

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)
CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA (CRISP)



**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DE BELO
HORIZONTE NO TEMA SEGURANÇA PÚBLICA A
PARTIR DE 1988**

Fernando Otávio Fagundes

BELO HORIZONTE – 2016

Fernando Otávio Fagundes

**A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DE BELO HORIZONTE NO TEMA
SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DE 1988**

**Monografia apresentada como
requisito parcial de conclusão do
curso de Especialização em
Segurança Pública e Criminalidade,
sob a orientação do Professor
Doutor Eduardo Cerqueira Batitucci.**

BELO HORIZONTE

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Doutor Eduardo Cerqueira Batitucci, por ter tido a oportunidade de voltar a discutir segurança pública e enriquecer meus conhecimentos com sua vasta expertise.

Agradeço ao CRISP e a todos os professores do Curso de Especialização em Segurança Pública e Criminalidade pelos conhecimentos transmitidos.

Agradeço aos colegas de turma, pela amizade construída durante esse tempo no inspirador ambiente da FAFICH.

Por fim, agradeço à Gabriela, meu amor, por ter me incentivado a cursar mais essa Especialização, mesmo que para tal nos privássemos do tempo que desejamos estar juntos.

RESUMO

A presente monografia é o resultado de um estudo sobre a participação do poder legislativo municipal na elaboração de políticas públicas de segurança. A partir de uma abordagem conceitual e dogmática de “políticas públicas” e “competência”, identifica-se que o arcabouço constitucional brasileiro vigente concentra no Estado o protagonismo das ações de segurança pública, conferindo aos municípios papel residual. Todavia, estudos científicos demonstram que a participação do município na formulação de políticas públicas de segurança tende a qualificar, do ponto de vista de sua efetividade, os resultados produzidos. O estudo de caso realizado na cidade de Belo Horizonte aponta que referido município vem ampliando sua participação no tema, embora pouco tenha produzido sobre políticas públicas de segurança.

PALAVRAS-CHAVE:

Segurança Pública – Poder Legislativo Municipal - Políticas Públicas – Competência

Sumário

INTRODUÇÃO:	5
1 – POLÍTICA PÚBLICA E COMPETÊNCIA: CONCEITOS.....	8
1.1 - Políticas Públicas	8
2 – O PORQUÊ DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA: RESGATE HISTÓRICO DA COMPETÊNCIA.	14
3 – A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE-MG NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DE 1988.	25
4 – UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PODER LEGISLATIVO DE BELO HORIZONTE NO TEMA SEGURANÇA PÚBLICA.....	33
5 – EXPERIÊNCIAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	36
5.1- A criminalidade incomoda e exige a participação dos municípios na segurança pública.	37
5.2- A natureza das ações municipais em segurança pública.	38
5.3- Exemplos de destaque do envolvimento do município na segurança pública.....	40
5.4- Análise do estudo de caso desenvolvido: Qual a participação do município de Belo Horizonte na segurança pública?	44
5.5- Considerações finais sobre as ações possíveis do município no tema segurança pública.	47
CONCLUSÃO:	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	51

INTRODUÇÃO:

Já há algum tempo a segurança pública passou a ser pensada fora dos ambientes eminentemente policiais e tornou-se objeto de discussão e debate pelas autoridades políticas constituídas e, de certo modo, junto à sociedade civil.

Observa-se que o avanço das taxas de criminalidade e da sensação de insegurança e impunidade, percebidas pela sociedade brasileira, aguçou o interesse da comunidade acadêmica e dos governantes, no sentido de se pensar ações substantivas de controle do crime e desenvolvimento de políticas públicas efetivas de segurança pública.

Nesse sentido, a discussão que permeia a segurança pública perpassa as mais variadas possibilidades. Estuda-se sobre a reformulação do atual modelo de polícia brasileiro, a desmilitarização da Polícia Militar, a criação de Guardas Municipais e seu armamento, a redução da maioria penal, o recrudescimento das leis penais etc.

O próprio arcabouço constitucional que disciplina a segurança pública no país e atribui as competências a cada ente federado também tem sido questionado, mormente no que tange a participação *a priori* de pouca monta conferida pela Constituição Brasileira de 1988 aos municípios, tendo em vista ter-se limitado praticamente à prerrogativa de criação de guardas municipais.

Ao contrário do que prevê a Constituição Federal, que atribui ao Estado o dever pela segurança (BRASIL, 1988), tem-se entendido que o município, seja por meio de seu poder executivo, seja poder legislativo, pode e deve assumir um papel mais proponente no tema, atuando na formulação de políticas públicas de segurança.

Esta monografia buscou identificar e descrever a participação do poder legislativo municipal na formulação de políticas públicas de segurança a partir do estudo de caso do município de Belo Horizonte-MG.

A metodologia de pesquisa utilizada no desenvolvimento do trabalho foi de caráter exploratório em relação ao seu objetivo, na medida em que se buscou identificar as políticas públicas de segurança encetadas pelo poder legislativo da capital mineira a partir de 1988. No tocante aos procedimentos técnicos, concentrou-se, por um lado, na análise documental, ao se realizar triagem do que se produziu sobre o tema no aludido período pelos representantes do Poder Legislativo daquela localidade e, por outro, na análise bibliográfica, a partir da consulta à literatura produzida pela Academia, especialmente sobre a participação do poder legislativo municipal em políticas de segurança e de experiências exitosas nesse sentido.

O trabalho está estruturado da forma que segue.

O primeiro capítulo será de apresentação teórica dos conceitos de “políticas públicas” e “competência”, institutos centrais na elaboração da pesquisa. Buscou-se resgatar a origem dos estudos sobre políticas públicas, para, em seguida, apresentar as definições trazidas por autores clássicos, realçando-se aquela mais correntemente aceita pela ciência política. Em seguida, foram descritas as características básicas e as etapas que compõem o processo de uma política pública, desde sua elaboração. Identificou-se ainda o atual regramento dispensado pela Constituição Federal em relação à segurança pública, destacando seu artigo 144 e a repartição de responsabilidades entre os entes federados, em que o Estado possui papel de protagonismo.

O segundo capítulo buscou compreender o motivo de ter-se optado pela unidade federativa do Estado como o principal responsável pela segurança pública no país. Para tanto, realizou-se um resgate histórico desde o surgimento das instituições policiais no Brasil, perpassando por todas as Constituições pátria editadas e o tratamento dispensado à segurança pública, mormente no que tange à competência atribuída.

O terceiro e quarto capítulo foram destinados ao estudo de caso realizado junto ao poder legislativo de Belo Horizonte-MG. No terceiro capítulo, apresentou-se a pesquisa documental realizada, identificando o que foi produzido pela Câmara Municipal no tocante à segurança pública, tendo como marco inicial a Constituição de 1988.

O quarto capítulo apresentou uma análise crítica da participação do poder legislativo municipal de Belo Horizonte-MG na formulação de políticas públicas de segurança ao longo do período em estudo e expôs experiências bem sucedidas de outros municípios brasileiros em que o poder municipal teve ação mais atuante, especialmente na elaboração de políticas públicas de prevenção à criminalidade.

Por derradeiro, como de regra, foram feitas algumas considerações finais.

1 – POLÍTICA PÚBLICA E COMPETÊNCIA: CONCEITOS

O aumento exponencial da criminalidade no Brasil fez com que o tema segurança pública alcançasse a agenda pública dos setores públicos e privados. A dificuldade para encontrar soluções eficientes no combate ao crime tem gerado cada vez mais estudos sobre segurança pública. Como pontuado anteriormente, a segurança pública deixou de ser considerada problema exclusivamente de polícia, tal como o período autoritário a havia concebido, passando a envolver os mais diversos ramos da administração pública e da sociedade civil, clamando por políticas públicas de qualidade.

Pretende-se demonstrar nesse trabalho monográfico que, a despeito da previsão constitucional de que o Estado é a Unidade Federativa competente por excelência pela Segurança Pública no Brasil, os municípios devem assumir papel mais substantivo nesse cenário, auxiliando na produção de políticas públicas de qualidade e, sobretudo, compatíveis com suas realidades locais.

Para tanto, o escopo do primeiro capítulo será conceituar “políticas públicas” e em seguida, no segundo capítulo, discorrer sobre a competência para fazê-las no tocante a segurança pública, inclusive promovendo seu resgate histórico.

1.1 - Políticas Públicas

Antes de discorrer sobre o conceito de política pública, imperioso destacar acerca da origem da política pública como área autônoma do conhecimento. Souza (2007), em Políticas Públicas no Brasil, destaca que a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos Estados Unidos, rompendo com a

tradição europeia de estudos e pesquisas que se concentravam na análise do Estado e em suas instituições.

Se nos Estados Unidos a pesquisa pela ciência política ganhou força no início dos anos 50, sob o rótulo de *policy science*, na Europa, especialmente na Alemanha, essa preocupação só ganhou contornos com a ascensão da social-democracia nos anos 70, quando então houve o avanço das políticas setoriais e do planejamento. (FREY, 2014).

Souza (2007) recorda que o pressuposto analítico que regeu a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer pode ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

Nesse sentido, atribuem-se a quatro pesquisadores o mérito de terem sido os fundadores da área de políticas públicas. A autora acima apontada, em seu estudo sobre o estado da arte das pesquisas em políticas públicas (2007), pontua o legado deixado por estes precursores. Laswell, nos idos de 1936, cunhou a expressão *policy analysis* para tratar da junção entre o conhecimento acadêmico-científico com a produção dos governos, em um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o próprio governo. Em 1957, Simon introduziu o conceito de *policy makers*, abordando que os limites encontrados pelos gestores públicos, tais como escassez de recursos, de tempo e informação, podem ser minimizados pelo conhecimento racional e os resultados almejados maximizados. Adiante, em 1959, Lindblom rebateu a ênfase dada ao racionalismo por Laswell e Simon, propondo a incorporação da formulação e da análise de políticas públicas, citando como exemplo as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Em 1965, Easton definiu políticas públicas como um sistema e, por tal maneira, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Para Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam seus resultados e os seus efeitos.

