunes Leal que explana ser este fenômeno o que gerou a dependência estrutural dos municípios com relação aos estados e a União, gerando baixa coordenação de atividades. O termo coronel ainda é utilizado para definir indivíduos que possuem influência no poder local.

De acordo com Abrucio (2006), a descentralização é um processo político que resulta na transferência de poder decisório da União aos governos subnacionais que: “i) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; ii) para comandar diretamente sua administração; iii) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem, e, por fim, iv) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira” (ABRUCIO, 2006:78). Deste modo, a desconcentração do poder administrativo, ocorre por meio da transferência de atribuições.

Ainda de acordo com Abrucio (2006), entre os anos de 1950 e 1980 as intervenções do estado se davam via três pilares: o keynesiano (econômico), o *welfare state* (social) e o burocrático weberiano (administrativo) o que corroborava com o papel da intervenção estatal centralizada. Todavia, com a expansão do segundo pilar, maiores demandas foram surgindo, e, quando o Estado aumenta a provisão de serviços, tende-se a aumentar estruturas de gestão em nível local: “dito de outro modo, a expansão do *welfare state* e da democracia, frutos do período de grande nacionalização da política, favoreceu a constituição de demandas descentralizadoras” (ABRUCIO, 2006:80-81).

Bretas e Morais (2009) corroboram as afirmações de Abrucio (2006) a respeito das demandas descentralizadoras, quando estes afirmam que os serviços policiais foram questionados pela sociedade devido ao aumento dos índices de violência, gerando críticas à atividade policial e, ao mesmo tempo, motivando propostas de novos modelos de ampliação da segurança pública. Assim como nas políticas sociais, o município é o *locus* que responderá diretamente aos usuários quando estes não estiverem satisfeitos com a segurança.

Oliveira (2011) reforça os argumentos de Abrucio (2006) ao mencionar que a descentralização que ocorre no Brasil, requerida por meio da Carta Magna de 1988, está alicerçada em três pilares ou graus:

[...] a) descentralização política, com a elevação dos municípios ao *status* de entes federados autônomos; b) descentralização administrativa, com repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços sociais para os governos locais; e c) descentralização fiscal, com repasse de recursos federais aos municípios, além da transferência da responsabilidade pela coleta de impostos municipais [...] (OLIVEIRA, 2011:199).

A autora explana que em caráter efetivo os municípios brasileiros adquiriram somente o *status* de ente federado, já que dependendo da política é passível de observação a maior ou menor participação do governo federal na direção em que se deve tomar determinada política pública. A autora nomeia, portanto, de “descentralização autonomista” o momento em que os

governos subnacionais possuem maior autonomia e de “descentralização dirigida” o momento em que o governo federal torna-se mais ativo e com voz determinante no formato das políticas públicas.

Nesse ponto, faz-se necessário apontar a importância de explicitar o tipo de descentralização que está em discussão: se é uma descentralização voltada para os estados ou se está voltada para os municípios:

Estadualização é diferente de municipalização, uma vez que a capacidade de assunção das responsabilidades pelas políticas que estão sendo descentralizadas é muito diferente para estados e para municípios. Ambas podem ocorrer concomitantemente, o que de fato ocorreu no contexto da redemocratização, levando ao diagnóstico de ser esta uma das consequências da descentralização, tornando os governadores atores políticos centrais, detentores de amplos recursos de poder e influência sobre os rumos da política nacional [...]. Ao mesmo tempo, a descentralização deu amplos poderes aos governos locais, que ganharam autonomia política e recursos financeiros para uso discricionário, sob poucos sistemas de avaliação (OLIVEIRA, 2011:201).

Além da consequência acima citada, a autora afirma que a desigualdade gerada pela descentralização é consensual entre os teóricos que abordam o tema⁴. A autora também menciona, embasada em Duchacek (1970), acerca do relacionamento entre as esferas, sendo esse aspecto capaz de otimizar as consequências acima citadas. Tal aspecto é notório principalmente quando se trata da relação estado-município, já que a delegação de responsabilidades por parte da União para com os estados ocorre de maneira compartilhada entre os atores, enquanto que a descentralização proveniente da relação estado-município é, de acordo com a autora, de caráter unitário, ou seja,

os termos do ‘contrato’ são determinados pelos estados [...]. Consequentemente os municípios podem receber recursos e decidir sobre como aplicá-los localmente, mas sempre dentro das regras estabelecidas pelos estados (OLIVEIRA, 2011:205).

Diante da abordagem da autora, há na administração pública local dificuldades em definir diretrizes de determinada política pública, *todavia o prefeito tem o poder de decidir como aplicar recursos ou como gerir responsabilidades repassadas pelo governo estadual*⁵ (Oliveira, 2011). Nota-se que dessa discussão decorre uma peculiaridade referente ao

⁴ A autora afirma que o governo federal não consegue controlar todos os aspectos das políticas subnacionais, principalmente no que tange a gastos sociais, já que é impossível definir um gasto padrão. Dessa forma, a autora explana que estados ou municípios mais ricos tendem a gastar mais e cada qual a sua maneira.

⁵ Grifo meu.

federalismo brasileiro: a descentralização exercida não ocorre somente da União para os estados, como também da União para os municípios:

[...] municípios não estão subordinados aos comandos dos estados, ainda que em muitos casos dependam dos repasses financeiros destes – em complementação à aqueles realizados pelo governo federal – para arcarem com as atribuições municipais. A única restrição que os municípios têm em relação aos governos estaduais é a de não ultrapassar os limites impostos em suas constituições, assim como não podem ultrapassar os limites da Constituição Federal. De resto, pouca relação de dependência e subordinação [...] (OLIVEIRA, 2011:206).

Ao analisarmos a Constituição do Estado de Minas Gerais com o intuito de observar se a legislação estabelece algum limite para os municípios no que tange a segurança pública, é possível observar que não há prerrogativas além de simplesmente estabelecer a possibilidade de institucionalização de uma guarda civil ou municipal, mesmo sendo pautado pelo artigo 136 o fato de a segurança pública ser responsabilidade de todos:

Art. 136 – A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar.

Art. 137 – A Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar se subordinam ao Governador do Estado.

Art. 138 – O Município pode constituir Guardas Municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República (MINAS GERAIS, 1989:78).

Em nível de comparação, a Lei Orgânica do município de Belo horizonte também restringe a segurança pública à criação de Guardas Municipais:

[...] Art. 12 - Compete ao Município, entre outras atribuições:

XIV - constituir Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos da Constituição da República (BELO HORIZONTE, 1990:05).

Pode-se observar, portanto, que a legislação vai ao encontro das afirmações da autora já que a atribuição dada aos municípios não ultrapassa limites previstos nas Constituições estadual e na federal em seu artigo 144. Para além, resguarda-se aos municípios somente a autonomia no que tange a criação de Guardas Municipais, excluindo a possibilidade de ser responsável por executar outras atividades de cunho preventivo, “consagrando uma curiosa

contradição de registrar de forma centralizada uma expectativa descentralizadora” (BRETAS & MORAIS, 2009:159).

Diante do exposto é possível constatar três efeitos referentes a este tipo de descentralização: i) os municípios possuem autonomia no que tange ao repasse de recursos da União; ii) a União tenta coordenar as atividades do município na medida em que repassa recursos para programas específicos e iii) a tentativa de coordenar pode ser prejudicada quando a União formula determinadas políticas públicas desconsiderando características específicas dos entes federados, já que

[...] o Governo Federal, ao planejar políticas para todos os municípios, gera desenhos de políticas públicas “universais”, ou seja, que possam ser implementados em qualquer município e realidade regional; conseqüentemente, minora-se significativamente a possibilidade de variações locais. Paradoxalmente, o desenho altamente descentralizado do federalismo brasileiro neutraliza um dos seus objetivos centrais, qual seja, o de possibilitar alternativas adequadas para cada uma das distintas realidades locais (OLIVEIRA, 2011:207).

Pode-se argumentar previamente que a estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social brasileiro, tais como a saúde e a assistência social vêm, nos últimos anos, sendo redesenhada devido à sua complexidade e, conseqüentemente, sua necessidade de descentralização e, nesse mesmo contexto, a pauta relativa à segurança pública possui investimentos do governo federal e do estado, sendo que a norma existente para a atuação da GM nem sempre é respeitada pelos gestores municipais, que tentam delinear as ações da GM de acordo com as demandas que surgem no município, diminuindo a indução que as diretrizes da União deveriam gerar na atuação dos municípios na área da segurança.

Se, tal como nos informa Arretche (2004), a forma como se dá o federalismo brasileiro estabelece variações quanto à coordenação das políticas públicas dependendo de como é estabelecida as relações entre os entes federados, é possível questionar acerca da possibilidade de que tal redesenho do Sistema de Proteção Social influencie no processo descentralizador, por exemplo, na área de segurança pública, como tentativa de atender de forma mais eficaz as demandas locais, tal como ocorre nas políticas de proteção já citadas, pois “a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental” (ARRETCHE, 2004:17). Ou seja, diante de repasses garantidos para determinados fins, os entes federados mantêm certo compromisso abaixo do esperado:

Estados e municípios, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto da lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. [...] a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que esses detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais (ARRETICHE, 2004:19).

Parafraseando Arretche (2004), a autonomia dada aos entes federados permite que estes adotem uma agenda própria, principalmente no que tange a área de políticas públicas de cunho social. Ao inserirmos a perspectiva da segurança pública, nota-se que há certa variação na atuação dos municípios e na composição do que as Guardas Municipais devem fazer. Ou seja, o formato de distribuição de competências entre os entes federados “é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” (ARRETICHE, 2004:22).

Em um país de abrangência continental e com demandas heterogêneas, criar um mecanismo que possa otimizar a forma como se compreende a segurança pública e, conseqüentemente, a forma de conduta e atuação das Guardas Municipais, como por exemplo, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)⁶ é considerado neste trabalho uma iniciativa positiva, afinal em termos de segurança pública a nível estadual e federal muitos já são os impasses que provavelmente deságuam nos municípios tornando o debate e as decisões na arena política, referente a segurança pública, ainda mais complexo:

O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação (ARRETICHE, 2004:24).

A afirmação acima demonstra a existência de certa distinção entre as prerrogativas e atribuições de cada ente e a coordenação, formulação de regras gerais e execução de políticas públicas, ou seja, há transferências de competências sobre a execução de políticas públicas da União para seus entes federados e, paralelamente, há abertura para a União legislar sobre as mesmas políticas, caso seja de interesse do governante (Arretche, 2009). A autora vai além ao afirmar que a formulação autônoma de políticas públicas por parte dos governos subnacionais foi limitada pela CF já que “a União está autorizada a legislar sobre todas as políticas

⁶ O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi concebido com o objetivo de integrar as ações das polícias nas três esferas do Poder Executivo. Será considerado mais adiante.

estratégicas, mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2009:404).

Nota-se, tal como Almeida (s/d) explana, certa impropriedade de clareza na definição de competências no âmbito da federação devido à estipulação de cerca de trinta funções concorrentes entre União, estados e municípios. Todavia, alguns executivos municipais, em todo o território nacional, se atiraram de diferentes formas quando a pauta na agenda política é a respeito da criação das Guardas Municipais (Bretas & Morais, 2009).

A respeito da segurança pública, legalmente, a União propôs a criação do SUSP que não é de adesão obrigatória, porém, é passível de questionamento se a dificuldade de adesão à iniciativa pode vir a ser explicada por meio dos argumentos de Arretche (2004), que acredita que o problema está na forma como estão estruturadas as relações federativas que acabam por afetar as estratégias de coordenação vertical das políticas nacionais, além da vinculação de receitas que podem vir a reproduzir desigualdades preexistentes. Pode-se questionar também pautado nas afirmações de Bretas & Morais (2009) a respeito dos municípios desconhecerem a viabilidade de uma definição única para as inúmeras Guardas Municipais existentes.

O sistema federativo descentralizado bem ou mal cumpre seu papel de gestor e, se os estados e municípios não conseguem definir suas autonomias, há uma certeza: estados e municípios desejam a descentralização sempre que esta for conservada por financiamentos do governo federal. Se para as políticas sociais, muito bem avaliadas no processo de descentralização, há incertezas no que tange ao rumo dessas, devido a problemas de irregularidade nas transferências, para a política de segurança tais incertezas podem se repetir, já que “a disposição dos estados em desenvolver políticas ativas de descentralização; e a dos municípios em assumir plenamente as responsabilidades de gestão dos equipamentos e de prestação de serviços” (ALMEIDA, s/d:06) é dependente do repasse de recursos e, além disso, no caso da Segurança Pública, ainda existem limites constitucionais a serem considerados.

Saunders (s/d) compreende, que independente da forma como se descentraliza, o importante é almejar às necessidades do Estado e dos cidadãos, todavia teóricos brasileiros, como Almeida (s/d), acreditam que a iniciativa de descentralizar é clara e importante, mas, não observa-se na arena política a criação de mecanismos adequados para otimizar um federalismo mais cooperativo capaz de utilizar de forma mais racionalizada as capacidades, os processos de financiamento, decisão, gestão e recursos disponíveis, já escassos.

Há uma gama de possíveis variáveis através das quais a coordenação pode ser alcançada. Estas incluem uma *chamber of the central legislature*, uma espécie de câmara

central, na qual as unidades constituintes são representadas e reuniões formais de caráter regular com a presença de representantes de cada um dos entes federados com o objetivo de compartilhar experiências, coordenar políticas e desenvolver planos de melhoria. De acordo com o autor estas disposições permitem que as unidades constituintes contribuam para a tomada de decisão, embora cuidados devam ser tomados para que a garantia de cooperar não acabe resultando no incentivo à centralização, que mina na devolução do poder à União (Saunders, s/d).

De acordo com o Ministério da Justiça, em seu *Projeto de Segurança Pública* nacional pressupõe-se a ideia de criação de uma espécie de *chamber of the central legislature* “agência composta por um colégio de Ministros, de Secretários de Estado, e de Secretários Municipais” (BRASIL, 2012:18). O objetivo maior desta agência é formar uma coordenação unificada e apresentar a mesma abrangência da política a ser formulada e executada, sempre guardando as especificidades das esferas governamentais.

