

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

ANNA LUIZA FERREIRA DE ASSIS PENNA

LIMITES E DESAFIOS DO ARRANJO FEDERATIVO
NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO
BRASIL

Belo Horizonte

2018

ANNA LUIZA FERREIRA DE ASSIS PENNA

LIMITES E DESAFIOS DO ARRANJO FEDERATIVO
NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO
BRASIL

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª Dra. Geralda Luiza de Miranda (UFMG).

Belo Horizonte

2018

*Dedico este trabalho à minha mãe Aline, à
minha avó Mirtes e à minha bebê Adriana,
fontes de amor e motivação.*

Tudo já foi dito uma vez, mas como ninguém escuta é preciso dizer de novo.

André Gide

RESUMO

O presente trabalho busca analisar o conceito de federalismo e sua evolução no Brasil, assim como apresentar os mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados, sendo eles o associativismo territorial e os sistemas de políticas públicas. Na sequência, explicita-se a configuração da política de segurança pública delineada pela Constituição Federal de 1988 e, ainda, destaca-se a trajetória da política nacional de segurança pública desde o governo Fernando Henrique Cardoso até os dias atuais.

Considerando o cenário democrático vigente, os municípios são inseridos na comunidade política, e, a partir de então, novas e antigas percepções sobre o tema da segurança pública passaram a coexistir. Desta forma, por fim, procura-se fazer uma reflexão sobre a estrutura do poder municipal e as políticas de segurança em um novo paradigma federativo, evidenciando a importância de sua inserção e os desafios para tal.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo, Segurança Pública, Políticas Públicas, Constituição Federal, Coordenação.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the concept of federalism and its evolution in Brazil, as well as to present the mechanisms of coordination and cooperation between the federated entities, being they the territorial associativism and the systems of public policies. In the sequence, the configuration of the public security policy outlined by the Federal Constitution of 1988 is made explicit, and the national public security policy trajectory from the Fernando Henrique Cardoso government to the present day stands out. Considering the current democratic scenery, the municipalities are inserted in the political community, and from then on, new and old perceptions about the subject of public security began to coexist. Finally, it seeks to reflect on the structure of municipal power and security policies in a new federative paradigm, highlighting the importance of its insertion and the challenges to this.

KEYWORDS: Federalism, Public Security, Public Policy, Federal Constitution, Coordination.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - Municípios com Consórcios Públicos, segundo área de atuação – Brasil (2015) (%)	23
GRÁFICO 2 - Série histórica do orçamento do Ministério da Justiça aprovado em Lei Orçamentária Anual vinculado ao PRONASCI (2018) (R\$)	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	13
1.1	Federalismo e unitarismo: aspectos conceituais e tipos de arranjos federativos	13
1.2	Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas ...	15
1.3	A evolução do federalismo brasileiro	16
1.3.1	<i>Da primeira República ao Regime Militar</i>	16
1.3.2	<i>A inflexão produzida pela constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo compartimentalizado</i>	18
1.3.3	<i>Instrumentos e mecanismos de recentralização da federação brasileira no pós-constitucional</i>	20
1.4	Coordenação e cooperação entre os entes no federalismo brasileiro: associativismo territorial e sistemas de políticas públicas	22
1.5	Considerações finais	24
2	PACTO FEDERATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	26
2.1	Configuração da política de segurança pública e a Constituição Federal de 1988	26
2.2	Evolução da política de segurança no pós-constitucional: do Governo FHC ao Governo Temer	29
2.2.1	<i>Governos FHC - Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública</i>	29
2.2.2	<i>Primeiro Mandato do governo Lula e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)</i>	31
2.2.3	<i>Segundo Governo Lula e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)</i>	34
2.2.4	<i>Governo Dilma e a descontinuidade do Pronasci</i>	38
2.2.5	<i>Governo Temer e a intervenção federal no Rio de Janeiro</i>	39
2.3	Considerações finais	40
3	ESTRUTURAÇÃO DA ESFERA MUNICIPAL E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA: UM NOVO PARADIGMA FEDERATIVO	41

3.1	Importância da gestão municipal no enfrentamento à criminalidade e violência.....	42
3.2	O quadro atual dos municípios na segurança	43
3.3	Desafios aos municípios na área de segurança pública	45
3.4	Considerações finais	47
	CONCLUSÃO.....	49
	REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

O debate sobre federalismo e políticas públicas de segurança pública cresceu muito nos últimos anos. A distribuição territorial do poder político e administrativo, inerentes a uma federação, conjuntamente com o que é estabelecido pela Constituição Federal de 1988, remetem à autonomia dos entes federados no desenvolvimento e na gestão de políticas públicas. Contudo, para as políticas de segurança pública, essa combinação de fatores potencializa a tendência dos estados em defenderem a manutenção do status quo, baseado no modelo repressivo-punitivo de policiamento, ao mesmo tempo em que tende a diminuir as possibilidades de participação e contribuição de outros atores políticos, como os municípios. Seguindo essa linha de raciocínio, este trabalho objetiva analisar os efeitos do federalismo para as políticas de segurança pública, bem como seus limites, discutindo, ainda, uma possível alternativa aos impasses enfrentados por gestores na área, devido à superficialidade do art.144 da Constituição Federal de 1988, em que aos estados é dado o dever da segurança, mas a responsabilidade é de todos.