Tecidos esses comentários sobre a origem dos estudos sobre políticas públicas, a seguir será trazida uma definição correntemente aceita de políticas públicas.

Amabile (2012), no Dicionário de Políticas Públicas editado pela Universidade Federal de Minas Gerais, define políticas públicas como sendo decisões de ordem pública e de abrangência substantiva, cujo escopo é atender aos interesses de uma coletividade.

Tal autor sintetiza as políticas públicas como sendo estratégias de atuação pública decorrentes de um processo decisório com variáveis múltiplas que impactam na realidade, cuja responsabilidade recai sobre uma autoridade formal legalmente constituída, embora cada vez mais compartilhada com a sociedade civil. Em arremate, define as políticas públicas como sendo a concretização da ação governamental.

Na coletânea de políticas públicas editada pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, o organizador Saravia define com clareza política pública:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (2006, p.28).

Os *experts* em ciência política discorrem sobre a dificuldade em se encontrar uma melhor definição sobre o que é política pública, mas habitualmente se socorrem das clássicas definições apontadas pelos autores mais renomados, a exemplo da supracitada.

Adiante, destacam-se algumas das definições trazidas por Souza, na obra Políticas Públicas no Brasil. Recorda a proeminente pesquisadora que Mead definiu a política pública como sendo um campo dentro do estudo que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já Lynn, como um conjunto de ações do governo que objetivam fins específicos. Peters, por sua vez, disse ser a política pública uma soma das atividades dos governos, sejam praticadas diretamente ou por delegação, que têm o condão de influenciar a vida dos cidadãos. Dye sintetizou como sendo aquilo que o governo decide ou não fazer. (SOUZA, 2007).

O conceito mais difundido de políticas públicas foi cunhado por Lasswell, para quem responder aos questionamentos de quem ganha o quê, por quê e que diferença faz é fundamental em qualquer decisão e análise sobre política pública. “*The study of politics is the study of influence and the influential*” (LASSWELL, 2014), ou seja, é o estudo das modificações promovidas no ambiente (*influence*) e no governo (*influential*).

Dentre os clássicos, o conceito proposto por Lowi diz que a política pública é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas. (SOUZA, 2007).

Evidencia-se que a conceituação de política pública leva em conta o ambiente onde se desenvolvem debates acerca de preferências, interesses e ideias. Em outras palavras, a definição de política pública está relacionada diretamente ao comportamento dos governos e de seus agentes. (SOUZA, 2007).

Nesse mesmo sentido se inscreve a definição de Dal Bosco trazida por Filocre (2009), segundo a qual política pública é o conjunto de programas e objetivos governamentais postos diante de uma problemática, cujo processo, formado por decisões e fatos, modificam a realidade. Semelhante é a visão de Bucci, que a

classificou como sendo programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI *apud* FILOCRE, 2009).

Visualiza-se que, de uma maneira geral, a política pública pode ser sintetizada como um campo do conhecimento que objetiva analisar o governo e suas ações e, se for o caso, propor mudanças no rumo dessas ações. Por meio delas, os governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças na realidade. (SOUZA, 2007).

Em relação às características de uma política pública, vale destacar o registro de Villanueva em relação aos componentes comuns de uma política pública, em seu artigo *Estudio Introductorio*, veiculado na coletânea Políticas Públicas da ENAP:

a) institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituída em el marco de sua competencia y es colectivamente vinculante; b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y em respuesta a problemas y necesidades; c) conductual, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no solo una decisión singular; d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos em el sistema político y social. (VILLANUEVA, 2006, p.59).

O processo de surgimento das políticas públicas costuma ser dividido em quatro etapas principais, quais sejam, formulação, execução, monitoramento e avaliação. (AMABILE, 2012).

Em um esquema mais detalhado, Saravia destaca as etapas em um processo de política pública:

- 1) O primeiro momento é o da **agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades do poder público.(...);
- 2) O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para a solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. (...);
- 3) A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico,

administrativo e financeiro. (...); 4) A **implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. (...); 5) A **execução**, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. (...); 6) o **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. 7) A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. (SARAVIA, 2006, p. 33, destacado no original).

Especificamente em relação ao escopo da presente pesquisa, pode-se definir a política pública de segurança como um conjunto de programas, estratégias, ações e processos voltados à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência e insegurança. (FILOCRE, 2009).

Limitou-se, nesse primeiro capítulo, em trazer a conceituação fundamental de política pública. Para tanto, remeteu-se às origens dos estudos em política pública, bem como destacou-se o conceito moderno de política pública, suas características básicas e as etapas que compõem o processo de política pública.

Neste momento não se preocupou em debater sobre a análise das políticas públicas, que será feita no último capítulo, mormente no que tange ao incrementalismo e inovação nas ações tomadas pelo poder legislativo da cidade de Belo Horizonte-MG, município escolhido para o estudo de caso proposto pelo presente trabalho.

2 – O PORQUÊ DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA: RESGATE HISTÓRICO DA COMPETÊNCIA.

O legislador constituinte da Constituição Federal de 1988 destinou o Título V para tratar da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Em sua Seção III, destinou o Capítulo III para tratar da Segurança Pública. (BRASIL, 2016).

Em um único artigo, o de número 144 e seus 9 parágrafos, o constituinte traçou todo o arcabouço jurídico nacional destinado à segurança pública, como se observa:

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, aérea e de fronteiras;

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

IV - 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 - às 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 - às 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.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (BRASIL, 2016).

O *caput* do artigo 144 demonstrou com clareza solar que o dever pela segurança pública é do Estado, que o faz preventivamente por meio da Polícia Militar e repressivamente por meio da Polícia Civil, sempre visando garantir a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (BRASIL, 2016).

No tocante aos municípios, registra-se que a Constituição Federal atribuiu a eles uma participação demasiado restrita, indicando que existe a faculdade de criar guardas municipais, destinadas à proteção dos próprios municipais, como se depreende da leitura do §8 do artigo supracitado: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. (BRASIL, 2016).

A criação de tais guardas teria, como aponta Bulos, citado por Lenza, o objetivo de “promover a proteção do patrimônio público contra a depredação dos demolidores de coisa alheia”. (BULOS *apud* LENZA, 2012).

Desta maneira, observa-se que formalmente não houve a previsão de uma maior participação dos municípios no que concerne à competência nas questões afetas à segurança pública.

Não obstante, torna-se cada vez mais importante a discussão acerca da inserção do município, em especial do poder legislativo municipal, no processo de formulação de políticas públicas de segurança pública. O aumento da criminalidade e a conseqüente não eficiência dos Estados na prestação de um serviço de segurança pública adequado demandam uma análise do papel do município nesse cenário.

Algumas políticas públicas realizadas por municípios demonstram a importância desse engajamento, com destaque para as experiências de Diadema, Guarulhos e Rio de Janeiro, que obtiveram resultados satisfatórios. (OLIVEIRA, 2013).

Em razão disso, será estudado adiante, nesse segundo capítulo, o porquê da opção pelo Estado como o responsável pela segurança pública para, em seguida, no terceiro capítulo, identificar-se-á a realidade do poder legislativo de Belo Horizonte-MG em relação à segurança pública, para assim passarmos à análise crítica dessa participação.

No primeiro capítulo, abordou-se a origem da discussão sobre políticas públicas, assim como se apresentaram algumas definições correntes das mesmas. No que toca as políticas públicas de segurança pública no Brasil, viu-se que a Constituição Brasileira de 1988 fixou no Estado a competência para provê-las e executá-las. Observa-se que foi dado às Polícias Estaduais (Polícia Militar e Polícia Civil) o papel central na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, devendo, portanto, tais instituições manterem a ordem interna do país.

Indaga-se, nesse momento, a razão por ter-se focado de modo bastante restrito na unidade federativa do Estado o protagonismo na cena da segurança pública.

Para tanto, é imperioso destacar o surgimento das instituições policiais no Brasil, para, adiante, realizar um resgate histórico das Constituições Brasileiras, a fim de se perceber o tratamento dispensado à segurança pública ao longo dos anos.

A origem das instituições policiais no Brasil é controversa. Há quem defenda que em 1530, a guarda militar constituída por Martin Afonso de Souza, 1º Governador Geral da Colônia, tenha sido a primeira instituição policial brasileira. A maior parte discorda desse marco temporal ao argumento de que esta guarda militar não cumpria o papel fundamental de uma instituição policial, qual seja prover segurança a toda

coletividade, o que somente teria ocorrido com a vinda da família real portuguesa ao Brasil em 1808, quando foram reproduzidas as instituições burocráticas portuguesas em solo brasileiro. (SOUSA, 2014).

Nesse período, estabeleceu-se não somente a polícia ostensiva, como uma Intendência-Geral de Polícia da Corte, embrião do que viria a ser a Polícia Civil. (SOUSA, 2014).

Após a independência do Brasil em 1822, a primeira Constituição Brasileira, outorgada em 1824, previa na figura do seu Imperador Dom Pedro I o dever de promover por meio de seus Ministros de Estado a segurança pública, tanto em relação à ordem interna como externa. (BRASIL, 2016).¹

Adiante, nessa mesma toada, a Constituição da então República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, previa como competência privativa do Presidente da República exercer ou designar quem de direito para comandar as forças de terra e mar do país, quando chamadas às armas em defesa interna ou externa da União, bem como administrar o exército e a armada, distribuindo-as pelo país conforme necessidade do Governo Federal.²(BRASIL, 2016).