Nota-se que além da descentralização ser considerada uma demanda social para melhor *accountability* esta também é consequência do arranjo federativo. As afirmações acima são importantes para a tentativa de consolidar o processo de coletivização da segurança quando instituições federais, como o Ministério da Justiça, afirmam ser este “um bem por excelência democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, que constitui direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós” (BRASIL, 2012:05).

2 OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E A CRIMINALIDADE

“[...] depende da própria vontade dos gestores.”

Ricardo & Caruso (2007)

2.1 Preâmbulo

O município é um *locus* eficiente para o enfrentamento de problemas relativos à criminalidade no Brasil? Esta questão, que anima o presente capítulo, é crucial diante da estrutura das relações federativas nas políticas específicas, já que a coordenação vertical destas é estrategicamente afetada por esta relação (Arretche, 2004).

Ao discutir o formato das políticas públicas – incluindo a forma como o município executa a política de segurança, que é uma política estratégica – nota-se que determinadas iniciativas de inserir a temática na agenda partem da ação de indivíduos e/ou grupos que têm por objetivo influenciar o processo político, ou de forma mais ampla, desenvolver uma ação em solidariedade com outros atores, seja no âmbito de um grupo, classe ou Estado, com a finalidade de intervir, em uma estrutura formada em torno de interesses que costumam ser caracterizados como aleatórios (Reis, 2007).

É pertinente considerar que as esferas públicas funcionam como um sistema capaz de perceber, identificar, tematizar e problematizar as demandas da sociedade civil (Habermas, 1997) com o intuito de solucioná-las. Essas são escolhidas a partir de temas elaborados em forma de opiniões focalizadas, sendo, posteriormente, transformadas em opinião pública. Dessa forma, acredita-se que a temática da segurança pública recebe devida importância ao se transformar em opinião pública e ser compreendida como um bem público.

Ressaltar a importância que os atores políticos dão à segurança pública na contemporaneidade vai ao encontro das explicações de Habermas (1997), ao afirmar que a esfera pública tem por objetivo reforçar a pressão exercida pelos problemas, indo além de simplesmente percebê-los, e fazer com que tais problemas sejam assumidos pelos poderes. Se na esfera pública as demandas são escolhidas, essa mesma esfera não pode ser produzida de qualquer forma, e, antes que os atores que agem estrategicamente a assumam, ela deve reproduzir-se a partir de si mesma e deve se configurar como uma estrutura autônoma. Na

esfera pública liberal, os atores podem exercer influência, mas não poder político, mas tal influência tem que antes passar por um filtro formado pelos processos institucionalizados da formação democrática da opinião, transformar-se em poder comunicativo e infiltrar-se em uma legislação legitimada (Habermas, 1997).

Nota-se que o Estado tem, ao mesmo tempo, o papel de destinatário e co-formador da esfera pública, já que o mesmo procura assumir e tratar problemas em que as soluções encontrem a mais ampla aceitação possível a fim de evitar controvérsias. Uma destas soluções pode ser o que Abrucio (2005) intitulou de “medidas de descentralização”, sendo os municípios um ator importante capaz de colaborar ou fortalecer determinadas ações políticas.

Partindo do pressuposto que a administração pública nacional tende a centralizar a formulação e implementação de políticas públicas (Prates, 2007), deixando aos entes a responsabilidade de execução e gestão, que não é uniforme a todos, propõe-se neste capítulo abordar o conceito de descentralização, muito recorrente principalmente nas políticas sociais; e relatar como a descentralização do provimento de segurança é analisada. Este debate é importante para compreender como teoricamente está discutida a questão da gestão local no que tange a segurança dos municípios e como os atores estrategicamente interessados em discutir tal temática o fazem.

A arena política em que se insere a segurança pública é constituída de diversos atores que atuam em diversas políticas públicas. A política de segurança pública é reproduzida no município também por meio de políticas públicas de caráter social, pela polícia militar, pela polícia civil, como também por meio das Guardas Municipais, objeto este que será tratado no presente capítulo para compreender como a União propõe uma atuação às Guardas Municipais. Torna-se importante também retratar a legislação proposta pela União que norteia os entes federados. Ressalta-se que a temática de atuação das Guardas Municipais como ator proveniente de sensação de segurança local é considerada uma discussão recente, já que, no caso brasileiro, o que prevalece é o modelo de duas polícias estaduais: uma civil e outra militar. Nesse sentido, aborda-se a Guarda Municipal como componente do processo de descentralização da política pública municipal na área de segurança, trazendo um novo formato à mesma.

2.2 O aparato que regulamenta o provimento de segurança

2.2.1 Incentivos positivos e negativos para o provimento de segurança

Para que a União, por meio do Ministério da Justiça, alcance o objetivo de prover segurança para toda a população, faz-se necessário à existência de leis e órgãos que colaborem na definição das responsabilidades de cada ator fazendo com que cada um tenha conhecimento daquilo que lhe compete. Neste tópico tenta-se compreender os principais movimentos na área da segurança pública em âmbito nacional (Soares, 2007) por compreender que é devido à regulamentação anterior a 2012 que se resulta o quadro atual.

Dentre toda a descrição aqui traçada, considera-se de maior relevância a legislação constitucional e também o Projeto de Lei (PL) que dá origem ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) por considerar que este, por mais que não seja uma lei efetiva é a visão da União quando se discute a política de segurança, por ser uma iniciativa do próprio MJ. A legislação é aqui compreendida como um incentivo negativo por parte da União na tentativa de direcionar as ações e induzir o comportamento dos entes federados enquanto que os incentivos positivos seriam os repasses financeiros aos municípios.

A primeira legislação é, portanto, a Carta Magna de 1988 que possui um capítulo específico sobre a segurança pública. No ano de 2002, o Congresso Nacional propôs uma Emenda Constitucional (ANEXO C) com o intuito de alterar o artigo 144 da Constituição Federal em seu §8º além de acrescentar o §10º para melhor identificar as competências da Guarda Municipal e criação da mesma. O referido artigo da CF assim está redigido:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

V - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º *Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*⁷

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39 (BRASIL, 2012).

As mudanças propostas seriam as seguintes:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais⁸, conforme dispuser lei federal.

§ 10º Compete à União criar, organizar e manter a guarda nacional, com atribuição, além de outras que a lei estabelecer, de proteger seus bens, serviços e instalações. (BRASIL, 2012)

Nota-se que o §8º incrementa a responsabilidade da GM para além do patrimônio do município, dando à instituição a capacidade de atuar também nos logradouros e protegendo os moradores, tal como é atribuído à Polícia Militar.

Anterior ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a repressão e o emparelhamento das polícias eram o foco da política de segurança pública, pois a visão de que a criminalidade estava eminentemente ligada à questão de polícia era fortemente defendida (Lima, 2010). Um incentivo criado no segundo mandato deste presidente foi o Plano Nacional de Segurança Pública que, de acordo com Adorno (2003) citado por Lima (2010), “pretendia alcançar a segurança pública em seu conjunto e propunha uma abordagem

⁷ Grifo meu.

⁸ Grifo meu.

sistêmica e holística no enfrentamento dos problemas da segurança pública no país” (ADORNO apud LIMA, 2003:122) voltado para a melhoria das instituições policiais. Neste período a já existente Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) contribuiu para a melhoria da gestão da política de segurança pública, desconsiderando a institucionalização das GM, mas com o:

o estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando a qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar (SOARES, 2007:84-85).

De acordo com o MJ, a perspectiva sistêmica é considerada a premissa maior para a boa execução da atividade de segurança pública, já que é necessária a interação permanente dos diversos órgãos públicos em consonância com a sociedade. A respeito da prestação de serviços públicos de segurança, a União afirma que este serviço engloba atividades de cunho repressivo e preventivo, seja de natureza policial ou não-policial (um exemplo de atividade não-policial seria o provimento de iluminação pública), sendo que ambos devem manter conjunta e permanentemente o sentimento coletivo de segurança (Brasil, 2012) e para tal faz-se necessário que todos os entes federados cooperem para a melhor execução da política.

Por meio do decreto n.º.6.061 de 15 de março de 2007, já no governo Lula, a já existente Senasp teve sua estrutura e suas competências abordadas de forma a promover, de acordo com Lima (2010), ações mais específicas que incluíam os estados e os municípios. Dentre as suas responsabilidades compete à Senasp:

i) assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; ii) planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; iii) elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; iv) promover a integração dos órgãos de segurança pública; [...] viii) *estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade*⁹; [...] xi) promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública; xii) incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública (BRASIL, 2007).

⁹ Grifo meu.

A Senasp gerencia o Plano Nacional de Segurança Pública, sendo que este Plano pretende reduzir a criminalidade e violência mediante a implantação do SUSP, propondo maior articulação dos entes federados para o provimento da segurança aos cidadãos. No ano de 2007¹⁰, um Projeto de Lei foi criado a fim de otimizar a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública além de instituir o SUSP e dispor sobre a segurança cidadã. O SUSP nos remete a mesma metodologia de determinadas políticas públicas nacionais como a saúde e educação. Inserido neste Sistema, existe uma ação com o objetivo de reformar substancialmente a esfera municipal, com a institucionalização da Guarda Municipal, com um papel mais restrito em comparação com demais atores presentes no provimento da segurança, mas ainda sendo a instituição referência nos municípios. O SUSP se intitula como único, todavia possui diversos órgãos de segurança autônomos, que devem atuar “nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica” (BRASIL, 2007). A operacionalização do SUSP como desdobramento do Plano Nacional de Segurança Pública, integra, de acordo com o MJ, os órgãos pertinentes ao campo da justiça criminal nas três esferas do Poder Executivo, com isso, experiências bem sucedidas de uma localidade poderão ser implantadas em outras (BRASIL, 2012).

No que tange o Projeto de Lei acima citado, a GM é mencionada em parágrafo único como o ator que irá colaborar nas atividades de prevenção de forma suplementar, além de auxiliar na implementação das políticas de segurança pública dos entes federados (Brasil, 2007). Nota-se uma importante diferença de atribuições para a GM entre o PL que institui o SUSP e a emenda constitucional e para além, desde 2003, alguns PL tramitam a fim de criar maior autonomia para as GM, tal como demonstra o quadro 1 abaixo.

¹⁰ O Projeto de Lei citado de número 1937 do ano de 2007 tramita hoje na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei de número 3734 do ano de 2012.

(continua)

Ano	Projeto de Lei	Aspectos Relevantes
2003	PL 1.332/2003 Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a Constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências.	A justificativa é de que as GM deverão dar proteção mais ampla possível aos bens, serviços e instalações, de forma preventiva e repressivamente. Art. 2º - As Guardas Civas desempenharão missões eminentemente preventivas. Art. 3º - As Guardas Civas deverão possuir caráter essencialmente civil, porém, quando em serviço, seus integrantes estão autorizados a portar armas Art. 7º - § 1º Caso o fato caracterize infração penal, os Guardas Civas encaminharão os envolvidos, diretamente, à autoridade policial competente. Art. 8º - As Guardas Civas poderão integrar as atividades policiais de envergadura realizadas no Município, quando planejadas conjuntamente. Art. 16 - Os órgãos policiais Estaduais e Federais, quando solicitados pelos Comandos das Guardas Civas, poderão, em conjunto com as Prefeituras Municipais interessadas, desenvolver ciclos de debates, treinamento em conjunto, visando o aprimoramento profissional e operacional do serviço de segurança a ser realizado pelas Guardas Civas.
2004	PL 2.857/2004 Autoriza porte de arma de fogo aos integrantes das Guardas Municipais quando em serviço.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
	PL 3.854/2004 Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e dá outras providências.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
2005	PL 5.959/2005 Dispõe sobre regulamentação, atribuição e competências das Guardas Municipais como órgãos do Sistema de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências.	Função de polícia municipal preventiva e comunitária. Art. 2o São atribuições específicas das Guardas Municipais: V - exercer o poder de polícia com o objetivo de proteger a tranquilidade e segurança dos cidadãos dentro do respectivo município, bem como o poder de polícia administrativa, executando o serviço de fiscalização inerente a legislação municipal e o cumprimento de suas posturas. Art. 7o Quando solicitados para o atendimento de ocorrências emergenciais, ou deparando-se com elas, os guardas municipais deverão dar atendimento imediato, em especial nos casos de flagrante delito. § 1º Caso o fato caracterize infração penal, os guardas municipais encaminharão os envolvidos, diretamente, à autoridade policial competente. Parágrafo único. O cargo de Comandante ou equivalente deverá ser ocupado por guarda municipal de carreira. Art. 11. Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma, por tempo integral, nos limites territoriais do Estado a que pertença a instituição.
2006	PL 6.665/2006 Altera a redação da Lei nº. 10.826/03, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais, nos limites dos respectivos Estados.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
	PL 6.810/2006 Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de colete à prova de balas aos Guardas Municipais de todos os Municípios do Brasil.	Sem relevância para a pesquisa.
	PL 7.284/2006 Altera dispositivos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.

Quadro 1: Projetos de Lei a respeito da Guarda Municipal em tramitação na Câmara dos Deputados

fonte: Projetos de Lei e outras proposições da Câmara dos Deputados
elaboração própria

(conclusão)

2007	PL 1.017/2007	Altera dispositivo da Lei nº 10.826, de 2003 (Estatuto do Desarmamento).	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
2008	PL 3.969/2008	Altera a Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição.	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
2009	PL 4.821/2009	Inclui inciso XII, no art. 295, do Código de Processo Penal (Decreto Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941).	Referente a prisão especial.
	PL 4.896/2009	Altera dispositivos da Lei nº 10.826, de 2003 (Estatuto do Desarmamento).	Incluir as guardas municipais, independentemente das dimensões da população do Município, no rol das instituições públicas autorizadas ao porte de armas de fogo em serviço.
2010	PL 7.937/2010	Destina o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais.	Sem relevância para a pesquisa.
2011	PL 201/2011	Destina o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais.	Sem relevância para a pesquisa.

Quadro 1: Projetos de Lei a respeito da Guarda Municipal em tramitação na Câmara dos Deputados

fonte: Projetos de Lei e outras proposições da Câmara dos Deputados
 elaboração própria

De acordo com a própria Senasp, o PL n°1.332 de 2003 é referência para os demais PL que discutem a atuação das GM, sendo que sete dos treze PL discutem a questão do porte de armas às GM independente das dimensões da população do município.