A metodologia adotada consiste em revisão bibliográfica sobre federalismo, análise de instrumentos de planejamento e gestão na área ao longo das últimas décadas, além de consultas a portais eletrônicos oficiais.

O trabalho está dividido em três capítulos para além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo busca oferecer uma compreensão do conceito de federalismo e sua evolução no Brasil, assim como fomentar a reflexão de sua relação com a máquina pública. A discussão desenvolvida nesse capítulo ressalta a importância dos sistemas federativos de políticas públicas e das formas de associativismo territorial para a superação de paradigma nas relações intergovernamentais brasileiras, como a descentralização de políticas considerando as desigualdades regionais e intermunicipais, em um quadro no qual o município é um ator fundamental. No segundo capítulo, apresenta-se a configuração da política de segurança pública, delimitada pela Constituição Federal de 1988, bem como sua evolução em nível federal nas últimas décadas. Ao analisar a série histórica da política nacional de segurança pública, constata-se que, mesmo após 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda hoje, o Governo Federal não conseguiu, de maneira eficiente e eficaz, coordenar políticas de

segurança pública. Finalmente, no terceiro capítulo é discutido um novo caminho para a segurança pública, qual seja, a participação dos municípios nas questões afetas às ações de redução à criminalidade e à violência.

1. FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS E A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Neste capítulo, são discutidos o conceito de federalismo, que consiste em uma das duas principais formas de organização político-administrativa dos Estados Nacionais, assim como suas características, vantagens e os desafios que essa instituição coloca para a formulação e implementação das políticas públicas; a sua evolução no Brasil, desde a República Velha ao governo Lula. Finalizamos o capítulo com a apresentação de dois instrumentos destinados a promover a coordenação e a cooperação intergovernamental, o associativismo territorial e o sistema de políticas públicas.

O objetivo do capítulo é oferecer ao leitor uma compreensão do conceito de federalismo e apresentar as nuances de sua vigência no Brasil, buscando uma reflexão sobre sua relação com uma gestão efetiva, eficiente e eficaz da máquina pública. A metodologia consiste em revisão bibliográfica da literatura recente sobre o tema.

1.1. Federalismo e unitarismo: aspectos conceituais e tipos de arranjos federativos

Atualmente, o federalismo e o unitarismo apresentam-se dentre as principais conformações de organização do poder político e administrativo em um território (SOARES, 2013).

Como uma forma de Estado, o federalismo divide o poder entre os entes federados de maneira descentralizada e igualitária, ou seja, não só o governo central possui autonomia política, fiscal e administrativa e legitimidade no que tange a processos decisórios, mas as subunidades nacionais também. A estrutura central governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as subunidades nacionais governam uma parcela demarcada desse mesmo território nacional com seus habitantes, a partir da pactuação formal de competências, constitucionalmente garantida e, normalmente, complementada por instrumentos jurídicos específicos.

O federalismo teve sua origem nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, quando as 13 colônias tornadas independentes, no ano anterior, se depararam com a necessidade de organizar o arranjo institucional em que lhes preservasse a autonomia conquistada.

A dificuldade em conciliar unidade territorial e descentralização política não foi apenas enfrentada pelos EUA. Diversos países, em especial os de grande extensão territorial, depararam-se com o mesmo cenário. Conforme Stepan (1999), algumas federações surgiram para unir comunidades autônomas, como foi o caso dos EUA, e outras federações surgiram para manter a unidade política em um contexto de pressões por descentralização – este seria o caso brasileiro.

De acordo com o *Forum of Federations*, atualmente, existem cerca de 25 países federalistas no mundo, quantidade pouco expressiva em relação aos mais de 190 países existentes. As federações, porém, concentram cerca de 40% da população mundial, apresentando-se como um conjunto significativo de países ao considerarmos população, dimensão territorial e riqueza.

Já o unitarismo é caracterizado por instâncias políticas locais posteriores e inferiores a estrutura central. Essa forma de organização dos Estados Nacionais obedece a uma lógica piramidal, evidenciando a marcante centralização do poder político do governo central (ABRUCIO, 2010).

Portanto, o unitarismo distingue-se do federalismo na maneira como opera as relações intergovernamentais, tendo relações fortemente hierarquizadas, e sendo o governo central um ator centralizador do poder político. É a forma de organização político-administrativa que, atualmente, predomina no mundo.

Por estabelecer a autonomia política, administrativa e financeira dos governos subnacionais, o federalismo apresenta diversas vantagens, quando comparado ao unitarismo, mas também coloca diversos desafios para a formulação e implementação de políticas públicas.