Em 1934, inaugura-se um título à parte na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil tratando especificamente da Segurança Nacional. Criou-se um Conselho Superior de Segurança Nacional, no qual seriam concentradas as decisões sobre a segurança do Brasil, sempre sob a liderança do Presidente da República.³ (BRASIL, 2016).

¹O artigo 102 da Constituição Política do Império do Brasil de 1824 disciplinou o Poder Executivo do Brasil Império. Em seu inciso XV, incumbiu ao Imperador prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado.

²O artigo 48, em seus itens 3º e 4º, da Constituição de 1891, disciplinou a atribuição do Poder Executivo no tocante a segurança interna e externa do Brasil.

³ O artigo 5º da Constituição da 1934 traz como competência privativa da União manter as polícias portuárias e marítimas, sem prejuízo das polícias dos Estados.

Getúlio Vargas, inaugurando o Estado Novo, outorga em 1937 uma nova Constituição. Em seu preâmbulo, justifica a instalação da ditadura como forma de manter a paz política e social no país, o qual se tornara fragilizada em razão do avanço do comunismo. Nesse contexto, o Presidente da República se cercou, por meio do instituto jurídico do estado de emergência, de mecanismos para intervir nos Estados para assegurar a segurança interna do país.⁴ (BRASIL, 2016).

A Constituição de 1946, embora retomando a ordem democrática no Brasil, não trouxe nenhum avanço em relação à segurança pública. (BRASIL, 2016).

Em 1967, a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe pela primeira vez o cidadão como responsável pela segurança pública⁵ e em um capítulo próprio referente à competência dos Estados e dos Municípios previu a Polícia Militar como garantidora da ordem interna nos Estado. Todavia, tampouco as alterações processadas pelos Atos Institucionais durante o período da Ditadura Militar trouxeram mudanças significativas no tocante à segurança pública no Brasil. (BRASIL, 2016).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alterou a percepção da segurança como um problema de segurança nacional e passou a entendê-la sob um viés mais descentralizado, alçando os Estados a protagonista na definição das políticas públicas de segurança pública.

Observa-se, destarte, que o artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988, ao elencar como dever do Estado prover segurança pública, rompe com todo o passado constitucional brasileiro que via no governo federal o papel central nessa seara, estabelecendo um novo paradigma.

⁴ A Constituição de 1937 não traz alterações substantivas em relação à Constituição anterior, mantendo o funcionamento do Conselho Superior de Segurança Nacional, desta vez disciplinado no artigo 162.

⁵ O artigo 89 da Constituição de 1967 inovou ao prever que toda pessoa natural ou jurídica era responsável pela segurança nacional.

Kruchin (2013) anota que há a transição do que era chamado de segurança nacional para segurança pública. Se antes havia uma polícia equipada para o combate aos inimigos da ditadura militar, em que a proteção do indivíduo é relegada em relação à proteção do Estado, passa-se a ter em foco a segurança das instituições que comporiam o processo de democratização e a preservação dos direitos e garantias individuais.

Em outro giro, Carvalho de Souza, Consultor Legislativo da Área de Defesa e Segurança Nacional da Câmara dos Deputados, em nota técnica sobre municipalização da segurança pública, pontua que o sistema policial brasileiro, mesmo após a Constituição de 1988, não teve grandes avanços. Para o parecerista, o Brasil continuou se inserindo naqueles modelos de segurança denominados centralizados, seguindo o paradigma francês, em que os órgãos policiais subordinam-se a autoridades próximas do poder central e não ao poder municipal.

Adiante, procurar-se-á entender o porquê de ter-se concentrado no Estado a responsabilidade sobre a segurança pública.

Fica claro, pelo resgate feito às anteriores constituições brasileiras, que, até a Constituição de 1988, a preocupação com a ameaça externa dava a tônica da segurança pública no país. As políticas de segurança concentravam-se no plano federal, sob a coordenação do Presidente da República, mas o foco estava na defesa externa.

Tal preocupação fica mais evidente durante o período da ditadura militar (1964-1985), quando houve o primado da doutrina da segurança nacional, quando se priorizavam a defesa do Estado e a ordem política e social. (FREIRE, 2009).

Esse período, caracterizado pela supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão a qualquer manifestação contrária ao regime militar foi justificado ao argumento da supremacia inquestionável do interesse nacional, mesmo

que direitos fundamentais tivessem que ser violados. A Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra, era a principal base conceitual de segurança e revelava o protagonismo das Forças Armadas na Segurança Pública. (FREIRE, 2009).

A Constituição Brasileira de 1988 surge como resposta ao período político anterior e, desta forma, inovou ao definir a segurança pública como dever do Estado e como direito e responsabilidade de todos. Inovou igualmente ao distinguir segurança nacional, referente às ameaças externas e internas à soberania nacional, de segurança pública, esta tocante à violência interna. (FREIRE, 2009).

Freire (2009) destaca o papel do Estado na segurança pública a partir da Constituição de 1988:

A responsabilidade sobre a Segurança Pública, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminalidade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras estaduais. (p. 104).

Kruchin (2013) pondera que a atual disciplina normativa constitucional está falida, em que o governo do Estado é o grande responsável pela segurança pública, e os governos municipais e federais não possuem grandes responsabilidades relacionadas à segurança pública.⁶

Prossegue a aludida autora dizendo que o problema da criminalidade e do crime hoje demanda uma análise multidisciplinar e, portanto, uma mudança de paradigma do tratamento dispensado à segurança pública:

(...) um tratamento multidisciplinar da criminalidade se dá não somente sobre o crime, mas também sobre suas causas; não somente por meio da polícia e do suporte material das forças policiais, mas ainda pela intersecção de

⁶ A mencionada autora, ao citar a concentração no Estado da responsabilidade pela segurança pública, faz a ressalva da possibilidade da criação das guardas municipais pelo município e da atuação mais restrita da Polícia Federal, no âmbito da União.

diferentes áreas de governo, por meio de novas políticas públicas. Isto é, o novo conceito trata de uma abordagem preventiva do crime. Administrativamente, um tratamento multidisciplinar do crime seria caracterizado por uma expansão das esferas de governo responsáveis pela segurança pública. (KRUCHIN, 2013, p.41).

Nesse sentido, apresenta-se como indispensável um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência, necessitando de um engajamento de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança. (FREIRE, 2009).

Passa-se então a se trabalhar com o conceito de “segurança cidadã”, que parte da natureza multicausal da violência e tem suas ações voltadas tanto para a repressão, como para a prevenção da criminalidade por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. (KRUCHIN, 2013).

Freire analisa o paradigma da segurança cidadã e aponta as diretrizes dadas pelo PNUD:

Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Uma intervenção baseada no conceito de Segurança Cidadã precisa, necessariamente, envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território, englobando iniciativas em diversas áreas, tais como educação, saúde, lazer, esporte, cultura, cidadania, entre outras. Segundo este modelo, são definidas cinco categorias principais de intervenções (PNUD, 2005, p.09): as dirigidas ao cumprimento voluntário de normas; as que buscam a inclusão social e a diminuição de fatores de risco (álcool, drogas, armas, etc.); as que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos); as que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; as que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições. (2009, p. 106).

É de se destacar que no plano federal, houve alguns avanços, podendo-se mencionar o papel da SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública, no assessoramento ao Ministro da Justiça na definição e implementação da política

nacional de segurança pública, acompanhando as atividades dos órgãos de segurança pública e estruturando o SUSP - Sistema Único de Segurança Pública. Tal Sistema tem por escopo articular as ações federais, estaduais e municipais na área de segurança pública e aperfeiçoar o compartilhamento de informações para uma atuação qualificada dos entes federados, inclusive com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública. (FREIRE, 2009).

Nesse cenário, ainda no plano federal, foi criado o PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, cuja apresentação no sítio oficial do programa dá o tom do novo paradigma em segurança:

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi um marco nas políticas públicas de segurança do Brasil, uma vez que promoveu inúmeras inovações. Foi um grande impulsionador da compreensão de que a segurança pública é uma questão transversal, que demanda intervenção de várias áreas do poder público, de maneira integrada, não apenas com repressão, mas também com prevenção. Sua implementação ocorreu pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública. Em 2011, todos os princípios e diretrizes introduzidos pelo Pronasci na área da segurança pública passaram a ser orientadores de toda a política nacional conduzida pelo governo federal. Isso significa que o conceito do Pronasci deixou de ser restrito a um dos programas da União e passou a direcionar todas as ações realizadas. (BRASIL, 2014).

Nesse prisma, torna-se cada vez mais consensual que o município também deve assumir papel de importância no combate à criminalidade, especialmente ao realizar diagnósticos como instrumentos de planejamento de políticas públicas e o envolvimento da comunidade de diversas formas, além de outras atitudes proativas em relação à segurança pública. (OLIVEIRA, 2013).

Esse também é o entendimento de Ricardo e Caruso (2007), que anotam a importância da participação do município e da comunidade na formulação de políticas públicas de segurança:

(...) quanto antes a comunidade estiver envolvida no planejamento da política, mais poderá contribuir na identificação dos problemas e

potencialidades e na composição de um capital social que auxilie na implementação das ações, além, é claro, de legitimar e exercer fiscalização e controle sobre a política. Fóruns, comitês e conselhos comunitários locais são instâncias de participação que podem ajudar a organizar a atuação da comunidade. Os autores alertam que, além da criação de estruturas de gestão que suportem a implantação da política, ainda há um grande desafio: criar mecanismos que garantam a continuidade da política que estiver obtendo bons resultados, independentemente do período de quatro anos da gestão governamental. (p. 116).