No que tange ao incentivo positivo disponibilizado pela União tem-se o Fundo Nacional de Segurança Pública, instituído pela lei n°10.201, de 14 de fevereiro de 2001 que é o mecanismo de distribuição de recursos para o provimento da segurança. Na época de criação do Fundo a abordagem sistêmica de compreensão da segurança pública não foi priorizada e

o Fundo acabou limitado a reiterar velhos procedimentos, antigas obsessões, hábitos tradicionais: o repasse de recursos, ao invés de servir de ferramenta política voltada para a indução de reformas estruturais, na prática destinou-se, sobretudo, à compra de armas e viaturas. Ou seja: o Fundo foi absorvido pela força da inércia e rendeu-se ao impulso voluntarista que se resume a fazer mais do mesmo (SOARES, 2007:85).

Atualmente para obter tal incentivo é necessário que o ente federado tenha i) instituído em seu âmbito, plano de segurança pública, ou ii) que os integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP)¹¹ cumpram os prazos estabelecidos pelo órgão competente para o fornecimento de dados e informações ao Sistema ou que iii) os municípios mantenham GM ou realizem ações de policiamento comunitário ou, ainda, institua o Conselho de Segurança Pública¹².

2.2.2 Demais iniciativas para provimento da segurança nos municípios

Diagnóstico realizado no ano de 2003 que resultou no documento *Projeto Segurança Pública para o Brasil* já no governo Lula encontrou como problema a falta de construção de instrumentos operacionais, já que de acordo com o MJ, a própria segurança pública estadual é capaz de atuar na compreensão das dinâmicas criminais do próprio estado e de seus

¹¹ O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) possui a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: segurança pública; sistema prisional e execução penal; e enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas (Brasil, 2012).

¹² “Desde outubro de 2003, com a alteração da Lei que regulamenta o FNPS (Lei. 10.201/01, alterada pela Lei n° 10.746/03), não é necessário que o município mantenha Guarda Municipal para pleitear recursos do Fundo, mas se tiver implantado Conselho de Segurança Pública ou se realizar ações de policiamento comunitário, também poderá apresentar projeto para implementação de ações voltadas à prevenção da violência e criminalidade” (BRASIL, 2005:27).

municípios, não sendo ações excludentes. Portanto, a “falta de instrumentos operacionais é que constitui a fonte das dificuldades mais urgentes e imediatas” (BRASIL, 2003:48) no âmbito local e esse instrumento seria a Guarda Municipal. Contudo, as GM sofrem de acordo com o relatório do MJ, de “não institucionalização”, conforme trecho do próprio relatório que aponta:

Hoje, muitas Guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma autoestima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias guardas sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares. Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade/confiabilidade/eficiência. Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida. O acesso à tecnologia de informação e comunicação, freqüentemente, é precário e contingente. Os equipamentos e a preparação física são precários. Não há, em tantos casos, símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade. Os regimes de trabalho nas guardas de vários municípios não estão padronizados e não há uniformização nem mesmo no plano do vestuário ou no acesso a armamento – esse acesso, aliás, pode provocar uma tragédia, a qualquer momento, pois geralmente não é condicionado a treinamento condicional adequado (BRASIL, 2003:48).

Nota-se, pela descrição acima, o quão importante é considerar uma legislação que, tal como informa o *Projeto Segurança Pública para o Brasil* consiga gerir alguns pontos norteadores para que a institucionalização da Guarda Municipal ocorra em sua plenitude, diminuindo a existência de GM muito, ou pouco preparadas almejando portanto, o *status* de protagonistas da segurança municipal (Brasil, 2003).

O Projeto estabelece às Guardas Municipais responsabilidades para além da proteção do patrimônio ampliando o escopo de atuação, propondo modificações no formato atual da GM. Para o governo central, a instituição Guarda Municipal é analisada como solucionador de problemas, devendo, portanto, possuir inúmeras competências para “compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão” (BRASIL, 2003:49), tornando-se capaz de solucioná-los de fato.

Para alcançar o conhecimento pluridimensional, o guarda deve, em caráter permanente, se fazer presente nas vias públicas, portando armamentos leves¹³, aproximando-se dos moradores locais por meio do diálogo, conquistando assim a confiança desses e, por consequência, inibindo o crime e a violência¹⁴. Esta autonomia repassada para o guarda trará como benefício a “descentralização da estrutura de tomada de decisões operacionais” (BRASIL, 2003:49).

Outras mudanças propostas estão elencadas no documento, a saber, i) adoção da metodologia de geoprocessamento e a gestão da informação atuando tal como o *CompStat*¹⁵ norte-americano; ii) controle interno baseado no rodízio entre membros da própria GM e de instituições interessadas, afim de evitar prejuízos na progressão da carreira; iii) controle externo efetivado por ouvidoria independente; iv) estimulação da incorporação de mulheres e de minorias indo ao encontro das questões ético-legais; v) formação analisada como um processo permanente e multidisciplinar; vi) constituição da identidade institucional e hierarquia da GM via mérito (o que é considerado suficiente para sustentar a disciplina); vii) realização de qualificações profissionais, acompanhamento psicológico e, inclusive, prevenção ao alcoolismo e drogadição; viii) criação de centros de referência para formulação de agendas comuns com foco na intervenção e avaliação dos resultados; ix) “articulação com a Polícia Militar (e também com a Polícia Civil) [...] com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado [...] norteando-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público” (BRASIL, 2003:51); dentre outras, sendo que todas as mudanças devem “se constituir no pressuposto para a concessão do poder de polícia para as Guardas Municipais” (BRASIL, 2003:51).

Já no ano de 2007, para que as instituições de segurança possam atuar em conjunto, o MJ brasileiro, por meio das diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, pela Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007, criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) “que reitera o Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do presidente Lula, o qual, por sua vez, incorporava, o que já estava, embrionária ou

¹³ O “Projeto Segurança Pública” propõe, inclusive, a ênfase no treinamento em artes marciais por crer que tal conhecimento é uma vantagem prática e cultural, infundindo na corporação o uso comedido da força compatível com o respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2012).

¹⁴ Nota-se, não em caráter exclusivo, todavia com maior ênfase, a metodologia de mediação de conflitos (Brasil, 2012).

¹⁵ Computerized Statistics – Estatística Computadorizada: sistema informatizado de geoprocessamento dos dados criminais, articulado a modelo participativo e rigoroso de gestão, fundado na combinação entre planejamento coletivo e monitoramento permanente (BRASIL, 2012:50).

tacitamente, presente no Plano Nacional do governo Fernando Henrique Cardoso” (SOARES, 2007:92).

O eixo central do Pronasci é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime por meio de convênios celebrados, contratos, acordos e consórcios com estados e municípios (Brasil, 2012). Cabe ressaltar que o MJ estabelece alguns parâmetros no que tange à segurança: a defesa social é conceituada como uma prestação de serviços de segurança pública e de defesa civil sendo que segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, concretizada quando se protege a cidadania, prevenindo e controlando a criminalidade e a violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania. Já a defesa civil é um conjunto de medidas que visam prevenir e limitar os riscos e perdas a que estão sujeitos à população, os recursos da nação e os bens materiais de toda espécie, tanto por agressão externa quanto em consequência de calamidades e desastres da natureza (Brasil, 2012).

De acordo com o MJ o Pronasci articula ações de defesa social com o intuito de prevenir os indivíduos e as causas que levam à violência por meio de quatro eixos, quais sejam: i) valorização do profissional de segurança pública; ii) melhoria do sistema penitenciário; iii) combate à corrupção policial e iv) fortalecimento local na prevenção à violência. A execução do Programa é dependente de mobilizações policiais e comunitárias de forma articulada, não excluindo as estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade.

Como estratégia de coordenação do SUSP, viabilizou-se nos estados que aderiram ao Pronasci à criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que reforça a ideia de atuação sistêmica do provimento de segurança, já que o MJ afirma que a implementação do GGI se justifica devido à “interlocação dos planos nacional e estadual de segurança pública para promover um esforço conjunto das instituições na expansão do respeito às leis e aos direitos humanos e consequentemente redução da criminalidade e insegurança pública” (BRASIL, 2012). A proposta é que o GGI atue em três frentes sendo essas i) melhoria da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal; ii) implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial; e iii) constituição da informação como principal ferramenta de ação policial (Brasil, 2012).

O MJ propõe que o GGI tenha como integrantes os seguintes atores: o Secretário Estadual de Segurança Pública, representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais, além da cooperação do Ministério Público e do Poder Judiciário. Cabe ao GGI definir ações de forma

consensual, principalmente no combate ao crime organizado (tráfico de drogas e de armas, contrabando, lavagem de dinheiro, pirataria, roubo a banco e carro forte, roubo de carga, dentre outros). As decisões resultantes do debate que ocorre no GGI serão repassadas ao Conselho Nacional de Segurança Pública. Nota-se que mesmo a GM possuindo uma cadeira no Gabinete, a proposta do GGI perpassa muito mais pelo estabelecimento de uma rede estadual/nacional de informações a respeito do sistema de defesa social do que de uma rede municipal/estadual/nacional.

Com a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) que coordena as ações municipais no que tange à segurança, o Pronasci espera maior articulação entre representantes de nichos da sociedade civil e as diferentes forças de segurança no nível municipal, quais sejam, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Guarda Municipal e Secretaria Municipal de Segurança Pública. O GGIM é o responsável por gerir as ações propostas nos quatro eixos do Pronasci no âmbito municipal. Nota-se que o Programa pressupõe a existência de Guardas Municipais e conta com tal organização para colaborar com as ações propostas.

Nota-se que a Senasp na implementação do SUSP reconhece a importância dos municípios na implementação de políticas públicas estratégicas, em específico as de prevenção da violência e criminalidade.

O município tem um papel fundamental na atuação da prevenção da violência e criminalidade, que consistem na realização de ações que visem reduzir os fatores de risco e aumentar os de proteção, que afetam a incidência do crime e da violência e seu impacto sobre os indivíduos, famílias, grupos e comunidades, especialmente em locais (bairros/regiões) e junto a grupos em situação de vulnerabilidade criminal (BRASIL, 2012).

Entretanto, o MJ acredita que os municípios devem atuar de forma articulada com os governos estaduais para que a consolidação do SUSP ocorra em sua plenitude. Para tal, no ano de 2005, o MJ com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elaborou o *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência* na tentativa de auxiliar os municípios na gestão dessas ações (Brasil, 2005). Por acreditar que cada município possui seus próprios problemas devendo produzir suas próprias soluções, o Guia não pretende substituir a elaboração concreta de políticas públicas no âmbito local e observa a ação e a autonomia municipal como parte da política de segurança. Neste documento a União sinaliza um caminho possível para os municípios melhorarem a gestão da segurança sistematizando conceitos básicos, que devem ser considerados independentemente das particularidades do

território, induzindo dessa forma, uma possível atuação entre os entes federados e não implementando uma política de caráter *topdown*.

Cabe ao município construir estratégias voltadas para a prevenção da violência e da criminalidade sendo que a GM, de acordo com o MJ, é um importante instrumento para tal atuação. O investimento na prevenção torna-se mais eficiente do que efetuar prisões. Há duas categorias básicas de prevenção ao crime que se convencionou nomear de prevenção social e prevenção situacional. A primeira atua sobre as causas sociais do delito para reduzir a motivação criminal enquanto que a segunda atua nas circunstâncias/oportunidades já que parte significativa dos crimes ocorre quando a oportunidade é observada como favorável para os infratores (Brasil, 2005).

Mesmo ciente da importância das GM, a União reconhece que há muitas dúvidas sobre o tipo de atuação que se espera das mesmas, sobre suas relações com as estruturas estaduais de policiamento, formas de recrutamento, política de formação, recursos e missão a ser cumprida pela instituição. Excluindo-se o caráter preventivo da instituição, a União não concebe uma resposta única para a estruturação das GM já que “a experiência brasileira, neste particular, é muito heterogênea” (BRASIL, 2005:27), todavia no que tange à política de formação das GM, a Senasp, dando cumprimento ao disposto no Programa de Segurança Pública para o Brasil do Governo Federal, na legislação que regulamenta o Estatuto do Desarmamento, assim como na implantação e fortalecimento do SUSP criou a *Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais*. A Matriz não se restringe ao simples acúmulo de informações já que esta foi criada observando o respeito às diversidades regionais, sociais, econômicas, culturais e políticas existentes no país, possibilitando a construção de referências nacionais que possam traduzir os pontos comuns que caracterizam a formação das GM nos municípios brasileiros (Brasil, 2005; Vargas, 2010). A Matriz é considerada um passo extremamente importante, com o intuito de legitimar e/ou melhorar a condição de atuação das Guardas Municipais, sabendo que estas não podem atuar cada qual conforme julgarem necessário, sendo a construção de um documento norteador uma tentativa de diminuir as disparidades de atuação. A Matriz tem como proposta ser mais do que um currículo ou um conjunto de conteúdos, contribuindo para a construção de uma identidade profissional única da Guarda Municipal e, ao mesmo tempo, unificar a gestão da instituição (Brasil, 2005; Vargas, 2010).

Tal documento possui como princípio orientador pautas como direitos humanos e cidadania e um diagnóstico que retrate as atuais carências dos municípios para que os eventos atuais, quando pertinentes, sejam inseridos no conteúdo das disciplinas que orientam a

formação de um Guarda Municipal (Brasil, 2005). Nesse sentido, tal documento vai ao encontro das afirmações de Saporì (2007) que explana a importância de compreender a violência também pela ótica da garantia dos direitos humanos:

Resultado na provisão da ordem pública significa redução dos indicadores de criminalidade e violência. O respeito aos direitos civis da cidadania constitui pré-requisito inalienável no alcance de tais resultados, sem dúvida alguma. E é possível, com certeza, implementar ações governamentais que garantam maior eficiência no controle da violência [...] (SAPORI, 2007:15).