1.2. Vantagens e desafios do federalismo para as políticas públicas

Na teoria, muitas são as opiniões quanto ao impacto do federalismo para as políticas públicas. Alguns teóricos enaltecem essa forma de organização territorial do poder político, outros destacam seu potencial mas, principalmente, seus desafios.

Arretche (2004) vincula os limites de coordenação nacional das políticas a uma desvantagem do federalismo para as políticas públicas, pois em diferentes medidas, essa forma de organização do poder político em um território, pode gerar superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais.

Além disso, em uma federação, 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, pode ser limitada, uma vez que estados e municípios detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais. (Arretche, 2004)

Por outro lado, ao contrário dos estados unitários, nas Federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Outra característica distintiva das Federações é que os governos subnacionais têm algum tipo de representação ou participação junto ao centro (Abrucio, 2010).

Já para Soares (2013), o federalismo só pode ser compatível com a democracia e que, para sua manutenção, sejam necessárias garantias legais que estão sustentadas em um estado liberal democrático, estando o governo subordinado a lei.

Ainda, um dos desafios do federalismo no Brasil, é a implementação de mecanismos de cooperação, buscando fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento, mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios (Abrucio,2010).

1.3 A evolução do federalismo brasileiro

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo passa a figurar-se, de maneira ainda não vista, como fator chave para as políticas públicas brasileiras. O novo arranjo constitucional evidencia dois componentes de um cenário federativo: a relação e o grau de centralização/descentralização entre governo nacional e governos subnacionais.

Após viver por anos sob a égide de um estado unitário e centralizado, o Brasil buscou a formação de um federalismo seguindo o modelo constitucional norte-americano, porém, suprimindo a realidade social brasileira e, consequências negativas desse artificialismo podem ser vistas e vividas ainda nos dias atuais.

1.3.1. Da primeira República ao Regime Militar

Em 1889 é proclamado o regime republicano no Brasil e, lado a lado, um sistema federativo. Pode-se dizer que houve forte influência da experiência norte americana, contudo a formação da federação no Brasil partiu de um estado nacional unitário, ao contrário dos EUA que partiram da estrutura das 13 colônias.

Soares (2013) advoga que na Primeira República (1891 a 1930) prevaleceu um modelo político distante de uma República Federativa efetiva, com a dominação do governo central por São Paulo e Minas Gerais, estados mais ricos do país e com suas composições basicamente marcadas pelas oligarquias.

Ao analisar estruturalmente o governo, Abrucio (2010) evidencia que na grande parte dos assuntos públicos o governo central mostrava-se frágil e, os municípios dependentes dos governos estaduais, tornando o coronelismo o principal compromisso do poder local. Nesse cenário, as fortes oligarquias ampliaram seu poder, marginalizaram as outras províncias e mantiveram a grande massa da população excluída do processo decisório (SOARES, 2013), acentuando a desigualdade socioeconômica no plano macrorregional na Federação brasileira (ABRUCIO,2010).

Resultante de uma nova configuração política e social no país, a Revolução de 1930 (início da Era Vargas) destaca profissionais do espaço urbano como comerciantes, militares, empresários, profissionais liberais, que se mobilizam e reivindicam

participação no cenário político. O traço oligárquico da política no país perde força fortalecendo uma conotação de massa, com a ampliação dos direitos políticos.

Segundo Abrucio (2010), a partir da Era Vargas o federalismo sofreu uma transformação profunda, que alterou o pêndulo das relações intergovernamentais. Primeiramente pela maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal e, ainda, devido a uma expansão das ações e políticas nacionais em várias áreas, enfraquecendo os governos subnacionais. O governo central ainda passou a nomear interventores estaduais e as assembleias estaduais foram dissolvidas

O período posterior, compreendido entre 1946 e 1964, acomoda a primeira experiência democrática e efetivo federalismo no país. Apesar de manter o processo de centralização e nacionalização das políticas públicas, os governos estaduais passam a assumir funções políticas e ampliam seu espaço na provisão de serviços públicos. Os poderes executivos e legislativos nacionais e subnacionais passaram a ser eleitos pelo voto universal e com transparência e liberdade política (SOARES,2013). Além disso, algumas competências municipais foram acrescidas e um incipiente movimento municipalista surge.

Houve também descentralização fiscal, administrativa e legislativa em favor dos estados e, em menor grau, dos municípios, estabelecendo as condições de autonomia subnacional e de maior equilíbrio de poder entre União e Estados (ABRUCIO, 1998).

As relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas do que no federalismo centrífugo da Primeira República ou no centralismo autoritário do primeiro período Vargas, compatibilizando melhor autonomia e interdependência; além disso, foram constituídas as primeiras políticas federais de combate à desigualdade regional (ABRUCIO, 2010). Contudo, o processo de amadurecimento do federalismo brasileiro acaba sendo abortado pelo Regime Militar.