Destarte, ficou demonstrado que embora a Constituição de 1988 tenha alçado o Estado como o responsável pela segurança pública no país, é cada vez mais consensual que a participação do município e da comunidade são fundamentais para a elaboração de políticas públicas de segurança efetivas.

Quanto a citada característica, Torres (2004) discorre, com propriedade, sobre o conceito de eficácia, eficiência e efetividade. Para o pesquisador, a eficácia relaciona-se com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Já a eficiência preocupa-se não só com alcance dos objetivos estabelecidos, mas com os meios para a sua obtenção do êxito, pautando-se pela racionalidade econômica, que busca maximizar os resultados e minimizar os custos.

Por fim, o mencionado estudioso pontua que a efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. (TORRES, 2004).

Nesse sentido, de se produzir políticas públicas efetivas, a comunidade acadêmica aponta experiências exitosas de atuação dos municípios na segurança pública. (OLIVEIRA, 2013).

No próximo capítulo será apresentado o estudo realizado junto ao poder legislativo de Belo Horizonte-MG, identificando qual a atuação e políticas públicas criados por aquele município a partir da Constituição de 1988.

3 – A ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO DA CIDADE DE BELO HORIZONTE-MG NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DE 1988.

No primeiro capítulo, por meio do conceito de políticas públicas, percebeu-se que o atuar comissivo ou omissivo do governo, via programas e ações, pode alterar a realidade diante de um problema que se apresenta. Relacionaram-se os temas das políticas públicas com o da segurança pública.

No segundo capítulo, discutiu-se sobre a competência para prover a segurança pública, tal qual esposado na Constituição Federal e se percebeu que se concentrou no Estado não apenas a responsabilidade pela execução da segurança pública, mas também o dever de pensar a segurança e propor as políticas públicas necessárias.

Ainda no segundo capítulo, procedeu-se a um resgate histórico das Constituições Brasileiras, verificando-se que a partir de 1988 houve o protagonismo do Estado na segurança pública, reservando ao município papel residual.

Todavia, estudos indicam que a participação do poder local na formulação de políticas públicas de segurança pública produz resultados satisfatórios, o que será mais detalhadamente estudado no quinto capítulo.

Destarte, o terceiro e quarto capítulos serão destinados a examinar a participação do poder legislativo do município de Belo Horizonte-MG na segurança pública local.

O terceiro capítulo apresentará um levantamento do que se produziu na Câmara de Vereadores da capital mineira sobre segurança pública, tendo como recorte temporal o ano de 1988, ocasião em que a responsabilidade do Estado foi acentuada quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro daquele ano.

No quarto capítulo será realizada uma análise crítica sobre a participação do poder legislativo de Belo Horizonte no tocante ao tema segurança pública no período preestabelecido.

Passa-se a descrever como foi realizada a pesquisa de campo junto à Câmara de Vereadores de Belo Horizonte-MG.

O site institucional da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, qual seja, <http://www.cmbh.mg.gov.br/>, dispõe de uma ferramenta de busca eficiente em que é possível realizar levantamento dos diversos atos legislativos que lá estiveram em tramitação (decreto, deliberação, lei, resolução, portaria etc) e também é possível selecionar o assunto sobre o qual versa a pesquisa.

De modo a não restringir a pesquisa a esta ou aquela palavra-chave, ao exemplo do sintagma “segurança pública”, o que tornaria a pesquisa muito mais rasa e não abrangendo todo o trabalho daquela Casa Legislativa, optou-se por verificar todos os atos existentes no sistema on-line da Câmara de Belo Horizonte, tomando-se como o termo inicial o ano de 1988 e assim realizando um filtro se de algum modo relaciona-se com o tema em estudo.

Impõe lembrar que o presente estudo optou por debruçar-se sobre os atos praticados e impulsionados pelo poder legislativo. No entanto, dada a relevância, em alguns momentos serão citados decretos de autoria do Chefe do Poder Executivo que no entanto foram referendados pela Poder Legislativo.

Foram analisados, portanto, 17.422 itens, dentre os quais Ato do Presidente, Decreto, Decreto-Lei, Deliberação, Deliberação Decisória, Emenda à Lei Orgânica, Instrução de Serviço DIRLEG, Lei, Lei Orgânica, Portaria e Resolução.

Abaixo transcreve-se um quadro com os atos de relevância encontrados no aludido período compreendido:

Ano	Ato Legislativo	Assunto	Autoria
2016	Lei 10.973/2016	Código de Posturas (regulamentação de estacionamento privado no entorno do Mineirão)	Vereador Sérgio Fernando de Pinho Tavares
2016	Lei 10.935/2016	Violência Doméstica – Vaga Preferencial em creche	Vereadora Elaine Matozinhos
2016	Lei 10.934/2016	Campanha de Valorização do Professor e Combate à violência no ambiente escolar	Vereadora Elaine Matozinhos
2016	Lei 10.931/2016	Combate a Pichação (cadastro de compradores de tinta aerossol)	Vereador Professor Ronaldo Gontijo
2016	Lei 10.926/2016	Publicização dos dados estatísticos das ocorrências da Guarda Municipal	Vereador Bispo Fernando Luiz
2016	Lei 10.921/2016	Notificação de violência ao idoso	Vereador Jorge Santos
2016	Lei 10.906/2016	Cria a Polícia Legislativa	Mesa Diretora da CMBH
2015	Lei 10.839/2015	Criação do Núcleo de Apoio e Prevenção ao Uso do Crack	Vereador Wellington Magalhães
2015	Decreto 15.913/2015	Criação da Câmara Temática de Segurança Pública Regional	Prefeito Márcio Lacerda
2014	Resolução 2073/2014	Consulta Pública de Proposição Legislativa	Vereador Marcelo Álvaro
2013	Lei 10662/2013	Notificação aos órgãos de proteção da Criança e Adolescente de abuso de droga e álcool	Vereador Leonardo Mattos
2013	Lei 10.643/2013	Dia do Guarda Municipal	Vereador Pablito
2013	Lei 10.625/2013	Cria o Fundo	Prefeito Márcio

		Municipal sobre Drogas	Lacerda
2013	Decreto 15.202/2013	Estado de Emergência em razão de greve da Guarda Municipal	Prefeito Márcio Lacerda
2013	Lei 10.614/2013	Dia Municipal de Combate à intolerância	Vereadora Pricila Teixeira
2013	Lei 10.613/2013	Dia Municipal de Prevenção ao uso de drogas	Vereadora Sílvia Helena
2012	Decreto 14.944/2012	Cria o Projeto Recomeço	Prefeito Márcio Lacerda
2012	Lei 10.423/2012	Disque Guarda Municipal	Vereador João Oscar
2012	Lei 10.422/2012	Torna obrigatória a disciplina “noções de prevenção contra as drogas” nas escolas municipais	Vereador Cabo Júlio
2012	Lei 10.415/2012	Política Municipal de Combate ao acidente com vítimas no município	Vereadora Pricila Teixeira
2011	Lei 10.357/2011	Lei de Conscientização sobre a violência contra a pessoa idosa	Vereador Leonardo Mattos
2011	Lei 10.309/2011	Transporte Irregular de Passageiro	Vereador Edinho Ribeiro
2011	Lei 10.204/2011	Lei do detector de metais na entrada das escolas municipais	Vereador Cabo Júlio
2011	Lei 10.200/2011	Lei da proibição do uso de celular no banco e da instalação de biombo entre caixa e fila de espera	Vereadores Reinaldo e Preto do Sacolão
2011	Lei 10.140/2011	Instalação obrigatória de câmeras de filmagem em agência bancária	Vereador Léo Burguês

2011	Lei 10.115/2011	Veiculação de mensagem de combate à pedofilia e abuso sexual nos cinemas e divulgação do disque 100	Vereado Henrique Braga
2011	Lei 10.059/2011	Institui a Política Municipal Anti-pichação	Vereador Fred Costa
2009	Lei 9747/2009	Declara de Utilidade Pública o CONSEP AISP 23	Vereadora Luzia Ferreira
2009	Decreto 13.535/2009	Convocação para etapa municipal da CONSEG	Prefeito Márcio Lacerda
2008	Decreto 13.385/2008	Cria o Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI-M, vinculado ao Gabinete do Prefeito.	Prefeito Fernando Pimentel
2007	Lei 9.466/2007	Institui medida de combate à exploração sexual infantil	Vereador Wellington Magalhães
2007	Lei 9.422/2007	Cria programa interdisciplinar de participação comunitária para prevenção à violência escolar	Vereador Ronaldo Gontijo
2006	Lei 9.265/2006	Dispõe sobre a coibição de proibição de prostituição infanto-juvenil	Vereador Silvinho Rezende
2006	Lei 9.193/2006	Fixação de número de telefone para denunciar violência, abuso e exploração sexual infantil	Vereador Fred Costa
2004	Lei 8.806/2004	Cria o Conselho Municipal Antidrogas - COMAD - e dá outras providências.	Vereador Ronaldo Gontijo
2003	Lei 8.620/2003	Cria a Secretaria	Prefeito Fernando

		Extraordinária para assuntos de segurança urbana	Pimentel
2003	Lei 8.592/2003	Assistência à vítima de estupro	Vereador Alexandre Gomes
2003	Lei 8.570/2003	Criação da Notificação Compulsória da Violência contra a Mulher e da Comissão de Monitoramento de Violência contra a Mulher.	Vereadora Jô Moraes
2003	Lei 8.486/2003	Cria a Guarda Municipal Patrimonial	Vereador Betinho Duarte
2002	Lei 8.384/2002	Dia da Segurança Pública	Vereador Rui Resende
2001	Lei 8.269/2001	Coíbe a prática de ato discriminatório contra mulher, na forma que menciona.	Vereadora Nélia Batista
2000	Lei 8.106/2000	Proíbe a venda de arma de brinquedo semelhante à arma de verdade	Vereador Betinho Duarte
2000	Lei 8.075/2000	Autoriza o Executivo a proibir a comercialização de arma de fogo.	Vereador Betinho Duarte
1998	Lei 7.616/1998	Cria o Conselho de Defesa Social do Município	Vereador Leonardo Mattos
1998	Lei 7.539/1998	Proíbe exposição pública de material pornográfico e que incentive a violência, nas bancas de revistas e jornais do Município.	Vereador Betinho Duarte
1996	Lei 7.158/1996	Institui o Programa Municipal de Albergues para a Mulher Vítima de Violência e dá outras providências.	Vereadores Rogério Correia e Raquel Scarlatelli.