Diante da documentação analisada, nota-se que a União reconhece a importância do município na prevenção à criminalidade, todavia esta importância não é diretamente proporcional ao investimento em GM. A afirmação se dá na medida em que a União acredita que a primeira definição a ser tomada quanto às GM diz respeito a sua qualidade e em segundo lugar a sua estrutura, que deverá seguir os moldes de segurança comunitária, atuando em conflitos de baixa intensidade:

Por isso, entendemos que a primeira definição a ser tomada quanto às Guardas diz respeito a sua qualidade. Se não for para formar uma Guarda de excelente qualidade, melhor será não formá-la. Cabe, assim, ao município ter muito claro qual sua missão, qual seu propósito e qual o seu papel no âmbito do SUSP. Quando lidamos com segurança pública, estamos tratando de alguns dos bens mais importantes para o ser humano; entre eles a liberdade e a vida. Para lidar com estes bens, é necessário contar com estruturas altamente preparadas, capazes de incorporar em sua prática os ensinamentos sugeridos pela moderna criminologia e desenvolver, com a população, uma relação de intimidade e confiança [...] realizando o exercício de suas atividades à pé e manutenção de intensas relações com as comunidades, de forma a serem conhecidos por todos os residentes e virem a conhecê-los pessoalmente, um a um [...] atuando nos moldes de um “Policimento Orientado para a Solução de Problemas”. Isto significa que os integrantes da Guarda Municipal devem ter a capacidade de identificar em suas regiões quais são os fatores mais imediatos que agenciam o crime e a violência de forma a construir com as comunidades a outras agências, públicas e privadas, as iniciativas necessárias à eliminação destes agenciamentos [...] de forma a garantir que as comunidades passem a desempenhar um papel central na definição das prioridades da ação da Guarda (BRASIL, 2005:29-30).

Diante do exposto nota-se que grande parcela do processo de descentralização da política de segurança pública é baseada na descentralização dirigida (Oliveira, 2011), na indução da União seja por incentivos negativos ou incentivos positivos, compreendida como o grande patrocinador de uma lógica descentralizadora da segurança pública. É importante ressaltar que o MJ, por meio da Senasp, tem como modelo ideal de GM aquela que possui profissionais desarmados, com atividade eminentemente preventiva, administrando conflitos, deixando bem claro que este modelo é distante do modelo policial convencional que dentre

outras características de cunho repressivo, utilizam do armamento letal (Misse & Bretas, 2010). Nota-se que a Senasp espera que as GM brasileiras cumpram um papel de colaborador em um novo padrão de segurança pública, maximizando os recursos e o potencial de ação, invertendo o quadro de dispersão, sobreposição de atuação e ineficiência. Diante do exposto cabe compreender em que conjuntura a importância do município na descentralização da política pública de segurança ocorre.

2.3 A ordem pública municipal como bem público

Após elencar todos os incentivos existentes no que diz respeito à forma como a descentralização da política de segurança ocorre, faz-se necessário relatar como a teoria observa este processo. Saporì (2007) explana que há uma desarticulação no sistema de segurança pública devido ao desenho institucional nacional ser diferenciado diante das inúmeras e divergentes demandas. O primeiro fator evidenciado pelo autor é o caráter “municipalizado/estadualizado/federalizado” do próprio sistema, o que é determinante quando tenta-se compreender o nível de fragmentação existente. O alto nível de divisão do trabalho com diferentes tipos de responsabilidades, a estrutura burocrática das organizações e os níveis de *accountability* do sistema também colaboram para o afrouxamento interno do sistema e sua relação com o ambiente externo.

Saunders (s/d) avalia que dificilmente governos contemporâneos não optem por graus de descentralização já que tal formato governamental pode trazer algumas vantagens, a saber:

Oportunidades para maior participação no governo e na vida pública. Maior eficiência e responsabilidade; uma abordagem para o governo que incentiva a inovação em algumas partes do país que, se bem sucedida, pode ser adotada em outros lugares; a concorrência produtiva entre os governos como um subproduto da maior gama de opções disponíveis para as pessoas; mecanismos adicionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos (SAUNDERS, s/d:32).

Partindo da afirmação de que mecanismos de prevenção são efetivos quando descentralizados e de que a manutenção da ordem pública é um dos principais bens coletivos da sociedade moderna, e que a prevenção à criminalidade constitui uma atribuição estruturante do Estado e da própria sociedade (Saporì, 2007, Saunders, s/d), faz-se necessário, antes de discorrer acerca de como se deu o processo de legitimação da instituição Guarda

Municipal no País, compreender o que denominamos de bem público. De acordo com Sapori (2007), a noção de bem público pressupõe a existência de um coletivo que:

institucionaliza uma atitude específica em relação ao acesso a bens socialmente valorizados, caracterizada pela noção de que tais bens devem estar acessíveis a todos os membros da coletividade e, portanto, ser providos com vistas a esse objetivo. O corolário do processo de coletivização dá-se quando o provimento do bem socialmente valorizado passa a ser executado por arranjos organizacionais estatais, providos do aparato burocrático necessário para a sua distribuição. E para que esse processo de coletivização se consolide, as elites econômicas e políticas são decisivas, cabendo-lhes realizar a escolha de colaborar ou não no rateio dos custos econômicos advindos da coletivização (SAPORI, 2007:18).

A rápida expansão da população urbanizada criou condições para que as atividades criminais fossem concebidas como uma realidade passiva de intervenção por ser analisada justamente como um problema público (Sapori, 2007). Tal constatação também é retratada pelo próprio Ministério da Justiça brasileiro que acredita que a sensação de insegurança abala o tecido social, desaguando nas relações pessoais e nas instituições públicas que “sem credibilidade, perdem as bases de sua legitimidade, o que traz riscos aos alicerces da democracia, cuja reconstrução vem custando tanto ao povo brasileiro” (BRASIL, 2012). Na tentativa de reverter esse quadro, o Ministério da Justiça traçou a meta de reduzir a violência que se desponta sob a forma da criminalidade¹⁶. A ordem pública entendida como uma ordem espacialmente distribuída no território para usufruto dos indivíduos é abalada pelos motivos acima apontados, fazendo com que o problema ultrapasse o limite criminal alcançando um patamar político, com profundas consequências sociais.

Na contemporaneidade, quando o governo negligencia determinado setor da sociedade, não se trata de um bloqueio no processo de transição representado pela Constituição de 1988 e sim de uma abertura às iniciativas delituosas, abrindo espaço para a criminalidade. Algumas regiões brasileiras são submetidas à dupla tirania exercida por traficantes e policiais corruptos (amostra minoritária, mas significativa das polícias). Esse poder “paralelo”, portanto, acaba subtraindo parte da abrangência do Estado Democrático de Direito e se não houver ações que inviabilizem tal situação, a consequência será de nichos da sociedade civil se tornarem tolerantes ao convívio com a violência e começar a naturalizá-la (Brasil, 2012). Para que não haja tal negligenciamento, acredita-se que o município é o sujeito da gestão pública da segurança local, mesmo atribuindo a esfera federal o papel de

¹⁶ O Ministério da Justiça, por meio do documento “Projeto Segurança Pública” reconhece o caráter multidimensional que permeia as discussões acerca da segurança pública e se manifestam como “atentos” aos riscos de simplificação que estão presentes quando se separa o assunto da complexidade sócioeconômico-cultural a que pertence.

coordenador da política de segurança pública e a esfera estadual o papel de provedor da segurança.

Propõe-se, nos três níveis em que se desdobra o presente programa (federal, estadual e municipal), a instauração de um novo ângulo de abordagem da problemática da segurança pública, a formação de um novo sujeito institucional para a gestão da política de segurança e a negociação de uma nova aliança, de uma nova modalidade de pacto com a sociedade, *particularmente com as comunidades locais*¹⁷ (BRASIL, 2012:17).

Desse modo, as Guardas Municipais transformaram-se, principalmente a partir dos anos 2000, em práticas inovadoras no quadro referente às políticas de segurança atuais para solucionar problemas de viés social ligados à expansão da criminalidade (Bretas & Morais, 2009). Os fatores que dificultam as atividades das Guardas Municipais de acordo com Bretas & Morais (2009) são os inúmeros métodos e propósitos que cada Guarda Municipal brasileira possui, situação esta resultado de um arranjo federativo até então sem mecanismos de coordenação ou regulamentação nacional. O problema pode não estar eminentemente ligado à Guarda Municipal em si e seu gestor, mas vai além, com as variações que podem existir dependendo de como se compreende a Guarda Municipal: “efetivo, atribuições ou, pura e simplesmente, o nome” (BRETAS & MORAIS, 2009:160). Já Almeida (s/d) compreende que, nos territórios em que a municipalização avançou (seja em qualquer política pública), os Executivos locais tendem a enfrentar uma demanda maior que “não apenas significam pressão sobre os gastos municipais, mas também supõe a existência de capacidade gerencial para operar um sistema complexo, nem sempre ao alcance dos municípios” (ALMEIDA, s/d:06).

Para além de um problema de definição, de acordo com a análise dos autores, nichos da sociedade civil buscam ou “forças de segurança de perfil igual ao das já existentes” (BRETAS & MORAIS, 2009:160), ou as Guardas Municipais como proposta de atuação alternativa, por meio de novas práticas de cunho comunitário ou assistencialista. Os autores ainda discorrem da dificuldade de quem deve gerir essa nova ideia:

Agravando esse problema, a criação de guardas parecia uma boa ideia aos mandatários do poder público, mas não havia pessoal qualificado para formular um projeto de criação de guarda, o que levou muitos municípios a colocar suas guardas sob a direção de especialistas em segurança pública disponíveis, entregando essas novas organizações a policiais militares ou civis, muitos deles impregnados com as visões mais tradicionalistas de segurança pública (BRETAS & MORAIS, 2009:160).

¹⁷ Grifo meu.

Na esteira desse debate, compreende-se a Guarda Municipal como um serviço público visto pelos municípios como importante e legitimado perante o Executivo municipal em alguns municípios do território nacional, todavia, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) diferentes formatos são atribuídos às Guardas Municipais nacionais. A tentativa de explicar tais formatos diversos pode ser estabelecida por meio das considerações de Almeida (s/d) que acredita que o processo de descentralização transformou-se em uma descentralização caótica, argumento acrescentado à visão de engajamento “individual” do prefeito, na qual,

esta progride ao sabor da capacidade de demanda das clientelas, da disponibilidade de recursos e do engajamento político dos executivos estaduais e municipais e do ainda complicado jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário (ALMEIDA, s/d:06).

Esta certa “ausência” da União como ator que possui o papel de coordenador e indutor das ações municipais nos remota ao questionamento de que descentralizar é muito mais do que transferir, é aderir às características que tornam tal ação benéfica para o governo local. Não se trata de um processo trivial, reduzido à mera decisão política do líder do Executivo e demais *stakeholders*. A disposição operacional nos planos subnacionais de governo para planejar, coordenar e controlar o processo proporcionará um padrão mínimo na qualidade da prestação de serviços ofertados pela administração pública.

2.4 Sobre a legitimidade dada ao município para prover segurança pública

Sapori (2007) explana que há uma desarticulação no sistema de segurança pública devido ao desenho institucional nacional ser diferenciado diante das inúmeras e divergentes demandas. O primeiro fator evidenciado pelo autor é o caráter “municipalizado/estadualizado/federalizado” do próprio sistema, o que é determinante quando tenta-se compreender o nível de fragmentação existente. O alto nível de divisão do trabalho com diferentes tipos de responsabilidades, a estrutura burocrática das organizações e os níveis de *accountability* do sistema também colaboram para o afrouxamento interno do sistema e sua relação com o ambiente externo.

Na tentativa de diminuir tal hiato existente também no nível municipal, faz-se necessário ressaltar a já citada tentativa de fortalecer e institucionalizar um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) brasileiro, tal como já ocorrem nas áreas da saúde e da assistência social. Inserido nesse sistema, existe uma ação com o objetivo de reformar substancialmente a esfera municipal, com a institucionalização da Guarda Municipal, sendo a instituição referência, no provimento de segurança pública nos municípios.

Tal proposta surgiu após a realização de um diagnóstico que encontrou como problema a falta de construção de instrumentos operacionais, já que de acordo com o Ministério da Justiça, a própria segurança pública estadual é capaz de atuar na compreensão das dinâmicas criminais do próprio estado e de seus municípios, não sendo ações excludentes. Portanto, a “falta de instrumentos operacionais é que constitui a fonte das dificuldades mais urgentes e imediatas” (BRASIL, 2012:48) no âmbito local e esse instrumento seria a Guarda Municipal. Contudo, as GM sofrem, de acordo com o relatório do Ministério da Justiça, de “não institucionalização”, conforme trecho do próprio relatório que aponta:

Hoje, muitas Guardas não têm metas claras e compartilhadas, não atuam segundo padrões comuns, não experimentam uma identidade institucional, que poderia ser a base para uma autoestima coletiva elevada, e tampouco têm sido objeto de questionamento ou alvo de propostas reformadoras. Várias guardas sequer dispõem de um organograma bem composto, transparente, articulado a uma dinâmica de fluxos racionalizados e apoiado em um regimento disciplinar moderno e funcional. Diversas não têm hierarquia, cadeia de comando ou gerenciamento adequado de informações. Faltam, em muitas, os fundamentos mínimos para que a organização mereça esse nome e se governe pelos princípios do planejamento, que supõem diagnósticos consistentes e avaliações regulares. Não há controle interno ou externo, nem transparência, nem mecanismos de legitimidade/confiabilidade/eficiência. Não há testes de rotinas ou recrutamento, formação e requalificação orientados por finalidades públicas e identidade profissional reconhecida. O acesso à tecnologia de informação e comunicação, freqüentemente, é precário e contingente. Os equipamentos e a preparação física são precários. Não há, em tantos casos, símbolos distintivos, rituais próprios, uma linguagem particular e uma metodologia de comunicação com a sociedade. Os regimes de trabalho nas guardas de vários municípios não estão padronizados e não há uniformização nem mesmo no plano do vestuário ou no acesso a armamento – esse acesso, aliás, pode provocar uma tragédia, a qualquer momento, pois geralmente não é condicionado a treinamento condicional adequado (BRASIL, 2012:48).

Nota-se, pela descrição acima, o quão importante é estabelecer uma legislação que, tal como informa o “Projeto Segurança Pública” gere alguns pontos norteadores para que a institucionalização da Guarda Municipal ocorra em sua plenitude sem a existência de GM muito, ou pouco preparadas, almejando, portanto, o *status* de protagonistas da segurança municipal (Brasil, 2012).