Com o golpe militar de 1964, o governo central resgata o autoritarismo unitário, agora liderado pelos militares, em que suprimiram os partidos políticos e impuseram o bipartidarismo, além de passar a indicarem os governadores suspendendo as eleições diretas para os executivos estaduais. Desta forma, as relações intergovernamentais favoreciam sistematicamente a União e os governos subnacionais não puderam ter uma gestão democrática na definição de suas políticas.

Abrucio (2010) defende traços divergentes entre o período do Regime Militar e o do Estado Novo, como a expansão dos programas sociais para além do processo de intervenção estatal desenvolvimentista, dando um caráter mais sistêmico e nacional ao governo dos militares. Destaca-se tanto o aumento de setores contemplados como de recursos e ações realizadas, ocorrendo um princípio de massificação dos serviços públicos, que só se concretizará com a CF/88.

Porém, o avanço desse Estado de Bem-Estar Social centralizado, autoritário e tecnocrático, no entanto, não eliminou por completo a relação clientelista com os governos subnacionais (MEDEIROS, 1986). Ademais, as barganhas federativas aumentaram à medida que o Regime Militar perdia legitimidade (SALLUM JR., 1996; ABRUCIO, 1998). A ampliação das políticas sociais, somada à urbanização do país e a um crescimento concentrador de renda, criou mais demandas por programas, e, com o avanço das lutas pela democratização, vários setores sociais passaram a pleitear mais ações dos governantes (ABRUCIO, 2010).

Ao final dos anos 1970, em um momento de crise do regime, ganham força os conceitos de democratização, descentralização e busca pela universalização das políticas sociais, que, em breve, configurariam as bases da CF/88. Desta forma, essas premissas terão fortes efeitos sobre as relações intergovernamentais, que se tornarão, de fato, democráticas, e a questão da coordenação federativa será a pauta da vez.

Ainda, Almeida (2005) ressalta que, do ponto de vista da relação entre governo nacional e subnacionais, a federação brasileira mostra-se sendo um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas ao longo dos anos por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.

1.3.2 A inflexão produzida pela constituição Federal de 1988: descentralização e federalismo compartimentalizado

Com o processo de abertura política do regime militar e a redemocratização do país, o federalismo alcança bases mais sólidas. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática (ABRUCIO, 1998). A segunda experiência democrática e federativa no país é iniciada oficialmente

em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, tendo seus contornos mais nítidos definidos na Constituição de 1988.

Conforme defende Abrucio (2010),

Nesse novo contexto, ocorreram mudanças constitucionais importantes no federalismo, entre as quais a transformação de todos os municípios em entes federativos plenos e com direitos e deveres similares, situação única na comparação com outras federações. Esta nova delimitação do status das municipalidades impulsionou a descentralização, conduzindo à substituição ou à crítica de formas centralizadas de produção de políticas públicas, consideradas ineficientes e sem accountability adequada (ABRUCIO, 2010, p. 185)

Porém, esse processo de descentralização normatizado pela CF/88, em que poder e autonomia são atribuídos aos municípios, gerou resultados desiguais pelo país e, ainda, supunha que as prefeituras seriam capazes sozinhas de formular e implementar todas as políticas públicas. Mas, na realidade, muitos desses municípios não tinham condições administrativas, financeiras ou políticas para usufruir responsivamente desse novo momento descentralizador (ABRUCIO, 2005). Para mais, nesse novo momento do federalismo brasileiro pós-constitucional, evidencia-se o predomínio do componente estadualista nas relações intergovernamentais, muitas vezes predatório e não-cooperativo (ABRUCIO 1998). O termo estadualista é explicado por Abrucio (2005) da seguinte maneira:

Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros, pelo menos até 1994, quando se implementou o Plano Real. Esse aspecto estava igualmente presente no comportamento atomizado e individualista dos governadores, cujo fortalecimento não resultou em uma coalizão nacional em torno de um projeto de hegemonia nacional, mas sim em coalizões pontuais e defensivas para manter o status quo. (ABRUCIO, 2005, p. 47)

A grande questão é que o modelo de federalismo estabelecido pela Constituição de 1988 continha características pulverizadoras e, ao mesmo tempo, compartimentalizadoras, pelo

fato de não terem sido estabelecidos mecanismos e incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos.

A redemocratização fortaleceu o viés descentralizador, tanto do ponto de vista dos municípios quanto dos estados, porém isso não gerou um enfraquecimento do governo federal. A União conservou poderes importantes como a manutenção de boa parte das competências legislativas, concentrando a normatização de muitas políticas públicas. Ainda, o governo federal tem em sua burocracia uma ferramenta forte de poder, visto que nos municípios e estados, os modelos organizativos das administrações são, normalmente de qualidade inferior e muitos conhecimentos e instrumentos sobre as políticas públicas foram construídas no poder central. Finalmente, diante as desigualdades interestaduais e intermunicipais, a União tem um alto potencial de barganha com muitos dos entes federativos (ABRUCIO,2010).