1996	Lei 7.075/1996	Institui o Dia Municipal da Polícia Militar de Minas Gerais.	Vereador Glaycon Terra Pinto Júnior
1996	Lei 7.074/1996	Institui a Campanha de Desarmamento Infantil nos estabelecimentos municipais de ensino de Belo Horizonte.	Vereadora Marta Nair
1996	Lei 7.025/1996	Autoriza o Executivo a instituir o Projeto Fora das Ruas.	Vereador César Masci
1995	Lei 7.001/1995	Institui o Dia Municipal do Policial Civil.	Vereador ZazáSchettino
1994	Lei 6.552/1994	Dispõe sobre a venda de armas de fogo no Município.	Vereador Betinho Duarte

Desta forma, observou-se que as informações referentes aos atos normativos editados pela Câmara Municipal de Belo Horizonte estão publicizados de modo a permitir o acesso à informação à sociedade.

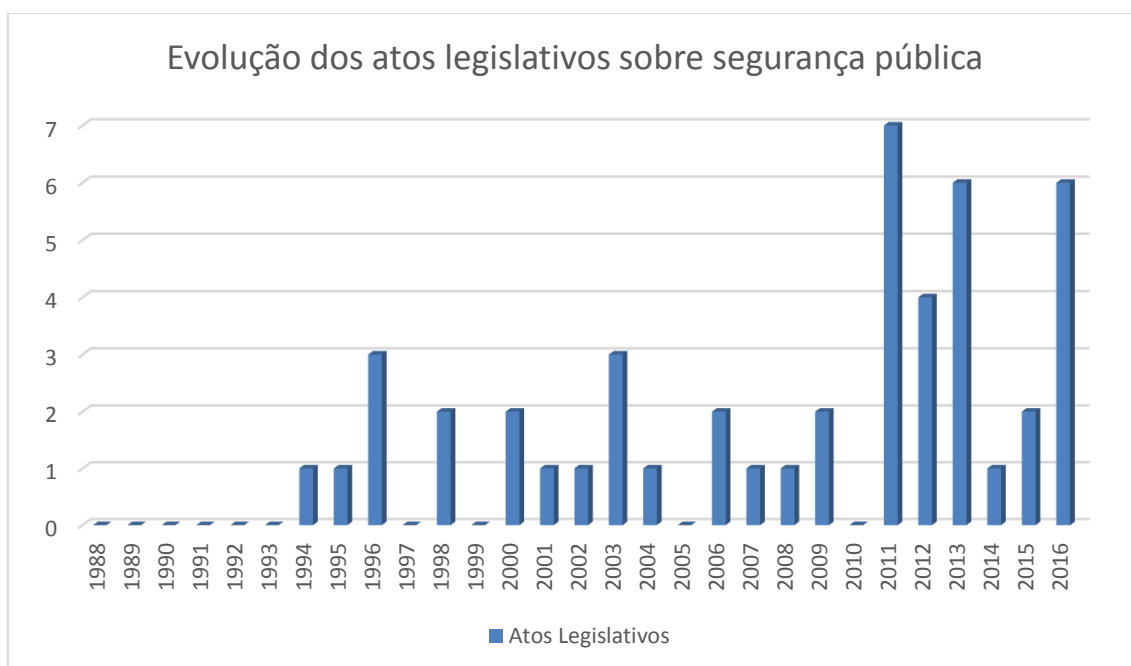
Nesse sentido, foi possível identificar um elevado número de Leis aprovadas, sancionadas e inclusive ainda vigorando no município de Belo Horizonte-MG, a maior parte delas de iniciativa de membros do poder legislativo municipal.

Registra-se ainda que foram identificados em tramitação ainda importantes projetos tais como sobre a criação da Secretaria Municipal de Segurança Pública, a criação do Núcleo BH Segura ao qual se propõe papel substantivo na formulação de políticas públicas de segurança pública, a criação do Fundo Municipal de Segurança Pública, além de inúmeras comissões instituídas para debater aumento de criminalidade nos diversos bairros das regionais de Belo Horizonte.

Como dito anteriormente, no capítulo seguinte será realizada uma análise crítica sobre tais atos acima elencados.

4 – UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PODER LEGISLATIVO DE BELO HORIZONTE NO TEMA SEGURANÇA PÚBLICA

O gráfico a seguir apresentado demonstra de modo bastante substantivo a evolução do tema segurança pública na agenda do parlamento municipal de Belo Horizonte, como se observa:



Nesse sentido, observa-se que o tema segurança pública passou a ocupar um lugar de destaque no âmbito do poder legislativo municipal somente nos últimos anos.

Na esteira do tratamento dispensado pela Constituição da República aos municípios no tema da segurança pública, viu-se que a Câmara de Vereadores de Belo Horizonte quedou-se inerte no primeiro lustro após a edição da Carta Magna.

A partir de 1994 até 2003 os vereadores começaram a se preocupar com proposições de leis que se não atingiam diretamente as forças de segurança pública, certamente seus efeitos impactariam no controle da criminalidade, em sua prevenção e no atendimento às vítimas do crime.

Nesse sentido, foram editadas leis sobre a proibição de venda de réplica de arma de fogo no município, regulamentando a venda de arma de fogo em estabelecimentos comerciais, exigência de advertência sobre o crime de exploração sexual infantil, criado projetos para moradores em situação de rua e, portanto, população mais vulnerável ao crime e também instituído lar de abrigo para mulheres vítimas de violência.

Criou-se em 1998 sob projeto de Lei de iniciativa do vereador Leonardo Mattos o Conselho Municipal de Defesa Social, primeiro organismo específico sobre segurança pública instalado no município de Belo Horizonte e que previa em sua composição a participação de membros do poder legislativo local, de diversos setores do Poder Executivo municipal, de membros das Forças de Segurança Pública existentes (Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Federal) e também de setores da sociedade, inclusive membros das universidades.

É verdade que a segurança pública também não ficou imune a leis que somente inflam o ordenamento jurídico e cujos efeitos concretos pouco ou nada justificam sua proposição, tais como a edição do dia do policial civil, dia da Polícia Militar e dia da segurança pública.

Em 2003, Belo Horizonte criou sua Guarda Municipal a partir de um projeto de lei de iniciativa do vereador Betinho Duarte. Ainda nesse ano, o Prefeito Fernando Pimentel criou a Secretaria Extraordinária para assuntos de segurança pública, que teria funcionamento até o ano de 2004 mas que foi mantida posteriormente com o nome de Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial.

O poder legislativo municipal de Belo Horizonte prosseguiu editando leis no sentido de dar um tratamento mais responsivo às vítimas de violência, proteção aos direitos das mulheres, minorias, violência escolar etc. Para dar azo às políticas públicas houve a criação de Conselho Municipal Anti-Drogas, da Juventude etc.

Em seguida, viu-se a edição de Leis bastante reativas e em resposta aos reclames da sociedade e reflexo ao tipo de criminalidade que grassava. Assim pode-se citar a Lei da Câmera de monitoramento nas agências bancárias, a obrigação da instalação de biombos entre o atendimento privado e a fila de espera e a proibição do uso do telefone celular dentro das agências bancárias como respostas aos constantes crimes de “saidinha de banco”. Lei contra pichadores, Lei contra o transporte clandestino e da obrigação de detectores de metais em escolas públicas são outros exemplos de leis elaboradas como resposta a acontecimentos que marcaram o cotidiano da cidade de Belo Horizonte.

Nos últimos cinco anos observou-se a maior preocupação em se elaborar políticas de combate ao uso de drogas no município, de proteção aos idosos, mulheres e adolescentes. Nesse sentido, houve ainda a implantação da notificação obrigatória de violência contra idosos.

Em arremate, medidas como a lei que obriga a publicização dos dados dos atendimentos da Guarda Municipal, bem como a consulta pública sobre proposição legislativa indicam a preocupação com a publicidade e a democracia participativa pelo poder legislativo de Belo Horizonte.

Nesse sentido, observa-se na capital mineira um poder legislativo crescentemente propositivo no tema segurança pública em que pese o poder legislativo de Belo Horizonte, bem como seu poder executivo, não tenham conseguido implementar importantes ferramentas e espaços próprios à discussão da segurança pública, a exemplo do Fundo Municipal de Segurança Pública e de uma Secretaria de Segurança Pública exclusiva, uma vez que a atual Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, que criada com caráter excepcional no ano de 2003 permanece ativa até hoje.

5 – EXPERIÊNCIAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA.

Em uma apertada síntese, estudou-se que por meio da política pública, o governo pode induzir mudanças na realidade de um determinado local por meio de ações específicas e com objetivos socialmente relevantes. (BUCCI *apud* FILOCRE, 2009).

Viu-se ainda que o processo de surgimento da política pública é caracterizado por seis fases, quais sejam, agenda, elaboração, formulação, implementação, execução e acompanhamento. (SARAVIA, 2006). Deste modo, nota-se que o poder legislativo insere-se de forma predominante nas três primeiras etapas deste processo.