Este mesmo documento, ao contrário do previsto pela CF/1988, estabelece às Guardas Municipais a responsabilidade de proteger o patrimônio, amplia o escopo de atuação, propondo modificações no formato atual da GM. Para o governo central, a instituição Guarda Municipal é analisada como “solucionador de problemas”, devendo, portanto, possuir inúmeras competências para “compreender a complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública e a agir em conformidade com esta compreensão” (BRASIL, 2012:49), tornando-se capaz de solucioná-los de fato.

Para alcançar o conhecimento pluridimensional, o guarda deve, em caráter permanente, se fazer presente nas vias públicas, portanto armamentos leves¹⁸, aproximando-se dos moradores locais por meio do diálogo, conquistando assim a confiança desses e, por consequência, inibindo o crime e a violência¹⁹. Esta autonomia repassada para o guarda trará como benefício a “descentralização da estrutura de tomada de decisões operacionais” (BRASIL, 2012:49).

Outras mudanças propostas estão elencadas no documento, a saber, i) adoção da metodologia de geoprocessamento e a gestão da informação atuando tal como o *CompStat*²⁰ norte-americano; ii) controle interno baseado no rodízio entre membros da própria GM e de instituições interessadas, afim de evitar prejuízos na progressão da carreira; iii) controle externo efetivado por ouvidoria independente; iv) estimulação da incorporação de mulheres e de minorias indo ao encontro das questões ético-legais; v) formação analisada como um processo permanente e multidisciplinar; vi) constituição da identidade institucional e hierarquia da GM via mérito (o que é considerado suficiente para sustentar a disciplina); vii) realização de qualificações profissionais, acompanhamento psicológico e, inclusive, prevenção ao alcoolismo e drogadição; viii) criação de centros de referência para formulação de agendas comuns com foco na intervenção e avaliação dos resultados; ix) “articulação com a Polícia Militar (e também com a Polícia Civil) [...] com as secretarias de Justiça e Segurança do Estado [...] norteando-se por uma praxe suprapartidária, orientada pelo interesse público” (BRASIL, 2012:51); dentre outras, sendo que todas as mudanças devem “se constituir no pressuposto para a concessão do poder de polícia para as Guardas Municipais” (BRASIL, 2012:51).

¹⁸ O “Projeto Segurança Pública” propõe, inclusive, a ênfase no treinamento em artes marciais por crer que tal conhecimento é uma vantagem prática e cultural, infundindo na corporação o uso comedido da força compatível com o respeito aos direitos humanos (BRASIL, 2012).

¹⁹ Nota-se, não em caráter exclusivo, todavia com maior ênfase, a metodologia de mediação de conflitos (Brasil, 2012).

²⁰ Computerized Statistics – Estatística Computadorizada: sistema informatizado de geoprocessamento dos dados criminais, articulado a modelo participativo e rigoroso de gestão, fundado na combinação entre planejamento coletivo e monitoramento permanente (BRASIL, 2012:50).

O tópico ‘v’ exposto acima já possui legitimidade por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, que elaborou o documento intitulado ‘Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais’, desenvolvido entre os anos de 2004 e 2005. Este documento teve por objetivo instituir uma referência nacional no que tange as ações empreendidas por todas as Guardas Municipais. A ‘Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais’ é considerado um passo extremamente importante, com o intuito de legitimar e/ou melhorar a condição de atuação das Guardas Municipais, sabendo que estas não podem atuar cada qual conforme julgarem necessário, sendo a construção de um documento norteador uma tentativa de diminuir as disparidades de atuação.

De acordo com o próprio documento, a ‘Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais’ tem como proposta ser mais do que um currículo ou um conjunto de conteúdos, fazendo com que tal matriz norteie as ações concretas presentes no cotidiano das Guardas Municipais em todo o território nacional e, é claro, contribuir para a construção de uma identidade profissional única da Guarda Municipal e, ao mesmo tempo, unificar a gestão da instituição.

Tal documento, portanto, propõe um processo formativo único, tendo como princípio orientador pautas como, direitos humanos e cidadania e um diagnóstico que retrate as atuais carências dos municípios para que os eventos atuais, quando pertinentes, sejam inseridos no conteúdo das disciplinas que orientam a formação de um Guarda Municipal (Brasil, 2005:08). Nesse sentido, tal documento vai ao encontro das afirmações de Sapori (2007) que explana da importância de compreender a violência também pela ótica da garantia dos direitos humanos:

Resultado na provisão da ordem pública significa redução dos indicadores de criminalidade e violência. O respeito aos direitos civis da cidadania constitui pré-requisito inalienável no alcance de tais resultados, sem dúvida alguma. E é possível, com certeza, implementar ações governamentais que garantam maior eficiência no controle da violência [...] (SAPORI, 2007:15).

Outro aspecto a ser ressaltado é a respeito do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) que possui o formato de fórum deliberativo e executivo que, em tese, opera por consenso, sem hierarquia. O objetivo do GGI é coordenar o Sistema Único de Segurança Pública nos estados, conforme termo de convênio celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e os estados federados, por intermédio de suas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. A proposta é que o GGI aja em três linhas de ação, sendo essas, i) melhoria da integração entre os órgãos

do sistema de justiça criminal; ii) implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial; e iii) constituição da informação como principal ferramenta de ação policial (Brasil, 2012). Seguindo a mesma lógica do GGI, criou-se o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) articulando representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança que juntas atuarão implementando ações previstas pelo Pronasci nos municípios.

A existência de Guardas Municipais, em diversos municípios brasileiros é interessante, mesmo que esta existência ainda aconteça de forma diferenciada da proposta do governo federal. Partindo dos dados do Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE)²¹ expostos na próxima sessão, pode-se refletir previamente que, para o Executivo local presente em cada região, as Guardas Municipais são consideradas investimentos na área da segurança pública, pois, querendo ou não, o município acaba por compartilhar com os governos estaduais e com a União a responsabilidade pela prevenção do crime e da violência, na expectativa de melhorar a segurança da população residente em seu território.

²¹ Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009.

3 GUARDAS MUNICIPAIS CRIADAS DE FORMAS DIVERSAS EM CONTEXTOS DIVERSOS

“Vamos além do patrimônio físico.”
GM em Belo Horizonte

3.1 Preâmbulo

Quando nos debruçamos sobre a legislação vigente que se refere aos mecanismos capazes de prover maior sensação de segurança aos cidadãos, é possível observar a existência de leis que contemplem a criação de Guardas Municipais relatando um tipo ideal de atuação. Essa legislação, como já relatado, em muitos aspectos não considera a heterogeneidade das regiões da federação e, em escala maior, desconsidera as especificidades dos municípios, deixando a gestão local com a responsabilidade de inserir em seu contexto ações que efetivamente não contribuirão.

Diante de macro-diretrizes difíceis de alcançar, este capítulo propõe demonstrar por meio de dados secundários que os governos municipais desenvolvem ações de prevenção ao crime e da melhoria da sensação de insegurança, por meio sim, da Guarda Municipal, porém independente do direcionamento ou de uma política de segurança em que o município seja um ator relevante.

Autores como Neto (2004) relatam acerca de amplas e diversas ações ocorrendo no âmbito municipal que não são consideradas formas de melhoria da segurança dos munícipes e sim políticas de cunho social. Neto (2004) vai além ao afirmar que

[...] a política de segurança pública implementada em cada município pode ser analisada como resultado da combinação de políticas, programas e ações do governo estadual e políticas, programas e ações de prefeitura municipal, que podem ter maior ou menor grau de convergência ou divergência (NETO, 2004:54).

As iniciativas por parte das prefeituras existem, tal como o autor elenca em seu texto, ao mencionar a criação de conselhos, comissões, comitês dentre outros mecanismos que abordem o tema da segurança local. O objetivo dos prefeitos é fazer com que nestes espaços

surjam ações municipais na área da segurança (Neto, 2004), inserindo assim outras práticas que não somente a atuação da GM.

O Executivo local tem ciência de que o mesmo possui “papel subsidiário na área da segurança pública” (NETO, 2004:55) e, na esteira desse debate, propõem-se as análises e as abordagens relatadas no presente capítulo, com foco na instituição Guarda Municipal. Os cruzamentos realizados e aqui apresentados facilitaram a construção do argumento de que não está facultado ao município somente a proteção de instalações municipais.

3.2 Sobre o método adotado

O processo de produção de conhecimento necessita de uma forma de pensar específica para se chegar à natureza de um determinado problema, seja para estudá-lo ou explicá-lo. Para fins desse estudo, a abordagem metodológica assumida foi a quantitativa, pois a mesma permite a realização de estatísticas descritivas e de simplificar representações complexas. Permite, ainda, a verificação da existência de correlações entre variáveis de interesse.

Quanto aos meios a pesquisa consta de revisão bibliográfica referente ao objeto de pesquisa, aqui definido como a temática do processo de descentralização e a questão da segurança pública sob a ótica dos municípios. A revisão bibliográfica, de acordo com Demo (2000) consiste na pesquisa “dedicada a reconstruir teoria, conceitos, ideias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos imediatos, aprimorar fundamentos teóricos” (DEMO, 2000:20), tentando criar um diálogo entre os autores. O conhecimento teórico ganha força ao sustentar as leituras que se fazem de determinado contexto social, embasado por teorias e teses, capazes de ler o fenômeno e, a partir de então, propor uma solução para o problema que se coloca.

Além da revisão bibliográfica, realizou-se uma pesquisa documental tendo como principal acervo documentos legais, sobretudo a legislação, disponibilizados pelo portal do Ministério da Justiça, a fim de compreender as diretrizes da União para com os demais entes federados quando a pauta na agenda política é a respeito do provimento de segurança local e como efetivamente instituí-lo. De fato, por se tratar de um objeto em certa medida novo dentro do contexto acadêmico foram empregados esforços no sentido de organizar informações dispersas conferindo-lhes uma análise. Foram utilizados ainda documentos secundários tendo como fonte de informação bancos de dados estatísticos acerca da atuação

da Guarda Municipal no Brasil, para esclarecer determinadas características e aspectos inerentes ao objeto de pesquisa.

Como a pesquisa necessita de um corte temporal, utilizou-se das informações referentes ao ano de 2009 disponíveis no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde foram configurados gráficos e percentagens para fins analíticos. Realizado o corte temporal nos dados secundários, foi realizada a etapa de compilação e análise destes dados já em formato utilizável, presente na *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, em específico, no tópico *Segurança*, do portal eletrônico já mencionado. De acordo com o próprio documento, estas informações existem com o intuito de auxiliar as administrações municipais a lidar com a segurança pública no âmbito da própria prefeitura.

Os dados obtidos resultarão em uma melhor compreensão do contexto e do fenômeno das GM existentes no território nacional e suas variáveis. Estes dados secundários foram processados na ferramenta do Pacote Office – Microsoft Excel/2007 e reelaborados em forma de tabelas e gráficos na tentativa de comparar as regiões da federação e os estados brasileiros que se destacam quando se trata da forma como a GM está institucionalizada.

Para o escopo dessa pesquisa foi realizado uma seleção no universo de dados disponíveis no portal do IBGE. A escolha das informações foi baseada num conjunto de variáveis que possibilitam descrever as características das Guardas Municipais presentes no País a partir de números. O tratamento realizado por meio de técnicas estatísticas procurou estabelecer a relação da forma como a política pública de segurança é proposta pela União e como a mesma é retrada nos municípios por meio das GM.

Deste modo, tenta-se esboçar um comparativo que diz respeito à distribuição da GM nas regiões da federação e também por contingente populacional, além de descrever como é o treinamento, a formação do comandante da GM e o tipo de armamento que é utilizado pelas GM nas regiões da federação. Estabeleceu-se que o somatório do número de guardas nos territórios considerados, ainda é pequeno em relação ao somatório dos municípios brasileiros, e para além, identificou-se que são territórios com demandas locais bem específicas, conferindo importância ambígua à organização (Bretas & Morais, 2009).

3.3 Comparativo nacional acerca das Guardas Municipais

3.3.1 Percentual de municípios brasileiros que possuem GM

De acordo com a dinâmica federativa, o Brasil possui 5.565 municípios distribuídos de maneira não homogênea pelo território nacional entre os 26 Estados mais o Distrito Federal. Desses, apenas 865 municípios possuem os serviços da Guarda Municipal o que representa 15,54% das prefeituras. O Gráfico 1 demonstra a parcela de municípios que contém a Guarda Municipal institucionalizada.

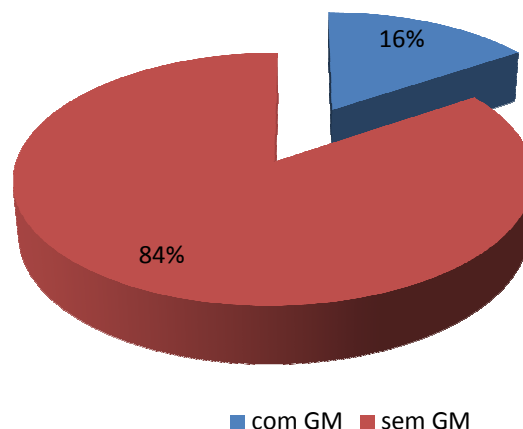


Gráfico 1: Percentual de municípios que possuem e que não possuem Guarda Municipal – 2009.
Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O número ainda é incipiente diante da quantidade de municípios existentes, todavia, tal panorama não é considerado uma surpresa, afinal a institucionalização da Guarda Municipal ainda é algo analisado como novo, além dos atos normativos que dão sustentação às ações de investimento na segurança local, que são datados de 2007 (principalmente aqueles vinculados ao Pronasci, como o Bolsa Formação para qualificação profissional, o Fundo Nacional de Segurança Pública e o Sistema Único de Segurança Pública).

O crescente surgimento das GM pelo país é aqui analisado como consequência de uma nova percepção por parte dos prefeitos com relação à forma de atuação na área da segurança pública. Como a União vem, nos últimos anos, valorizando via repasses de verba a atuação local no provimento da segurança, esses 865 municípios podem compreender que é, tal como

Neto (2004:56) aponta, “mais vantajoso para as prefeituras expandir e aperfeiçoar as ações das Guardas Municipais, ou mesmo criar Guardas Municipais”.

A proposta desta análise não pretende explicar o porquê da adesão de algumas prefeituras, todavia a questão do repasse de verbas é aqui compreendida como a variável mais significativa. Outras vantagens que levem as prefeituras a considerar a institucionalização da GM como positiva existem e é possível considerar que, mantendo as variáveis tais como estão este percentual aumente a cada ano.