Conforme argumenta Soares (2013), a Constituição de 1988 foi o ápice do processo de democratização e federalização do país. Diante do trauma da ditadura militar, marcado pelo centralismo autoritário, a descentralização territorial ganhou evidência nas mudanças políticas e passou a confundir-se com a democratização do país. Descentralizar era federalizar e também democratizar o país.

1.3.3 Instrumentos e mecanismos de recentralização da federação brasileira no pós-constitucional

Essa configuração foi possível ao considerarmos que a União passava por uma séria crise, englobando o modelo de financiamento estatal do desenvolvimento, o modelo organizativo federal e o equilíbrio das contas públicas nacionais, ou seja, aspectos de sustentação e legitimidade para uma organização política do poder.

Dessa forma, o governo Fernando Henrique Cardoso encara, em diferentes medidas, muitos dos problemas vinculados ao estadualismo predatório e à falta de coordenação da descentralização. Para Abrucio (2005), A “Era do Real” marca o início da crise do federalismo estadualista, visto que o contexto que o proporcionou e os seus diversos resultados foram essenciais para fortalecer o governo federal e enfraquecer os governos estaduais, alterando a dinâmica intergovernamental. Soma-se ainda, a capacidade do Presidente FHC de estruturar e manter por um bom tempo uma coalizão capaz de fazer alterações na antiga estrutura, segundo os objetivos determinados por ele. Porém, em

outros pontos, o governo federal não altera o legado do federalismo desenvolvido durante a redemocratização e com algumas influências da trajetória histórica das relações intergovernamentais do país.

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Abrucio (2005) destaca sete instrumentos gerais usados pelo governo federal para modificar e coordenar as relações intergovernamentais. Em resumo, esses mecanismos foram: i) a estabilização da economia, com o combate à inflação e a regularização dos repasses, permitindo uma estabilidade nas negociações entre os entes federados; ii) a associação entre a descentralização e os objetivos de reformulação do Estado, como a modernização administrativa e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; iii) o condicionamento da transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local, como a criação de conselhos de políticas públicas; iv) criação de formas de coordenação nacional das políticas sociais baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão pública; v) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo da garantia de uma verba federal padronizada. A hipótese desse instrumento era que em problemas de origem redistributiva, particularmente em uma federação, é necessária a atuação do governo federal para evitar o agravamento das desigualdades; vi) a aprovação de um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, cujo objetivo era institucionalizar as mudanças feitas no federalismo brasileiro, mais do que a implementação de políticas de governo; vii) a implementação de ferramentas de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, com destaque para a área educacional.

Já no governo Lula, destacam-se positivamente melhorias nas relações intergovernamentais, dentre outras medidas: i) o revigoramento da Secretaria de Assuntos Federativos, que nunca teve o devido poder no governo FHC; ii) a criação do Ministério das Cidades, unificando todas as políticas urbanas em um só local, além da reestruturação da política regional, com o Ministério da Integração Nacional; iii) a continuação da reforma da previdência, agora mais focada no setor público, com impacto favorável à modernização dos governos estaduais; iv) traço cooperativo da gestão atuando junto aos

governadores; v) a elaboração do projeto que regulamenta os consórcios públicos, o que levaria à diminuição substancial dos efeitos perversos do municipalismo autárquico.

1.4. Coordenação e cooperação entre os entes no federalismo brasileiro: associativismo territorial e sistemas de políticas públicas.

Após a CF/88, em que destaca-se o processo de democratização e descentralização do Estado brasileiro, ressalta-se, conforme Abrucio (2010), a imprescindibilidade da adoção de instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamental, visto que com a CF/88 governos municipais ganharam autonomia, porém muitos deles não tinham condições administrativas, financeiras ou políticas para usufruir da nova condição e ainda, os estados tiveram seus papéis pouco definidos. Desta forma, “o desafio de instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento, mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios ” (ABRUCIO, 2010).

Ainda para Abrucio (2010), as experiências bem-sucedidas de coordenação federativa apontam pelo menos dois mecanismos que precisam ser adaptados às peculiaridades regionais e setoriais: o associativismo territorial e a lógica de sistema de políticas públicas.

Conforme definição de Abrucio, Sano e Sydow (2010) associativismo territorial é uma aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, em que o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública.