Restou demonstrado que o legislador constituinte elegeu o ente federativo Estado como o ator principal no rol de competências sobre segurança pública, dando-lhe o dever de não somente executá-la, como de pensar e criar as políticas públicas de segurança.

Ao município, ao contrário, foi previsto um papel mais cingido, limitado à criação de guardas municipais. Gomes em dissertação de mestrado ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais justifica, do modo que segue, essa participação mais singela dos municípios:

A centralidade atribuída às ações policiais, a indefinição quanto às formas de participação dos governos municipais e as limitações de recursos verificadas na maioria dos municípios são alguns dos fatores que contribuíram para uma baixa participação da maioria destes entes federados em Políticas de Segurança Pública. (2011, p.36).

Todavia, resta cada vez mais consensual que ao município impõe assumir suas responsabilidades na segurança pública e atuar de forma mais proponente.

Destarte, doravante serão apresentados argumentos que justificam a inserção de modo mais proeminente dos municípios na segurança pública, apresentando-se experiências bem sucedidas havidas em municípios brasileiros.

5.1- A criminalidade incomoda e exige a participação dos municípios na segurança pública.

As já mencionadas pesquisadoras Ricardo e Caruso apontam que o aumento exponencial da criminalidade nos anos 90 levou ao questionamento da concentração nos governos estaduais do papel de formulação e execução das políticas públicas de segurança pública, ganhando força o entendimento de que os municípios devem participar da gestão local das questões relacionadas à violência e criminalidade.

Mesquita Neto igualmente pontua as razões que justificam a descentralização das políticas de segurança pública, dando papel mais ativo aos municípios:

No Brasil, um estado federal, em que as organizações policiais e do sistema de justiça criminal são federais e estaduais, dois fatores em particular contribuíram para promover a descentralização das políticas de segurança pública. Primeiro, a constatação de que o problema do crescimento do crime e da violência tem uma dimensão urbana, atinge áreas determinadas e grupos específicos como se fossem epidemias, e, particularmente quando tratados localmente, a partir de uma análise dos fatores de risco e de proteção presentes nas áreas e grupos de maior incidência, podem ser compreendidos e prevenidos. (2006, p.7).

O pesquisador acima mencionado recorda os ensinamentos de Luiz Eduardo Soares, o qual percebe como muito mais facilitada a adoção de políticas públicas de segurança no município em razão de tais políticas poderem se adequar à realidade local, sensíveis às expectativas da população, e ali poder haver um melhor controle, monitoramento e avaliação destas. (SOARES *apud* MESQUITA NETO, 2006).

Guindani discorre sobre o processo de expansão da segurança pública municipal:

Múltiplos são os fatores que contribuíram para que os prefeitos tivessem de reinterpretar os seus “limites” e concepções sobre a segurança pública. Destacam-se, entre tantos, a elevação das taxas de criminalidade e a generalização da sensação coletiva de insegurança nos principais centros urbanos. Ambos os fenômenos, associados, fizeram da segurança gênero de primeira necessidade e a principal demanda dirigida pelos eleitores aos candidatos nas últimas eleições municipais. Também a divulgação e o consequente acesso da opinião pública a experiências internacionais positivas

- que conseguiram conter e reverter altos índices de criminalidade -, passaram, da mesma forma, a inspirar e influenciar alguns gestores municipais. (2004, p.74).

Passou-se a perceber que a criminalidade e a violência são fenômenos multicausais e territorializados, demandando ações de natureza repressiva e preventiva, desenvolvidas por diversos atores institucionais e com focos de intervenção em locais diagnosticados com altos índices de criminalidade. Nesse sentido, é rompida a imagem de políticas de cunho unicamente policial, dando espaço a políticas públicas de segurança com cidadania. (GOMES, 2011).

Em tal contexto, Guindani posiciona-se, da forma que segue, sobre o papel ideal do município em relação à segurança pública:

Tenho, por conseguinte, como pressuposto que as políticas sociais, econômicas e urbanas, promovidas pelas administrações municipais, são fundamentais à prevenção do crime e da violência, devendo complementar a atuação articulada do sistema de Justiça criminal (polícias, órgãos judiciais e sistema penitenciário), igualmente orientada – supostamente – por objetivos comuns: resolução pacífica dos conflitos urbanos, prevenção do crime e redução da reincidência criminal. Ou seja, a segurança municipal deve ter o compromisso ético-político de visar, principalmente, às pessoas mais vulneráveis a processos de criminalização e vitimização, sendo reconhecidamente uma das principais demandas da população em situação de pobreza, particularmente dos jovens e das famílias em situação de risco. (2004, p.77).

Assim, fica nítida a necessidade do engajamento dos municípios na segurança pública, o que já ocorreu de modo exitoso em algumas cidades brasileiras, como será esposado em seguida.

5.2- A natureza das ações municipais em segurança pública.

Gomes destaca que a atuação do município na segurança pública está longe de ser consensual, pelo que se depreende por suas escolhas na matéria. Assim, enquanto uns criaram uma Secretaria específica para segurança municipal, outros trataram de criar suas guardas municipais, depois se ocuparam em armá-las e alguns desenvolveram

ações multisetoriais de caráter preventivo e mantiveram suas guardas desarmadas. (GOMES, 2011).

Observa-se que a inserção do município no tema reafirma o propósito de se estabelecer um novo paradigma, rompendo-se com aquele viés da segurança nacional de cunho unicamente policial, aproximando-se da ideia de uma gestão democrática de segurança pública, com políticas públicas de segurança com cidadania.

É de se destacar a contribuição de Mesquita Neto:

Políticas municipais de segurança cidadã são políticas orientadas para a redução de crimes e violências e para a promoção da segurança do cidadão. Pensadas desta forma, podem ser desenvolvidas não apenas de forma reativa, após a emergência ou crescimento de problemas de crime, violência e insegurança, mas ainda de forma pró-ativa, a fim de evitar a emergência ou crescimento destes problemas. Promover a segurança do cidadão implica não apenas reduzir o medo e a sensação de insegurança, que advém da expectativa de vitimização, mas principalmente desenvolver ações para evitar ou minimizar as chances de emergência e crescimento do crime e da violência associados a esta expectativa. (2006, p.8).

Nesse sentido, vislumbra-se que as ações do governo municipal relacionam-se sobremaneira com a prevenção, considerando que ações repressivas estão mais ligadas à punição e assim vinculadas principalmente ao governo estadual. (MESQUITA NETO, 2006).

A prevenção aqui abordada é a prevenção primária, ou seja, o poder municipal atuaria com programas que desenvolvessem ações para a redução da desigualdade econômica, de promoção da educação e saúde, do esporte lazer e cultura, de prevenção e tratamento do abuso de álcool e drogas, de melhoria da infraestrutura urbana e habitacional e de valorização do espaço público. (MESQUITA NETO, 2006).

Assim, fica evidenciada a relevância da participação do governo municipal na segurança pública, especialmente no que concerne a criação de estratégias de intervenção em determinados contextos sociais, como localidades com alto índice de criminalidade, para que indivíduos supostamente expostos a fatores de risco não se

insiram em trajetórias de criminalidade e violência como autores ou vítimas. (GOMES, 2011).

5.3- Exemplos de destaque do envolvimento do município na segurança pública.

Discutiu-se, até o momento, acerca da relevância e necessidade da inserção do poder municipal na segurança pública. A seguir, serão trazidas as experiências mais bem sucedidas trazidas pela comunidade acadêmica dessa inserção do governo local no tema.

Renato Perrenoud, Secretário Municipal de Segurança da cidade de Santos-SP, em artigo apresentado à Revista Brasileira de Segurança Pública, destacou as políticas públicas municipais da cidade do litoral paulista. Segundo o Secretário, criou-se em Santos uma Secretaria específica de Segurança Pública na cidade e desenvolveu-se o Plano Municipal de Segurança, o qual traçou as diretrizes da política pública daquela cidade. (PERRENOUD, 2007).

Referido plano permitiu que o município desenvolvesse ações transversais e de prevenção primária. Realizou-se um diagnóstico da segurança pública no município (com mapeamento dos crimes e seus locais de incidência), houve a reestruturação e qualificação da guarda municipal, a criação de uma força-tarefa com a intensificação da fiscalização em geral (coibindo situações de desordem e perturbação), instalação de um sistema de monitoramento em pontos sensíveis da cidade, a criação do Conselho de Segurança Municipal (promovendo canal de participação popular) etc. (PERRENOUD, 2007).

Egg apresentou um estudo sobre as políticas de segurança pública da cidade de Diadema, uma das mais violentas do Estado de São Paulo. A cientista política, nos

mesmos moldes da pesquisa aqui apresentada, realizou um resgate do que havia sido desenvolvido pelo citado município, destacando a criação da Guarda Municipal e depois o desenvolvimento do 1º e do 2º Plano Municipal de Segurança Pública. (EGG, 2009).

O 1º Plano Municipal buscou o planejamento municipal de políticas de segurança, com a participação intersetorial e de diversas instituições no enfrentamento da criminalidade. Nesse período, o governo de Diadema investiu na sistematização e geoprocessamento das ocorrências criminais lá havidas, o que permitiu ações localizadas; expandiu e qualificou a Guarda Municipal; urbanizou favelas e ampliou a iluminação pública; aumentou a fiscalização em bares e estabelecimentos irregulares (especialmente em razão da poluição sonora e comércio ilegal); instalou câmeras de segurança nos pontos de maior movimentação de pessoas na cidade e criou o Conselho Municipal de Segurança, buscando articular as Polícias Civil, Militar e a Guarda Municipal, para que esta pudesse de fato auxiliar as forças policiais. (EGG, 2009).