A atuação das prefeituras é condicionada por diversos fatores, incluindo as inclinações dos prefeitos e de seus partidos, mas principalmente pelos problemas de segurança pública no município e pelas demandas da população, pelos investimentos estaduais na prevenção do crime e da violência e na melhoria da segurança pública do município [...] (NETO, 2004:57).

3.3.2 Distribuição da GM por regiões da federação

Levando em consideração a proporção do número de municípios de cada região geográfica do país, é possível ver a disparidade de concentração da Guarda Municipal entre as regiões. A distribuição da GM pelas regiões pode ser analisada no Gráfico 2²². Entre as 5 regiões do Brasil, a Nordeste possui o maior número de municípios com Guarda Municipal, 23,18%, seguida da região Sudeste, 19,6%. A região Norte possui um percentual de 13,14% de municípios com GM. Por último, a região Sul apresenta 4,71%, e a região Centro-Oeste, 3,43% de municípios protegidos por este equipamento.

²² Percentagens: Número de municípios da região com Guarda Municipal/Número total de municípios da regiãoX100.

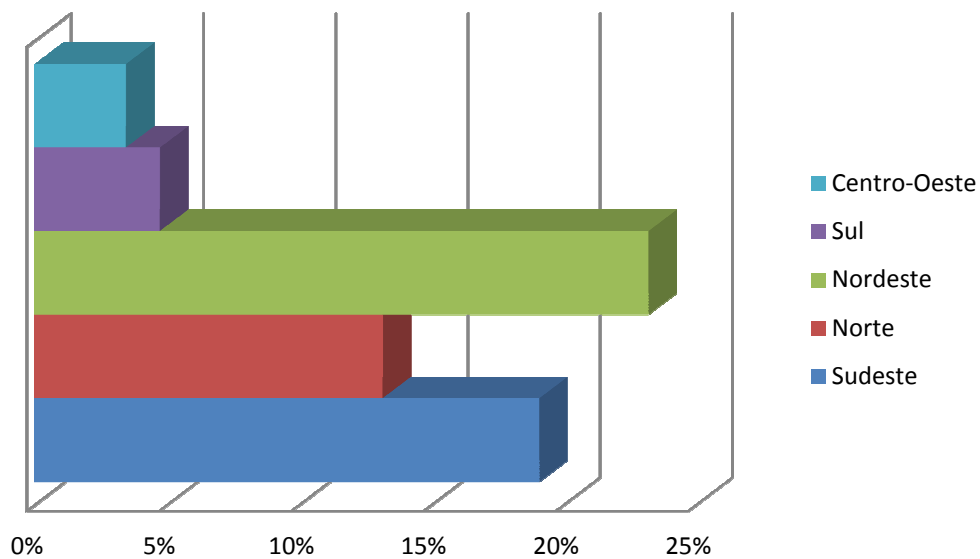


Gráfico 2: Distribuição da Guarda Municipal por regiões da federação – 2009.
Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Entre os estados que se destacam percentualmente com relação a municípios com GM, na região Norte, os dois estados que mais se destacam pela presença da Guarda Municipal são i) Amazonas, em que a GM está presente em 35 municípios, ou seja, 56,45% (mais da metade dos municípios do estado); e ii) Pará, que possui GM presente em 15 municípios, o que equivale a 10,49% do total. No Nordeste se destacam Bahia e Alagoas, que contam com a Guarda Municipal, respectivamente, em 38,37% e 35,29% de seus municípios. Já no Sudeste, Rio de Janeiro e São Paulo são os estados com maiores proporções de Guardas Municipais entre os municípios, 73,91% e 29,14% respectivamente. No Sul, o estado de maior visibilidade é o Paraná, que conta com a presença da GM em 6,15% dos municípios ultrapassando Santa Catarina, 3,07%, e Rio Grande do Sul 4,54%. Por fim, na região Centro-Oeste se sobressai em Mato Grosso do Sul com 7,69% dos municípios com GM.

Ao ordenar os estados brasileiros segundo os dados de 2009 do IBGE, a partir da proporção dos municípios que contêm a Guarda Municipal, o estado de Minas Gerais ocupa a 17º posição. Entre os seus 853 municípios, apenas 54 deles contam com a Guarda Municipal.

Neste *ranking*, se sobressaem Rio de Janeiro, Amazonas e Bahia como os três primeiros estados a apresentarem uma alta proporção de cidades com a Guarda Municipal instituída. Por último, estão os estados de Rondônia com 1,92%, e Acre, com nenhum município a contar com a GM. O Distrito Federal também não possui GM. Estas informações estão ilustradas na tabela 1:

TABELA 1
Ranking dos estados brasileiros X presença de Guarda Municipal - 2009

Posição	Estados	Total de Municípios	Municípios com G.M.	%
1	Rio de Janeiro	92	68	73,91%
2	Amazonas	62	35	56,45%
3	Bahia	417	160	38,37%
4	Alagoas	102	36	35,29%
5	Ceará	184	55	29,89%
6	São Paulo	645	188	29,15%
7	Maranhão	217	55	25,35%
8	Pernambuco	185	42	22,70%
9	Sergipe	75	16	21,33%
10	Amapá	16	3	18,75%
11	Paraíba	223	24	10,76%
12	Pará	143	15	10,49%
13	Espírito Santo	78	8	10,26%
14	Rio Grande do Norte	167	15	8,98%
15	Mato Grosso do Sul	78	6	7,69%
16	Roraima	15	1	6,67%
17	Minas Gerais	853	54	6,33%
18	Paraná	399	24	6,02%
19	Piauí	224	13	5,80%
20	Rio Grande do Sul	496	23	4,64%
21	Mato Grosso	141	5	3,55%
22	Santa Catarina	293	9	3,07%
23	Tocantins	139	4	2,88%
24	Goiás	246	5	2,03%
25	Rondônia	52	1	1,92%
26	Acre	22	0	0,00%
27	Distrito Federal	1	0	0,00%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Elaboração própria.

Os três primeiros estados são de regiões da federação diferentes, possuem contingente populacional diferente e culturalmente também são diferentes. Não existe, previamente, algo que ligue a institucionalização da GM e os três primeiros estados, o que nos leva a questionar se há baixa integração entre as ações de cada um desses estados com seus respectivos municípios, levando em consideração que o total de municípios em cada um dos três estados citados é praticamente o dobro daqueles municípios com presença da GM.

Quando consideramos o estado de Minas Gerais a diferença é extremamente maior, nos remetendo à hipótese deste trabalho. A posição do estado de Minas Gerais neste *ranking* poderia ser diferente, já que este possui informações sobre o impacto da criminalidade no território, o que colaboraria na verificação de quais municípios poderiam desenvolver

políticas de prevenção e institucionalizar GM (Neto, 2004). Estas informações sobre a incidência e o impacto de crimes e violência poderia ser uma ferramenta útil para balizar a criação de GM, fazendo com que estas existissem onde realmente é necessário.

3.3.3 Distribuição da GM pela população dos municípios da federação

A relação da Guarda Municipal por tamanho da população dos municípios brasileiros nos direciona a compreender que a presença da Guarda Municipal nos municípios brasileiros está diretamente relacionada com o tamanho da população dos municípios. Quanto maior em população é o município, mais chances deste ter instituído a Guarda Municipal (GRAF.3):²³

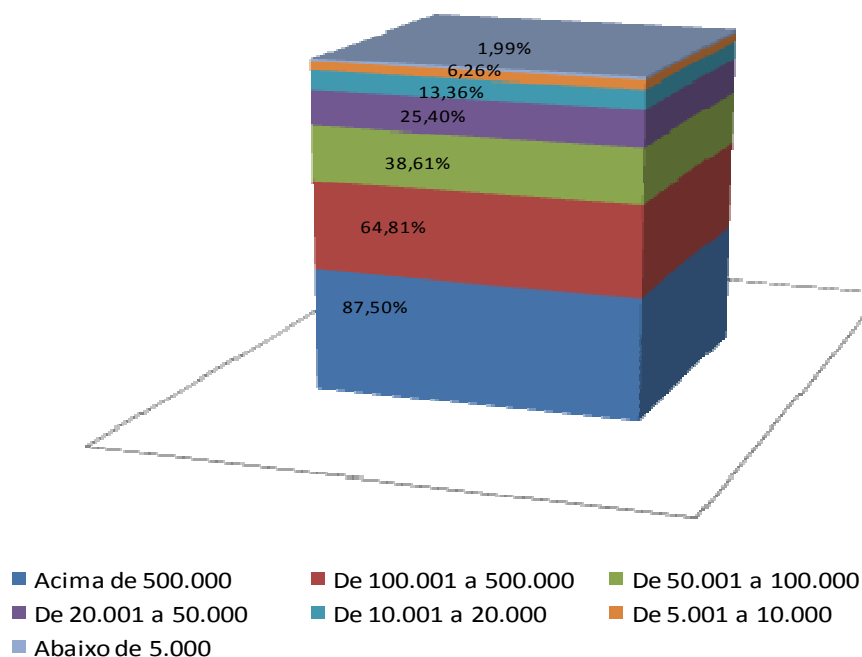


Gráfico 3: Distribuição da Guarda Municipal por classe populacional – 2009.
Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Uma possível explicação pode ser referente a uma boa gestão por parte da prefeitura destes municípios com população superior a 500.000 habitantes em conjunto com nichos da sociedade civil organizada no que tange a criação de equipamentos – tais como os fóruns

²³ Percentagens: Número de municípios da região com Guarda Municipal/Número total de municípios da regiãoX100.

metropolitanos²⁴ e os Conselhos Municipais de Segurança Pública– que colaboram para que o município se insira como ator estratégico nas ações de segurança. Em municípios mais populosos esta visão por parte da prefeitura é mais fácil porque espera-se que maior seja a resposta da sociedade, do governo federal e do governo do estado às demandas do prefeito que estarão diretamente ligadas às preocupações dos indivíduos residentes.

3.3.4 Sobre o treinamento das GM

De acordo com Soares (2006), soluções uniformes e medidas lineares *per si* não funcionam para as GM. Entretanto, é importante considerar que para o efetivo atuar de forma a prevenir as ocorrências graves que envolvem o provimento de segurança pública faz-se necessário que o mesmo esteja devidamente treinado ou capacitado para tal.

Na análise abaixo, a soma total das % resultam em mais de 100% porque é possível que o município tenha treinado a GM “na ocasião do ingresso”, e este treinamento continuado periodicamente ou ocasionalmente.

O que se percebe é que Sul e Centro-Oeste, regiões que apresentam menor número de municípios com Guarda Municipal, a manutenção em termos de treinamento se destaca no cenário nacional. Ao se ingressar na Guarda Municipal 62,5% dos servidores do Sul e Centro-Oeste passam por capacitação logo no início, contudo, ainda permanecem altas as taxas de treinamento periódico da guarda, 57,14% no Sul e 62,5% no Centro Oeste. O Sudeste acompanha o bom desempenho das GM do Sul e Centro-Oeste. Nesta região 65,72% dos municípios recebem treinamento na ocasião do ingresso. Verifica-se uma rotina de 55,66% de treinamentos periódicos, 22,33% de treinamentos ocasionais e por fim, 6,29% das GM não são treinadas ou capacitadas em nenhum momento.

A região que apresenta resultado menos satisfatório é o Nordeste, em que menos da metade dos municípios com Guarda Municipal recebem treinamento na ocasião do ingresso, 45,19%, e esta baixa de capacitação inicial não é minimizada com capacitações periódicas ou ocasionais, o que gera um percentual de 30,53% de municípios sem treinamento ou capacitação (GRAF. 4).

²⁴ Fóruns Metropolitanos são instâncias em que é possível minimizar as áreas de conflito e ampliar o consenso entre os municípios, criando condições mais favoráveis para debater e negociar sobre assuntos referentes à segurança pública com o estado e com a União (Neto, 2004).

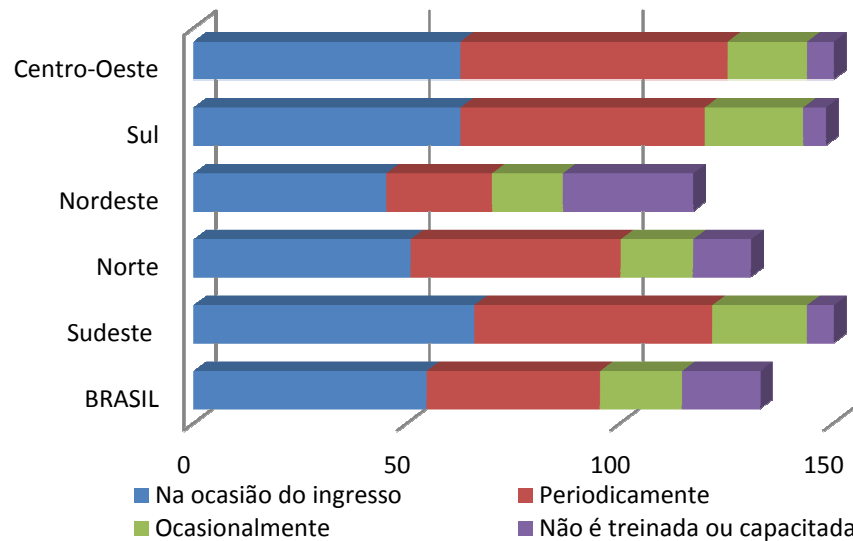


Gráfico 4: Periodicidade do treinamento da Guarda Municipal por regiões da federação – 2009.
 Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Neste ponto cabe ressaltar a importância da criação da ‘Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais’. O já citado artigo 144 da CF limitou a atuação das Guardas Municipais à proteção dos bens, serviços e instalações presentes nos municípios, entretanto, as atribuições das Guardas Municipais praticamente se multiplicaram graças ao crescimento inúmeras vezes desordenado das cidades e os complexos problemas referentes à urbanização. Deste modo a iniciativa de criar um documento que unifique o que é pertinente em seu treinamento, assim como definir que não se resume à proteção do patrimônio, não só é interessante, como importante para uma boa gestão da segurança.