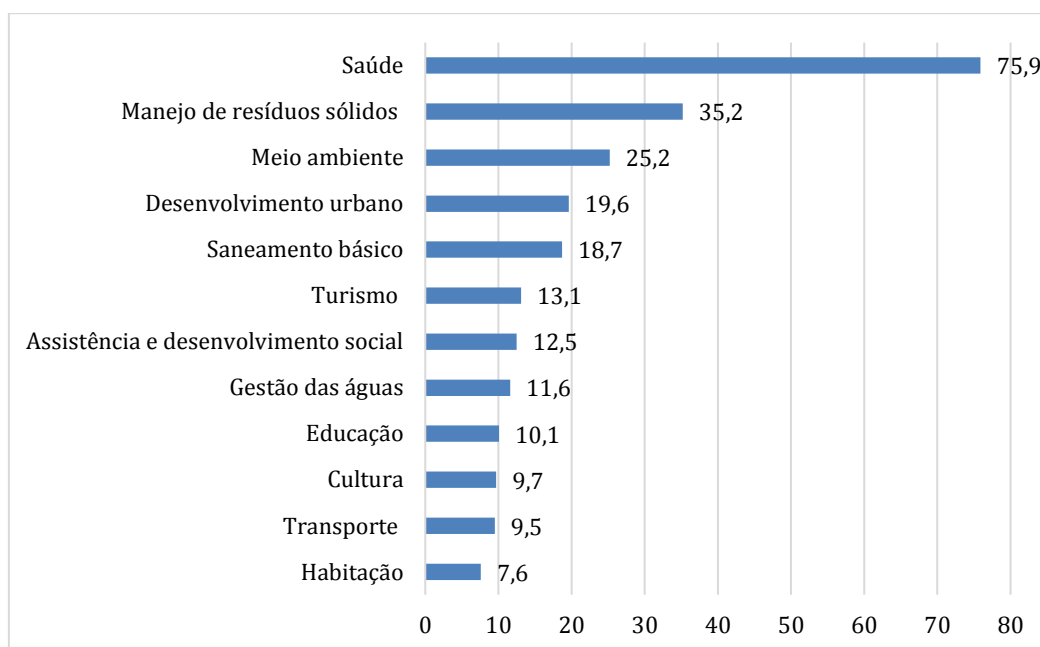
No Brasil, o consorciamento é o modelo de arranjo territorial que possui mais destaque. Segundo Abrucio (2010),

A palavra consórcio significa, do ponto de vista etimológico e jurídico, união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. A relação de igualdade é a base dessa aliança intergovernamental, preservando a decisão e a autonomia dos governos locais, sem qualquer subordinação hierárquica. (ABRUCIO, 2010, p.191)

Destacam-se, ainda como formas de associativismo territorial, os consórcios de direito privado e de direito público; os arranjos territoriais e intersetoriais comandados pela União, os comitês de bacia hidrográfica; as Regiões Metropolitanas, etc.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC do ano de 2015, saúde, manejo de resíduos sólidos e meio ambiente são as áreas de políticas públicas que possuem os maiores percentuais de consorciamento público. Os dados da pesquisa estão resumidos no Gráfico 1.

Gráfico 1: Municípios com Consórcios Públicos, segundo área de atuação – Brasil (2015) (%).



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração Própria.

Além do associativismo territorial, o sistema federativo de políticas públicas é outro importante instrumento de promoção da coordenação e cooperação intergovernamental. Para Abrucio (2010) esse sistema trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para manter a motivação rumo ao consenso e ações colaborativas, o sistema necessita ser subsidiado por uma forte

capacidade institucional e decisão política por parte do governo federal e garantir a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais. Segundo Arretche (2010),

estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais. Assim, de acordo com esta teoria, os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições. (ARRETCHE, 2010, p. 593)

Porém, Abrucio (2010) advoga que

É preciso ressaltar, no entanto, que cooperação intergovernamental, vertical ou horizontal, não pode ser feita em detrimento da autonomia e da capacidade de barganha dos entes. O desafio de instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento, mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios. (ABRUCIO, 2010, p.189)

Visando a redução do dilema federativo, é de extrema importância que a União adote um modelo de intensa negociação e barganha, pois a não participação de estados e municípios no ciclo de políticas públicas relaciona-se com sua baixa eficiência, eficácia e efetividade na solução dos problemas a que se destina.

1.5 Considerações Finais

A discussão desenvolvida neste capítulo mostra que os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm buscado minimizar o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras de como descentralizar políticas em um

cenário no qual o município constitui uma peça-chave, lidando com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação colaborativa da União e dos estados. (ABRUCIO, 2010)

Tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005). Nesse sentido, o próximo capítulo busca analisar como, na área da segurança pública, essa articulação é feita, sobretudo por meio da CF/88. Também, serão apresentadas características da política nacional de segurança pública a partir do primeiro mandato do governo FHC até os dias atuais, evidenciando que, dentre os principais gargalos dessa área de ação governamental, está a precariedade de instrumentos de coordenação e cooperação federativa já apresentados e discutidos no presente trabalho.

2. PACTO FEDERATIVO E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As relações federativas no Brasil, do período pós-constituente até hoje, vêm sendo marcadas por, ao mesmo tempo, movimentos centralizadores e descentralizadores, sem atribuições de competências precisamente definidas. Desta forma, além das áreas sociais, a segurança pública é uma das áreas mais perturbadas pela não regulamentação do art. 23 da CF/88, que apresenta as atribuições concorrentes entre os entes.