Egg destacou ainda a criação da Secretaria de Defesa Social pelo poder legislativo de Diadema:

Nesse sentido, a criação dessa secretaria significou importante marco no enfrentamento municipal da criminalidade, pois a sua consolidação implicou maior estrutura administrativa e de funcionários, maior autonomia política e, em consequência, aumento da capacidade de formulação e implementação de políticas municipais em segurança pública. A consolidação dessa instituição acarretou também melhor articulação entre secretarias e outros órgãos nesse processo de enfrentamento da criminalidade e constituiu melhor canal de comunicação com a população no setor, diante das iniciativas participativas desenvolvidas a partir dela. (2009, p. 65).

O 2º Plano Municipal de Segurança de Diadema deu continuidade às ações adotadas no plano anterior e propôs incrementar o planejamento municipal no setor. Três grandes prioridades no enfrentamento da criminalidade local foram elencadas, quais sejam, combater os fatores potencializadores de criminalidade, melhorar a gestão da segurança pública e investir na revitalização dos espaços públicos. Nesse período,

houve um esforço para que a sociedade civil local participasse na discussão das questões de segurança pública, especialmente por meio das audiências públicas e dos fóruns itinerantes de segurança pública. (EGG, 2009).

Destaca-se, portanto, que o poder municipal se preocupou em valorizar os espaços públicos e trazer a sociedade civil para o debate sobre segurança pública. Ainda que a citada pesquisadora tenha concluído que o nível de efetividade dessa participação tenha sido baixo, sobretudo no processo decisório das políticas públicas, destacou o aprendizado democrático e o empoderamento da sociedade civil para o controle social trazido por tais inovações, especialmente em se tratando de segurança pública, tema historicamente fechado à discussão com a população. (EGG, 2009).

Por sua vez, Gomes, ao estudar as políticas públicas de segurança de Contagem, destacou a influência do governo federal e estadual no momento inicial de inserção da temática de segurança na agenda do governo daquele município:

O caso de Contagem revela a existência de uma divisão clara de competências entre os entes federados, onde o governo federal assume um papel de fomentador de políticas de Segurança Pública com Cidadania e o governo estadual exerce um papel de destaque, através da atuação de suas forças policiais e gestão do sistema prisional, complementadas pelo desenvolvimento de uma Política de Prevenção Social à Criminalidade. (2011, p. 107).

O mencionado pesquisador elencou que nesse momento inaugural de inserção da temática segurança em Contagem, o governo federal teve prevalência, sobretudo com a inclusão do município no PRONASCI e a conseqüente criação do GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal. O governo estadual reservou um papel menos expressivo para a atuação do município, limitado à garantia de suporte operacional para ações concebidas e executadas pelo próprio Estado. (GOMES, 2011).

Posteriormente, no entanto, atores locais do governo municipal e também externos à Administração Pública de Contagem contribuíram para a formulação de uma política de segurança para o município. Em 2006, criou-se a Guarda Municipal de

Contagem que, inauguralmente, cumpria papel de viés mais militarizado e repressivo. Em seguida, foram criadas a Secretaria Municipal de Defesa Social e o Sistema Municipal de Defesa Social, os quais reorientaram o posicionamento da Guarda Municipal, agora voltada para ações de cunho preventivo e de proximidade às comunidades locais. Estabeleceu-se ainda parceria com organismos internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas – ONU – para contribuir na formulação de políticas públicas de segurança com cidadania. (GOMES, 2011).

Assim, o aludido autor concluiu que embora ainda não se possa avaliar a política pública de segurança de Contagem em um ciclo completo de formulação, implementação, avaliação e reformulação, a concepção desse paradigma de segurança pública com cidadania, com o fortalecimento da Guarda Municipal em um papel preventivo, em complemento à atuação das polícias estaduais, tem que ser enaltecida. (GOMES, 2011).

A despeito de experiências inovadoras e bem-sucedidas no domínio da segurança pública, pode-se afirmar que um dos limites ao avanço das políticas públicas municipais com relação ao assunto é o pouco expressivo número de gestores e pesquisadores, exemplificado, particularmente, pela escassez de publicações sobre o tema e de diretrizes básicas orientadoras à gestão pública municipal. Por outro lado, a existência de uma cultura reativa nas experiências municipais, ao replicar as estratégias das polícias estaduais nas Guardas Municipais, gera uma disputa irracional de competências em lugar do intercâmbio de informações e cooperação nas ações de prevenção. (GUINDANI, 2004).

5.4- Análise do estudo de caso desenvolvido: Qual a participação do município de Belo Horizonte na segurança pública?

O estudo de caso realizado demonstrou que Belo Horizonte avançou na discussão do tema segurança pública.

Observa-se que nos primeiros anos após a Constituição da República de 1988 não houve avanços substantivos no tema. Nesse período notou-se que a criação da Guarda Municipal em 2003 veio como uma ação reativa e na esteira do que ocorria nos municípios vizinhos, tais como em Sete Lagoas (2001) e Nova Lima (2001). (SETE LAGOAS; NOVA LIMA; CONTAGEM. 2016).

Observou-se que nesse período posterior intensificaram-se a edição dos atos legislativos com proposições de leis que visassem resguardar direitos de comunidades específicas, como com os idosos, as mulheres, os jovens etc.

Noutro giro, viu-se também ações voltadas para a prevenção do crime por meio de campanhas permanentes contra determinados tipos de crime, a exemplo da obrigatoriedade de fixação de cartazes informando sobre a necessidade de se denunciar exploração sexual, violência infantil e outros.

Viu-se ainda a presença do Estado regulador, na medida em que impôs regulação de atividades que incitam a violência, como na proibição de comércio de réplica de armas de fogo.

Em que pese tenha havido na última década um considerável aumento na quantidade de atos emanados pelo poder legislativo no tocante a segurança pública, não se conseguiu identificar a formulação de uma política pública efetiva e com impactos no controle e prevenção da criminalidade.

Observou-se, por outro lado, que as ações do legislativo ao tratarem de segurança pública não se restringiram a temas eminentemente policiais, buscando ações no campo da saúde, educação, inclusão social.

Tal entendimento vai ao encontro do relatado por Soares:

Caso não se implementem políticas públicas inteligentes, pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais, em larga escala, capazes de interceptar as microdinâmicas imediatamente geradoras de criminalidade violenta, sobretudo de natureza letal, em um cenário caracterizado pela manutenção dos atuais indicadores de desigualdade, pobreza, qualidade de vida degradada, deficiências na escolaridade e precariedade no acesso aos direitos, facilitando crises familiares, e gerando vulnerabilidade, baixa auto-estima, sentimento de exclusão, estigmatizações, invisibilidade social e dupla mensagem cultural, as conseqüências só podem ser o agravamento do atual quadro de violência criminal, que já constitui uma tragédia, particularmente quando afeta a juventude pobre e negra, do sexo masculino, provocando verdadeiro genocídio. (2006, p.102).

Neste sentido é de se destacar a política pública desenvolvida na cidade de Barra Mansa, no Estado do Rio de Janeiro. Ribeiro e Patrício apresentaram um estudo de caso da citada cidade, o qual merece referência.

Barra Mansa apresentava índices alarmantes de criminalidade quando se elaborou um Plano Municipal de Prevenção à Criminalidade, o qual propôs ações em quatro eixos, quais sejam, gestão, guarda municipal, prevenção à violência doméstica e de gênero e prevenção da violência perpetrada por jovens. (RIBEIRO e PATRÍCIO, 2008).

Deste modo, no campo administrativo, reestruturou-se a Secretaria Municipal de Ordem Pública para a racionalização dos recursos investidos pelo município em segurança pública, possibilitando ao gestor atuar de forma efetiva e estratégica no desenvolvimento, avaliação e monitoramento dos programas de prevenção à criminalidade. Criou-se ainda o Gabinete Integrado de Prevenção à Violência com escopo de articular o município com as instâncias estaduais e federais para a gestão da segurança pública no âmbito local e investiu-se na profissionalização da já existente

Guarda Municipal, com realizações de cursos de qualificação, construção do plano de carreiras e de um sistema de informações para registros de ocorrências e levantamento das demandas da instituição. (RIBEIRO e PATRÍCIO, 2008).

Por outro lado, estimulou-se a participação popular com a criação de Fóruns Locais de Prevenção à Criminalidade e a reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública, com a qualificação de seus membros, ações que promoveram a participação comunitária na seara da segurança pública e permitiram um contínuo diagnóstico dos problemas locais. (RIBEIRO e PATRÍCIO, 2008).

No tocante à prevenção criminal, identificou-se que a violência doméstica, de gênero e delinquência juvenil impactavam a criminalidade na cidade. Assim, desenvolveu-se um programa de prevenção à violência doméstica e de gênero com a criação de uma unidade gestora, com a construção de um centro de atendimento às vítimas com profissionais especializados e de um núcleo de atendimento para realização dos exames de corpo de delito (em convênio com o Estado), além da estruturação de uma rede de proteção às vítimas. O programa de prevenção à violência juvenil objetivou inserir os jovens em situação de risco na sociedade, dando-lhes alternativas além da violência e do crime. (RIBEIRO e PATRÍCIO, 2008).

As autoras concluíram o estudo apontando a relevância do plano desenvolvido em Barra Mansa, sobretudo ao se considerar que foi realizado em grande parte o monitoramento das ações efetuadas, ferramenta gerencial que viabiliza mudanças nos rumos e nas estratégias de uma política pública de segurança pública municipal em tempo mais real. (RIBEIRO, 2008).

Por tal modo, fica evidenciado que ao município importa assumir um papel mais atuante na segurança pública. Atribuir apenas ao Estado o dever pela segurança pública

não se sustenta em tempos em que a cobrança social por uma segurança pública de qualidade se impõe.