Ao analisar a capacitação da Guarda Municipal por classes de tamanho da população municipal, parece haver uma relação inversamente proporcional que segue um padrão regional e nacional. Ao diminuir o tamanho da população em um município aumenta a chance da Guarda Municipal não ser treinada ou capacitada, o que torna o inverso também verdadeiro, quanto maior a cidade, mais chance da Guarda Municipal ser treinada ou capacitada, isto em três estágios; na ocasião do ingresso, que pode ser combinada com treinamentos de capacitação periódicos e/ou ocasionais. No gráfico 5, segue a descrição detalhada do percentual de Guardas Municipais capacitadas por município levando em consideração a região geográfica e a população nos municípios.

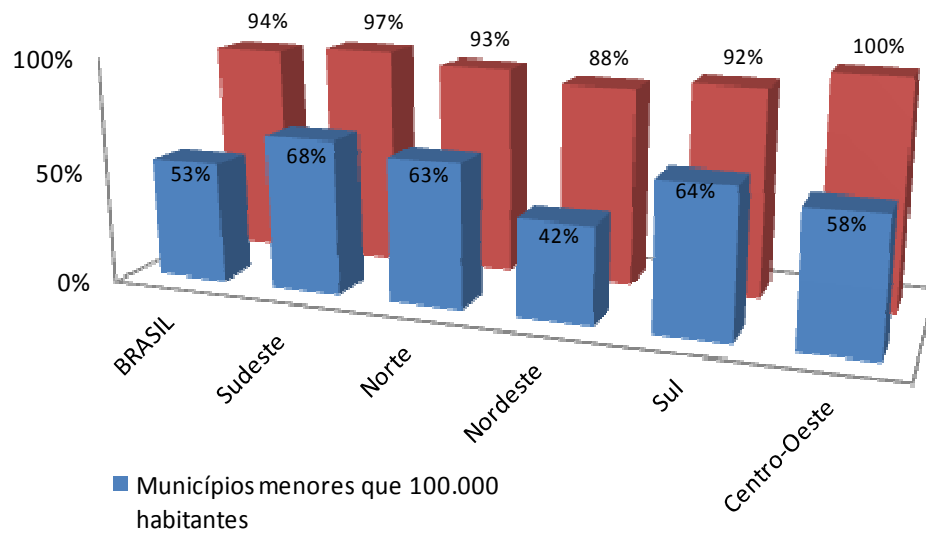


Gráfico 5: Guardas Municipais que recebem treinamento por regiões da federação e classe populacional – 2009.
 Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

É possível classificarmos também os piores desempenhos no que tange treinamento e capacitações nas Guardas Municipais. O pior desempenho no quesito treinamento e capacitação da Guarda Municipal se concentra no Nordeste, que apresenta os três primeiros estados do *ranking* nacional: Paraíba, em que quase a metade das GM não passa por este processo, 45,83%, seguidas da Bahia, 44,5% e Sergipe, 37,77%.

Minas Gerais apresentou, em 2009, apenas 1,85% das GM sem treinamentos e/ou capacitações, tal como pode ser observado na Tabela 2 abaixo:

TABELA 2
Ranking dos estados brasileiros X Guarda Municipal não treinada
ou capacitada - 2009

Posição	Estados	Número de G.M. não capacitada	%
1	Paraíba	11	45,83%
2	Bahia	71	44,38%
3	Sergipe	6	37,50%
4	Rio Grande do Norte	5	33,33%
5	Piauí	4	30,77%
6	Pernambuco	12	28,57%
7	Santa Catarina	2	22,22%
8	Amazonas	7	20,00%
9	Mato Grosso do Sul	1	16,67%
10	Rio de Janeiro	11	16,18%
11	Maranhão	8	14,55%
12	Ceará	7	12,73%
13	Espírito Santo	1	12,50%
14	Alagoas	3	8,33%
15	Pará	1	6,67%
16	Paraná	1	4,17%
17	São Paulo	7	3,72%
18	Minas Gerais	1	1,85%
19	Rondônia	0	0,00%
20	Amapá	0	0,00%
21	Tocantins	0	0,00%
22	Rio Grande do Sul	0	0,00%
23	Mato Grosso	0	0,00%
24	Goiás	0	0,00%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.
 Elaboração própria.

A própria “Matriz Curricular” já citada propõe que alguns conteúdos “devem apresentar-se de maneira padronizada no conjunto das ações como, por exemplo, a noção de cidadania ou algumas técnicas de atuação profissional”, ou seja, nenhuma GM deveria estar classificada como “não capacitada”. Para além, indo ao encontro do pressuposto básico do federalismo que é ser um sistema mais adequado aos países com heterogeneidades territoriais, a [...] “‘Matriz Curricular’ deve levar em conta a diversidade que caracteriza o País e os processos educativos deverão manter-se sincronizados e adequados às realidades específicas de cada Município” (Brasil 2005:08). Tal afirmação nos leva a refletir que existem diferentes motivos para a criminalidade ser um fenômeno presente no município, sendo extremamente necessário que as prefeituras invistam em capacitações para reduzir efetivamente a sensação

de insegurança no território. Para Soares (2004), a existência de GM não treinadas coloca em cheque a real importância que esta possui para a segurança pública. É importante

[...] valorizá-las profissionalmente, qualificá-las organizacionalmente, para que elas se tornem as agências de segurança pública do futuro, eficientes e respeitadas da legalidade, merecedoras da confiança popular, ágeis e transparentes, inteligentes e capazes de prevenir, geridas racionalmente e dotadas de mecanismos de diagnóstico-planejamento-avaliação e monitoramento, antecipando mudanças às quais as polícias estaduais e federais deveriam se submeter, assim que possível (SOARES, 2006:04).

3.3.5 Sobre a formação dos comandantes das GM

A respeito da formação do comandante das Guardas Municipais no Brasil percebe-se que a maior parte dos indivíduos que ocupam cargos de comando são oriundos da polícia militar ou da própria formação da Guarda Municipal. A análise dos dados retrata que a cultura da polícia civil não é predominante na escolha de um comandante para a Guarda Municipal. Os números que representam o comando formado por policiais civis são baixos: em números absolutos são 38 Guardas Municipais no Brasil que apresentam essa característica, e somente 2 no estado de Minas Gerais (GRAF.6).

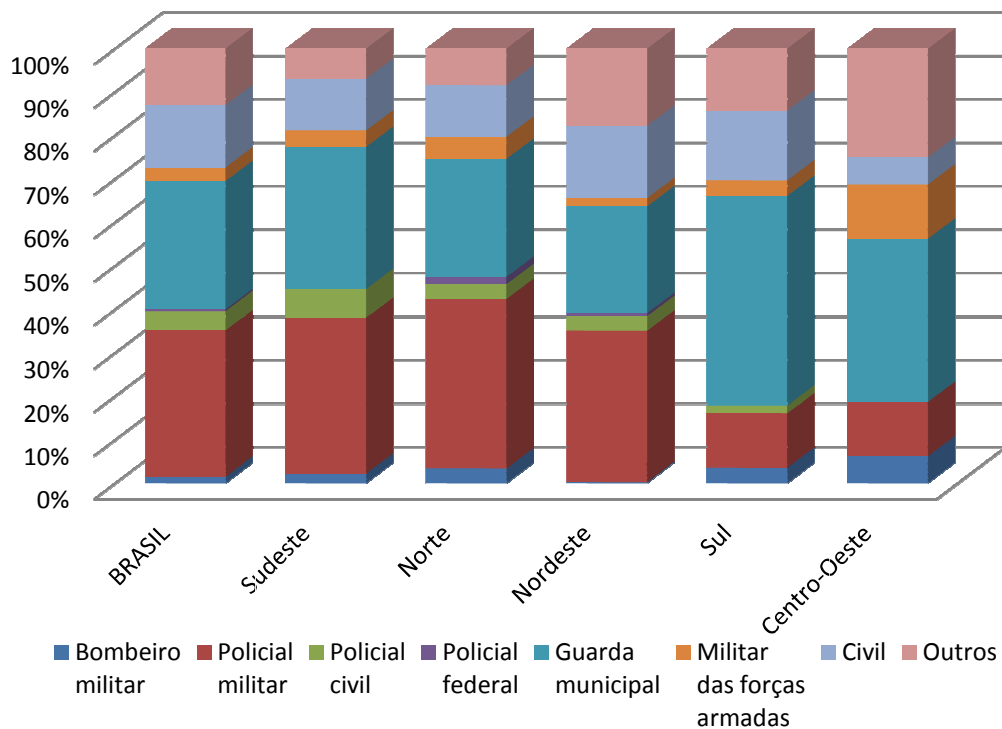


Gráfico 6 : Formação do Comandante da Guarda Municipal nas regiões da federação – 2009.
Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Esse elevado número de policiais militares presentes nas Guardas Municipais vai ao encontro das afirmações de Bretas e Morais (2009) que discutem ser essa uma das variáveis que prejudica a implantação de Guardas Municipais ou de um modelo nacional de guarda já que tal iniciativa

[...] levou muitos municípios a colocar suas guardas sob a direção de especialistas em segurança pública disponíveis, entregando essas novas organizações a policiais militares ou civis, muitos deles impregnados com as visões mais tradicionalistas de segurança pública. Essa presença de policiais afetou o que nos parece uma das grandes qualidades do processo de implantação de Guardas Municipais: a possibilidade de agir sem a preexistência de uma cultura organizacional, de saberes e práticas consolidadas e compartilhadas pelos agentes policiais, que tanto obstáculo têm posto à reforma das polícias (BRETAS & MORAIS, 2009:160).

Autores como Soares (2006) reforçam as explicações de Bretas & Morais (2009). A iniciativa do prefeito em institucionalizar a GM é importante, porém cabe ao líder do Executivo local, saber qual é o papel da GM e cobrar que os membros dessa instituição atuem como é esperado. Cabe nesta análise considerar a possibilidade do prefeito entender que a Guarda Municipal compreenderá melhor o seu papel quando o líder desta é um dos membros. Este questionamento pode ser observada por meio do elevado número de GM que possuem em seu organograma um Guarda como comandante da instituição, pois do contrário,

quando o prefeito acha que se enfrenta a insegurança com truculência repressiva, pensa imediatamente em criar uma Guarda Civil Municipal, armá-la até os dentes e lançá-la às ruas, provavelmente induzindo-a a agir preferencialmente contra pobres e negros. Convida um oficial da PM para chefiá-la (não um oficial crítico, mas um entusiasta do modelo belicista) e aposta todas as fichas na criação de uma Polícia Militar em miniatura, sem atentar para o fato de que a PM, via de regra, já é um pequeno exército em desvio de função. A Guarda será a cópia da cópia, o desvio do desvio, a miniatura da miniatura, importando e ampliando todas as deficiências organizacionais, culturais, gerenciais e estratégicas da PM (SOARES, 2006:03).

3.3.6 Sobre o tipo de armamento utilizado pelas GM

Outro aspecto que retrata a institucionalização em caráter individualizado da Guarda Municipal é a respeito do tipo de armamento utilizado pelos guardas. O Gráfico 7 demonstra que a Guarda Municipal, em sua predominância, atua sem nenhum tipo de arma ou com apenas armas não letais. O Sudeste e Sul são as regiões em que se tem maior predominância de armas de fogo, 13,21% e 10,71% respectivamente.

Cabe nesse ponto uma observação: esse contexto, em 2012 será alterado. Veículos de comunicação informam que 1200 guardas já estão aptos a atuar armados após terem se submetido às avaliações previstas no Estatuto do Desarmamento. A Guarda Municipal de Belo Horizonte, por exemplo, terá permissão de portar armas de fogo no mês de julho.²⁵

²⁵ Notícia registrada no link: <<http://noticias.r7.com/cidades/noticias/guarda-municipal-de-belo-horizonte-vai-usar-armas-a-partir-de-julho-20110604.html>> Publicada em 04/06/2011.

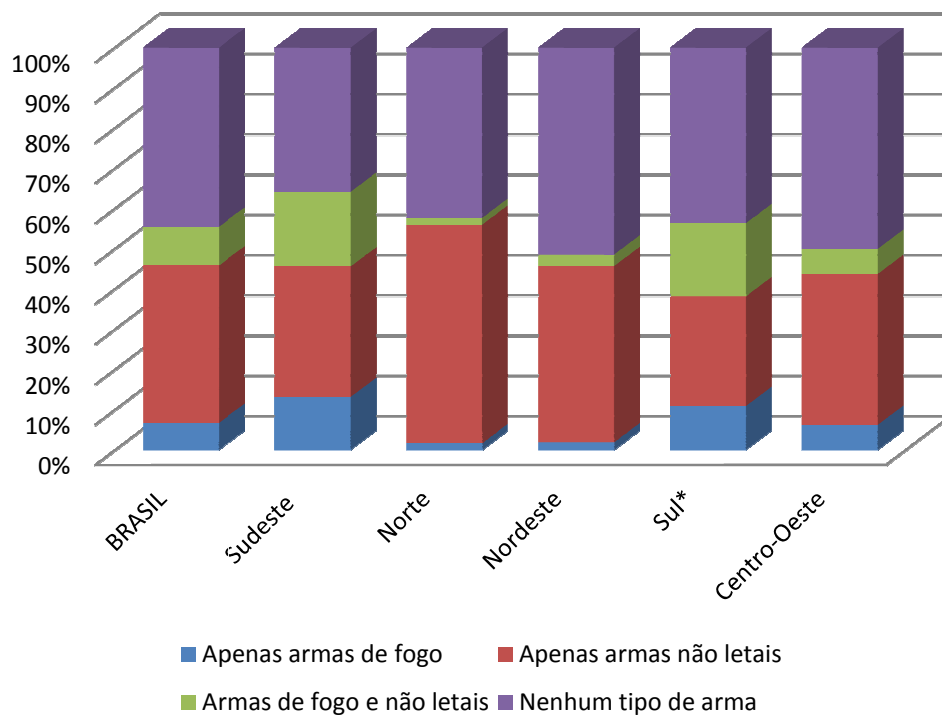


Gráfico 7: Tipo de arma utilizada pela Guarda Municipal nas regiões da federação– 2009.

Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

* A soma percentual dos municípios da Região Sul que possuem Guarda Municipal x Tipos de Armas Utilizadas não atinge 100%, sendo um erro do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE)

O alto índice do uso de armas de fogo nas regiões Sudeste e Sul vai de encontro ao objetivo a ser alcançado pela ‘Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais’ que está eminentemente ligado à questão da atuação pela ótica da prevenção. Diante das especificidades do município pode-se assumir modos operacionais um tanto quanto diversificados, todavia a legislação e o modo de atuação predominante não leva em consideração a arma de fogo, afinal o uso de armamento de fogo possui caráter ostensivo.