A segurança pública no Brasil alterna entre períodos de descentralização federativa – com sólida centralidade nos estados, nos períodos democráticos, como na República Velha (1889 a 1930), no período democrático de 1946 a 1964 e a partir do fim do Regime Militar -, e períodos de alta centralização federativa e autoritarismo, como no Estado Novo (1937 a 1945) e no Regime Militar (1964 a 1985).

Segundo Arretche (2004), os efeitos do federalismo em políticas públicas devem considerar a configuração das instituições políticas e a influência e autoridade dos diferentes atores envolvidos. Nesse sentido, especificamente no caso da segurança pública, a forte vinculação do conceito às polícias reflete, na prática, como a supremacia de determinadas instituições policiais afetam e/ou conduzem as políticas de segurança.

Neste capítulo, apresenta-se, na primeira seção, o formato da política de segurança pública, delineado pela Constituição Federal de 1988, e discutida, na segunda seção, sua evolução desde o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), passando pelos Governos Lula, Dilma Rousseff e, atualmente, Michel Temer.

2.1. Configuração da política de segurança pública e a Constituição Federal de 1988

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, intitulada cidadã, a política de segurança pública no Brasil foi sendo construída com fragmentos do período ditatorial. Agora, em um cenário democrático, as ações de controle da ordem baseadas em um

modelo militarizado de policiamento acabam tornando-se mais complexas, exigindo uma reorganização do Estado (CARVALHO e SILVA, 2011).

O artigo 144 da Constituição de 1988 dispõe sobre os mandatos e atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem. De acordo com o texto, 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”, por meio das Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Importante destacar que as polícias militar e civil e o corpo de bombeiros estão sob a responsabilidade dos governos estaduais.

A Polícia Federal destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. Já a Polícia Rodoviária Federal destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, enquanto a Polícia Ferroviária ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. As atividades de polícia administrativa, policiamento ostensivo e preventivo e preservação da ordem pública é de competência das Polícias Militares; as atividades de polícia judiciária, como a apuração, a elucidação, o esclarecimento de crimes e sua autoria, são de encargo das Polícias Civis. Ao Corpo de Bombeiros está incumbida a execução de atividades de defesa civil. Portanto, a Constituição de 1988 deixa aos governos dos estados a maior parte das atribuições no campo da segurança pública.

Porém, percebe-se que o artigo 144 apenas estabelece quais são as instituições encarregadas de prover segurança pública, delimita quais organizações com suas respectivas atribuições, que pertencem a esse campo, mas não estabelece o conceito de segurança pública. Dessa forma, muitas das dificuldades enfrentadas pelo pacto federativo e pelo modelo dual de organização policial herdados de períodos anteriores não foram enfrentados pela Constituição de 1988 e, pelo contrário, novos cenários de fragmentação foram criados com a inserção dos municípios na formulação e execução de

políticas de prevenção e combate à criminalidade.

Bueno et al. (2014) defendem que há uma frágil regulamentação das atribuições e da conexão entre as polícias federais e estaduais e ainda das polícias civis e militares, provocando um quadro com diferentes atores e burocracias envidando esforços para a solução de problemas semelhantes de segurança e violência, sem gerar, contudo, resultados positivos.

Ao considerar que segurança é dever do estado e direito e responsabilidade de todos, o art. 144 da Constituição de 1988 aumenta a lista de responsáveis pela segurança. Por outro lado, limita a segurança pública como uma questão de polícia, pois arrola como órgãos responsáveis por garanti-la, as polícias federais e estaduais (PERES e BUENO, 2013).

Como ressalta Ballesteros (2014),

A limitação constitucional no que tange à segurança pública é vista por muitos autores como resultado do trauma criado em relação ao tema, decorrente das violações e arbitrariedades cometidas durante os anos de chumbo. Reduzir a discussão e esquivar-se dela na Constituinte teria permitido construir a negociação necessária para a transição ao regime democrático. Há quem assegure que a dedicação constitucional reduzida seria, ao contrário, decorrência de pressão explícita de alguns grupos interessados em manter o status quo (BALLESTEROS, 2014, p. 7)

De maneira ampla, pode-se caracterizar a política de segurança pública brasileira, logo após a promulgação da Constituição de 1988, com algumas especificidades, quais sejam: a) ciclo policial incompleto, ou seja, pulverização das instituições policiais com modelo dual e repressivo de policiamento; b) centralização da política nas forças de segurança estaduais; c) instrumentos institucionais de coordenação e cooperação intergovernamentais frágeis; d) ineficiência de instrumentos de controle externo das polícias; e) rede de atores da política limitada às instituições responsáveis pelo controle da lei e da ordem. (GONÇALVES, 2009).