5.5- Considerações finais sobre as ações possíveis do município no tema segurança pública.

Pelo que restou demonstrado, é preciso que o poder legislativo municipal se insira de modo mais proponente nesse tema, criando políticas públicas inovadoras em segurança para além da questão policial.

Digno de nota o contributo de Guindani sobre o tema:

o governo municipal deve eleger o diagnóstico da violência e criminalidade como um dos focos nucleares de sua política global. É sabido, o quanto o governo estadual e federal não conseguem produzir bons diagnósticos da dinâmica criminal nos municípios, pois as taxas de criminalidade geralmente estão agregadas e os indicadores sociais não estão organizados em um banco de dados capaz de cruzar diferentes informações no nível de desagregação. (...) Nesse sentido, se as informações estiverem estrategicamente orientadas para a produção de diagnósticos sempre tópicos das dinâmicas criminais e da violência, **acredita-se que os projetos multissetoriais poderão gerar resultados significativos para a segurança municipal, cujo impacto será sensível.** (...) Indica-se, deste modo, a criação de uma matriz de gestão tipo “guarda-chuva”, integrada e sistêmica, que articule diversos projetos multissetoriais e pluridimensionais, inscrevendo-se na matriz do governo municipal, cuja meta prioritária deve ser a redução da violência e da criminalidade, sobretudo da criminalidade violenta, e cujos resultados indiretos a serem alcançados devem ser: **a eliminação da exclusão; a expansão da cidadania ; a promoção do respeito à dignidade humana e da solidariedade; a redução da injustiça estrutural e a promoção do desenvolvimento econômico-social em bases crescentemente democráticas.** (2004, p.77-79, destaque nosso).

A comunidade acadêmica enumera diversas ações disponíveis ao município, as quais podem produzir resultados satisfatórios na segurança pública. Mencionam-se pelo menos três campos de atuação, quais sejam, 1) as políticas de empoderamento do município, 2) as políticas de redução do crime e da violência e promoção da segurança do cidadão e 3) as políticas de democratização das diretrizes da segurança pública, como se exemplificará em seguida.

Pode-se citar como a mais tradicional política de empoderamento do município a criação das guardas municipais. Em relação às políticas de redução do crime e da violência e promoção da segurança do cidadão, os exemplos são os mais variados, como os que seguem: programas de acesso à justiça e a mecanismos de resolução pacífica de conflitos; de apoio à reinserção profissional, comunitária e familiar de egressos do sistema prisional; programas de acesso a atividades culturais, esportivas, educação e qualificação profissional, geração de trabalho e renda para a adolescência, a juventude e suas famílias; de planejamento urbano e da qualificação de espaços públicos, como controle do trânsito, boa iluminação pública, espaços que permitam a convivência harmônica e o lazer; de enfrentamento de fatores de risco, como o álcool e as drogas, e, por fim, as políticas de democratização das diretrizes de segurança pública, com a valorização dos conselhos comunitários de segurança, realização de fóruns e audiências públicas para discussão do tema e o incentivo à mobilização social, ao associativismo e à promoção da cultura da paz urbana. (GUINDANI, 2004; MESQUITA NETO, 2006).

Assim, fundamental que se realize em âmbito municipal um diagnóstico das dinâmicas criminais e dos fatores de risco, tanto em relação à vitimização, como do recrutamento pelo crime (GUINDANI, 2004) e a partir daí seja criada uma política pública, precedida da competente avaliação e continuamente monitorada, que tenha o condão de alterar a realidade local, prevenindo crimes, gerando qualidade de vida e provendo uma segurança pública consoante ao seu contexto de execução e à altura dos desafios contemporâneos.

CONCLUSÃO:

O Estado é a unidade federativa por excelência responsável pelo dever de prover a segurança pública no Brasil, consoante ficou anotado na Constituição Brasileira de 1988.

O município, por sua vez, foi contemplado com um papel secundário, de cunho quase que meramente facultativo, podendo ou não estabelecer suas guardas municipais para a defesa de seu patrimônio.

Viu-se que as políticas públicas são os meios pelos quais os governos podem produzir resultados frente a uma demanda e alterar a realidade. Nesse sentido, é fundamental para seu sucesso que o processo de elaboração seja precedido de um diagnóstico preciso das demandas a serem enfrentadas, para que, assim, a política pública seja formulada, executada, monitorada e avaliada.

A crescente demanda por respostas mais efetivas de combate à criminalidade tem aguçado o estudo sobre a participação do Poder Legislativo Municipal na discussão de políticas públicas de segurança.

Nesse sentido, o status de coadjuvante, por tempos atribuído aos municípios na participação na segurança pública, tem sido questionado e uma nova postura mais proativa tem sido incentivada, especialmente no que tange às ações de prevenção à criminalidade.

Entende-se com mais clareza que o governo local é o mais hábil a perceber e a tematizar as demandas locais e, a partir destas particularidades, formular políticas públicas mais efetivas.

Experiências exitosas demonstraram que alguns municípios brasileiros conseguiram assumir esse papel mais proponente na segurança pública, a exemplo, dentre outros, de Santos, Diadema e Barra Mansa.

É de se destacar que nessas bem-sucedidas experiências municipais houve a inclusão de um novo paradigma em segurança pública, preocupando-se em prover uma segurança pública com cidadania. Nesse sentido, ações multisetoriais foram desenvolvidas e aberto um contínuo canal de discussão com a sociedade, tais como os Fóruns Locais de Segurança e as Audiências Públicas.

O estudo de caso realizado na cidade de Belo Horizonte-MG demonstrou que o referido município ainda não conseguiu assumir de modo substantivo seu papel na formulação de políticas públicas de segurança, embora sua participação venha crescendo ao longo dos anos.

Observa-se um atuar muito mais reativo a cenários previamente impostos a ações permanentes e focadas para a prevenção da criminalidade.

Desta forma, pela pesquisa realizada e os argumentos trazidos ao longo deste trabalho monográfico, conclui-se que o município deve-se inserir na problemática da segurança pública e atuar de maneira complementar ao Estado, a despeito do lugar marginal que lhe acordou a própria Constituição Federal no que toca ao tema.

O município pode desenvolver estratégias locais de prevenção à criminalidade e de promoção da qualidade de vida de seus habitantes, tais como aquelas exemplificadas ao longo deste trabalho. Para tanto, é fundamental que essas políticas públicas sejam desenvolvidas de modo adequado, com técnicos habilitados a realizarem o diagnóstico preciso das demandas e, se necessário, propor os ajustes necessários, monitorando-as e avaliando-as.

Deste modo, em complementação aos esforços havidos no âmbito estadual e federal, as ações desenvolvidas na esfera municipal podem ser determinantes na promoção da segurança pública em que a efetividade seja condição de eficácia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMABILE, Antônio. Verbetes “Políticas Públicas”. In: CASTRO, Carmem; GONTIJO, Carmem e AMABILE, Antônio. (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: EdUFMG, 2012.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. 1824. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm, em 25 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1891. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm, em 25 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm, em 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1937. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm, em 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm, em 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1967. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm, em 30 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Extraído em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, em 30 de setembro de 2016.

CASTRO, Carmem; GONTIJO, Carmem e AMABILE, Antônio (org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. Barbacena: EdUFMG, 2012.

EGG, Ticiana Pinheiro. “Estado e Participação Popular: O caso das políticas de segurança pública da cidade de Diadema, SP”. Extraído em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4413/1/2009_TicianaNascimentoEgg.pdf, em 20 de outubro de 2016.

FILOCRE, D'aquino. “Classificações de políticas de segurança pública”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 3. Edição 5. Ago/Set. 2009.

FREIRE, Moema Dutra. “Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 3, Edição 5, Ago/Set., 2009.

FREY, Klaus. “Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à análise de políticas públicas no Brasil”. Extraído em <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>, em 20 de outubro de 2016.

GOMES, Filipe Galgani. “Formação de agendas governamentais e políticas de segurança pública com cidadania: o caso de Contagem”. Extraído em <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/547/browse?value=Filipe+Galgani+Gomes&type=author>, em 12 de setembro de 2016.

GUINDANI, Miriam. “O processo de gestão da segurança municipal”. Extraído em <http://seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=261&path%5B%5D=382>, consultado em 12 de setembro de 2016.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

JUSTIÇA. PRONASCI. Extraído em <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm>, em 12 de setembro de 2016.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. “Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 7, n. 1, 2013.

LASSWELL, Harold. “*POLITICS - Who gets What, When, How*”. Extraído em <http://www.policysciences.org/classics/politics.pdf>, em 10 de setembro de 2016.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva. 2012.

MESQUITA NETO, Paulo. “Análises e propostas – Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções”. Extraído em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>, em 12 de setembro de 2016.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende; TONELLI, Dany Flávio; PEREIRA, José Roberto. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 7, n. 1, 2013.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 2, n. 3, 2008.

RICARDO, Carolina; CARUSO, Haydèe. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, n. 1, 2007.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (org.). *Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. Brasília: ENAP. 2006.

SARAIVA, Enrique. “Introdução à teoria da política pública”. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (org.). *Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. Brasília: ENAP. 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. “Segurança Pública: Presente e Futuro”. Extraído em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629.pdf>, em 12 de setembro de 2016.

SOUSA, Regina Canuto. “Polícia e Sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira”, Extraído em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UM_A_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf em 02 de outubro de 2016.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Uma revisão da literatura”. Extraído em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>, em 12 de setembro de 2016.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de Souza. “Municipalização da Segurança Pública”. Nota Técnica. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília. 2000.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2004.

VILLANUEVA, Alejandro. “EstudioIntroductorio”. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (org.). *Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. Brasília: ENAP. 2006.