A prevenção está relacionada às ideias de cidadania, e o próprio documento vai além ao afirmar que as Guardas Municipais são os verdadeiros “agentes” da construção desse processo de cidadania por que:

é no espaço público que ela (*a Guarda*²⁶) vai exercer a maior parte de suas funções, tais como: garantir a ocupação e a utilização democrática deste mesmo espaço público, garantir o respeito dos direitos fundamentais do cidadão na vida cotidiana, proteger o meio ambiente e o patrimônio ecológico, detectar todo tipo de deficiências e panes que impedem a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos urbanos. Sua presença, reconhecida pela população, também contribui para prevenir e mediar pequenos conflitos (BRASIL, 2005:08).

²⁶ Grifo meu.

na espera que tal contribuição ocorra muito mais via diálogo do que imposição de uma cultura de polícia, afinal, tal como nos explica Soares (2006), segurança não é provida somente por meio de ações oriundas das polícias tradicionais. É possível planejar “políticas preventivas especificamente desenhadas para esse fim, concebidas com base em diagnósticos precisos, sensíveis as particularidades locais e aptas a interceptar as dinâmicas imediatamente geradoras de violência” (SOARES, 2006:02). As GM podem almejar o uso de armas de fogo, todavia esta não é a forma de atuação proposta, sendo que tal ação possa ser melhor analisada caso esteja articulada com outros métodos de gestão.

Com relação às demais regiões da federação em que não é utilizado armamento ou é utilizado armas não letais, pode-se inferir que o efeito inibitório da exclusiva presença das Guardas Municipais nas ruas, de forma ostensiva e uniformizada seja suficiente, ou seja, “[...] mesmo sem poder de polícia a Guarda Municipal não está impedida de cumprir um relevante papel na provisão de segurança” (SOARES, 2006:02).

Percebe-se que as Guardas Municipais ainda não são vistas, pelo Executivo local, como um ator estratégico para resolver problemas referentes à segurança devido à adesão baixa e devido a relevância da polícia estadual no combate à criminalidade, mesmo com a União, a partir dos anos 2000, propondo iniciativas de rever esta lógica. A atuação da GM ainda mescla entre uma ação voltada para o policiamento comunitário, que busca atuar de forma preventiva e o policiamento ostensivo e a aplicação da lei penal, sobrepondo-se às práticas das polícias militares; sendo que esta tendência pode estar relacionada às próprias demandas do município. Todavia, a possível redução do crime e do medo do crime *in loco* pode estar vinculada, dentre outras ações governamentais, à presença da GM no território, que pode, em certa medida, intimidar um ato infracional e para além, conseguir modificar fatores comportamentais.

A partir das informações trazidas neste capítulo, observa-se um quadro descontínuo e heterogêneo da presença e estruturação da Guarda Municipal no âmbito local de governo, mesmo com a tentativa do Governo Federal de determinar possíveis padrões de atuação. Na tentativa de fortalecer a presença da União neste cenário, que ainda é um desafio, a política pública de segurança que a União propõe está relacionada a integração e coordenação dos aparatos de segurança nos três níveis de governo.

A disposição operacional nos planos estaduais de governo para planejar, coordenar e controlar a segurança proporciona um padrão mínimo de qualidade na prestação de serviços ofertados pela administração pública e a União, diante deste cenário, não pretende passar por cima da autonomia dos estados. Todavia, por meio do Pronasci e da regulamentação do

SUSP, reconhece-se que o município possui papel relevante no debate e que o reconhecimento desta importância pelo município não pode ocorrer de forma desordenada ou individualizada. Para tanto, estratégias da União na tentativa de coordenar melhor as ações do município no âmbito da segurança se dão via incentivos negativos, que seriam as legislações recém criadas e os incentivos positivos que seriam os recursos financeiros para investimento na área da segurança repassados aos municípios.

Diante destes problemas, percebe-se que a proposta de institucionalização de um sistema único de segurança ainda está aquém do esperado e que as relações intergovernamentais na área da segurança pública ainda ocorrem por meio de propostas de adesão, e não somente pela mera transferência de responsabilidades. Para que a transferência de atribuições ocorra em sua plenitude, a adesão dos entes federados deverá ocorrer mediante estratégias bem elaboradas por parte do Governo Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho compreender como a lógica presente no pacto federativo nacional se reflete na política de segurança pública, que tem como principal ator no município a Guarda Municipal, nem sempre observado como ator estratégico para a redução da sensação de segurança local, mesmo este se fazendo presente na arena política e na pauta da gestão pública local. Uma das razões para que o Executivo local não perceba a GM como um agente de mudança desta perspectiva que se tem de segurança pública é o fato de esta ainda estar fortemente vinculada à repressão. Além disso, os municípios ainda se resguardam relacionado às limitações de ação na área da segurança como impostas pelo desenho do pacto federativo previsto na Carta Magna.

Por meio da literatura aqui reproduzida pode-se observar que o governo do estado preocupa-se em atuar na área da segurança pública principalmente por meio de ações policiais (Neto, 2004), pouco inserindo a esfera municipal na temática, enquanto que o governo federal vem, nos últimos anos, desenvolvendo programas valorizando o município e induzindo-o a criar Guardas Municipais por meio de repasse de recursos. Para além, observou-se que a atuação da GM nem sempre está em conformidade com esta política de segurança pública proposta pela União por meio do Ministério da Justiça, sendo uma das possíveis causas à heterogeneidade da demanda presente no território.

Para além, poucas são as iniciativas de construção de uma política estadual de segurança que integre ações das prefeituras para prevenir o crime e a violência (Neto, 2004). Pode-se concluir que esta dificuldade se dá pelo tipo de policiamento que ainda é, em caráter majoritário, o tipo que visa atender as ocorrências e aplicar a lei penal, mesmo crescendo a perspectiva de policiamento comunitário como estratégia de combate a criminalidade. A cultura dominante, inserida nas GM, relacionada à atuação do policial militar, pode estar vinculada ao grande número de GM administradas por militares. Esta situação é passível de questionamento quando se observa o aumento de Guardas Municipais portando armas, por exemplo.

Um problema que pode ser apontado é que a ideia de policiamento comunitário é relacionada às polícias militares estaduais e nem sempre às Guardas Municipais. Este tipo de policiamento propõe a aproximação do policial com a sociedade e é plausível que a GM tenha por responsabilidade a compreensão dos problemas referentes ao espaço em que estão inseridas. Uma possibilidade de institucionalizar uma política de segurança pública que

integre estados e municípios seria dividir ações de polícia para a polícia estadual (que envolva atendimento às ocorrências e aplicação da lei) e ações sociais e urbanas à Guarda (que abarque ações de prevenção) (Neto, 2004). Esta política deve ser muito bem disseminada entre os *stakewolders* devido ao espaço em que esta ocorre ser o mesmo para ambos os seguimentos de segurança: o município.

Diante do referencial teórico exposto, a questão da falta de diretriz constitucional vai se tornando irrelevante na proporção em que o número de municípios que possui GM instituída cresce. A visão de que a maioria dos prefeitos tenta não envolver-se com a questão da segurança pública – colaborando, às vezes, com a doação de equipamentos, viaturas ou imóveis – vai ficando paulatinamente para trás. Os prefeitos que se preocuparam com a temática da segurança e se prepararam para reduzir a criminalidade local alcançaram êxito, “em particular a criminalidade violenta [...]. Honra seja feita aos desbravadores. Eles estão colhendo, agora, merecidamente, os frutos políticos pela ousadia e o sucesso” (SOARES, 2006:03). A atuação da GM, portanto é, muitas vezes, uma iniciativa de cunho local, o que corrobora a hipótese deste trabalho, de que, a busca por maior sensação de segurança local é uma ação individualizada do prefeito.

Mudanças neste quadro individualizado começaram a surgir nos anos 2000, quando a União assumi o papel de coordenador das ações federativas de segurança pública, inclusive com a instituição de um Sistema Único de Segurança Pública, inspirado em outras políticas coordenadas nacionalmente, como saúde e assistência social.

Conclui-se que, diante das limitações existentes seja por parte do governo central, ou por parte dos estados, para resolver as questões referentes à segurança pública, as prefeituras devem sim, ampliar suas ações na área em questão, mesmo que as iniciativas ocorram tal como estão acontecendo: em caráter um tanto caótico. A perspectiva, portanto, é de um aumento da participação dos governos locais e também de nichos da sociedade civil nos debates acerca da segurança nos municípios, em prol de uma democracia mais deliberativa.

Para além, ao finalizar este estudo, aconselha-se realizar uma análise contínua da institucionalização da Guarda Municipal. Tal análise é aqui considerada importante já que a GM é uma instituição nova e ainda carece de estudos e diagnósticos das ações em curso. Um estudo comparativo no momento em que as GM possuem uma mesma macro diretriz de atuação também é considerado enriquecedor, já que atualmente realizar tal estudo é complexo, pois não há possibilidades de comparar o incomparável.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. *Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC*. In: LOUREIRO M.R.G. (org). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: [s.n.]; 2002. 107p
Disponível em: <<http://www.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernando1Descentraliza.pdf>>. Acesso em 05.11.2011
- _____. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, Sônia (org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p.77-126
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Políticas Sociais**. s/d.
Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/112/54/>>
Acesso em: 19.03.2012
- _____. *O Estado no Brasil contemporâneo*. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p.17-37
- ALMEIDA, Fernando Dias M. de. *A fraca intensidade federativa na relação dos entes políticos no Brasil*. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. Ano 5, n.19, jul./set. 2011. p.93-101
- ANASTASIA, Fátima. *Federação e relações intergovernamentais*. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ed, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo: Editora Unesp. 2007. p.225-241
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *O município na política brasileira: revisitando 'Coronelismo, enxada e voto'*. In: AVELAR, Lucia & CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p.243-256
- ARRETCHE, Marta T. S.. *Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995*. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.52, n.2, 2009. p.377-423
- _____. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol.14, n.40, jun. 1999. p.111-141
- _____. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. In: **São Paulo em Perspectiva**. Ano 2, n.19, 2004. p.17-26

BELO HORIZONTE, Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: 1990. 84p

Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_mg_belo_horizonte.pdf>

Acesso em 18.05.2011

BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988. 198p

Constituição (1981) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>

Acesso em: 28.06.2012

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**.

Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>

Acesso em 31.01.2011

BRASIL, Ministério da Justiça. **Projeto segurança pública para o Brasil – documento de referência**. Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, s/d. 100p

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).

Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMID306E59EBED074B93A702ACB0A249141FPTBRNN.htm>> Acesso em: 24.05.2012

Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais – Para a Formação em Segurança Pública. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2005. 55p

Segurança Pública – Sistema Único

Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE63568CCITEMIDD1783EF6AF7E4797B9DD5B51B215322DPTBRNN.htm>> Acesso em: 05.06.2012

BRETAS, Marcos Luiz & MORAIS, David Pereira. *Guardas Municipais: resistência e inovação*. In: **Coleção Segurança com cidadania – subsídios para construção de um novo**

fazer segurança pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Brasília: Ed. UFRGS, ano 1, n.1, 2009. p.159-173

BROSE, Markus. *Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?* **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.3, jul-set 2002. p.93-135

COSTA, Valeriano. *Federalismo*. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ed, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo: Editora Unesp. 2007. p.211-223

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas. 2000. 216p

ELAZAR, Daniel. *Federalismo*. In: **Arché**. ano III, n. 07. Rio de Janeiro: UCAM. 1994. p.07-30

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade II**. 14 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p.57-121

LIMONGI, Fernando P. "*O Federalista*": *remédios republicanos para males republicanos*. In: WEFFORT, Francisco C. (org) **Os Clássicos da Política**. vol.1. São Paulo: Ed. Ática, 2005. p.245-287

MINAS GERAIS, Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14.ed. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais , 2011. 274p
Disponível em

<<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 18.05.2011

NETO, Paulo de Mesquita. *Os municípios e a segurança pública*. **Cadernos Adenauer V. Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. n.1, 2004. p.51-68

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Processo de descentralização de políticas públicas e seu impacto sobre o federalismo brasileiro*. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. Ano 5, n.19, jul./set. 2011. p.197-218

PRATES, Antônio Augusto Pereira. *Administração pública e burocracia*. In: AVELAR, Lucia & CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p.117-129

REIS, Fábio Wanderley. *Dilemas da democracia no Brasil*. In: AVELAR, Lucia & CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. p.467-471

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. *Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros*. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 1, Ed. 1, 2007. p.102-119

SÃO PAULO. Municípios dobraram gastos com segurança pública, aponta estudo. **Folha de São Paulo**, 23 jun 2012.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1109654-municipios-dobraram-gastos-com-seguranca-publica-aponta-estudo.shtml>>

SAUNDERS, Cheryl. **Options for decentralizing power: federalism to decentralization**. Melbourne Law School, s/d. 34p

SILVA, Cassandra Ribeiro de. **Metodologia e organização do projeto de pesquisa**.

Disponível em: <<http://www.ufop.br/demet/metodologia.pdf>>.

Acesso em 23.05.2011

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *A instauração da República Federativa no Brasil* In:

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy **Republicanism e Federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)**. Brasília: Senado Federal, 1978. p.47-95

SOARES, Márcia Miranda. *Federação, Democracia e Instituições Políticas*. In: **Revista Lua Nova**, n.44, 1998. p.137-216

_____ **Formas de Estado: Federalismo**. 2012. 22p

SOARES, Luiz Eduardo. **Guardas Municipais e Segurança Pública**. 2006. 14p.

Disponível em;

<http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo302?rev=&filename=guardas_municipais_e_segurana_publica.pdf> Acesso em 05.07.2011.

TOMIO, Fabrício R. L.; CAMARGO, Fernando S.; ORTOLAN, Marcelo A. B. *Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa*. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC**. Ano 5, n.19, jul./set. 2011. p.53-92

VERÍSSIMO, Marcos. *Os municípios e as políticas públicas de segurança: uma descrição etnográfica*. **Dilemas** – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. vol.2, n.5-6, NECVU/PPGSA/IFCS/UFRJ, 2009. p.79-93