Também para Carvalho e Silva (2011), a Constituição de 1988 promoveu a institucionalização de um novo arranjo dos órgãos explicitamente responsáveis pela segurança. Contudo, os autores defendem que “a política de segurança pública foi imposta pelos governos visando o atendimento de situações imediatistas, desprovidas de perpetuidade, consistência e articulação horizontal, vertical e setorial” (CARVALHO e SILVA, 2011, p. 62).

2.2 Evolução da política de segurança no pós-constitucional: do Governo FHC ao Governo Temer

A percepção cada vez maior de uma crise da segurança pública obrigou o governo federal, desde a segunda metade da década de 90, a assumir um protagonismo maior na elaboração e indução de políticas de segurança dos estados. Essas políticas tiveram início no Governo FHC, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública. Ao longo dos governos seguintes, sucessivos planos nacionais de segurança pública foram elaborados, promessas de reformas radicais nas instituições de segurança foram feitas, tentativas de normatização e implementação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foram realizadas e inúmeras ações pontuais foram operacionalizadas.

2.2.1. Governos FHC - Plano Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública

Ao decorrer do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, conduzido por valores democráticos, ocorreram avanços importantes para a área da segurança pública no País, como a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos. Durante aquele período, destaca-se também a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e seus esforços em tentar estabelecer condições de cooperação entre as instituições de segurança, como o apoio a

iniciativas visando ao aprimoramento policial e ao desenvolvimento de uma gestão mais eficiente. Entretanto, até seu segundo mandato, o governo de Fernando Henrique Cardoso permaneceu omissos na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de segurança pública (SOARES, 2007).

Somente em junho de 2000, após a tragédia do Ônibus 174, na Zona Sul do Rio de Janeiro, o governo trouxe a público a proposição do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O PNSP era composto por 124 ações, sendo estas distribuídas em 15 compromissos que estavam organizados entre medidas no âmbito do governo federal, no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais, e medidas de natureza normativa e de natureza institucional. No entanto, o PNSP não apresentava um diagnóstico situacional, não havia delimitação e clareza quanto aos problemas a serem enfrentados, não estabelecia metas e indicadores nem vinculava orçamento, ou seja, era um instrumento de planejamento carente de mecanismos gerenciais, de monitoramento e avaliação, conforme Soares (2007). Ainda sobre o PNSP, Soares (2007) pontualmente advoga que

Faltava àquele documento a vertebração de uma política, o que exigiria a identificação de prioridades, uma escala de relevâncias, a identificação de um conjunto de pontos nevrálgicos condicionantes dos processos mais significativos, de tal maneira que mudanças incrementais e articuladas ou simultâneas e abruptas pudessem alterar os aspectos-chave, promovendo condições adequadas às transformações estratégicas, orientadas para metas claramente descritas (SOARES, 2007, p. 83)

Para Carvalho e Silva (2011), “(...) o PNSP, apesar de ter sido um avanço teórico considerável no trato com a questão da segurança pública, enfrentou limites práticos consideráveis no âmbito da gestão, fracassando nos seus objetivos principais” (CARVALHO e SILVA, 2011, p. 66).

Para o co-financiamento federal do PNSP, foi instituído, em 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que tinha como objetivo fornecer condições à Senasp de

fomentar políticas públicas de segurança. Conforme disposto na lei de instituição do FNSP (Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001), seus recursos deveriam ser repassados aos entes subnacionais que se comprometessem a realizar diagnóstico dos problemas de segurança pública, inclusive apresentando as respectivas soluções; qualificar os profissionais das polícias, corpos de bombeiros e guardas municipais; desenvolver ações integradas entre os diversos atores da segurança pública, dentre outros compromissos.

No entanto, devido à ausência de visão sistêmica supracitada, o FNSP acabou sendo um canal de pulverização de recursos entre os diversos entes da federação, não produzindo os resultados concretos esperados. (PERES e BUENO, 2013)

Na mesma lógica, Soares (2007) defende que a carência de uma política nacional organizada levou à repetição de antigos comportamentos “varejistas”, vinculando-se os recursos do FNSP prioritariamente à compra de veículos e armamento. Ainda, para o autor, “(...) alimentaram-se estruturas esgotadas, beneficiando políticas equivocadas e tolerando o convívio com organizações refratárias à gestão racional” (SOARES, 2007, p. 85).

A avaliação de Ballesteros (2014) é semelhante:

(...) o governo Fernando Henrique Cardoso, mesmo tendo se eleito para seu segundo mandato no primeiro turno – fator político favorável - não conseguiu superar os desafios internos ao sistema, impostos por algumas agências dos órgãos de segurança e setores da sociedade, na condução de um modelo que visasse à ruptura de uma lógica envelhecida e pautada simplesmente pela norma penal e pelo uso da força (BALLESTEROS, 2014, p. 9).

2.2.2 Primeiro Mandato do governo Lula e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

A política de segurança pública implantada pelo Governo Lula teve origem em 2001, a partir da elaboração, por parte da Organização Não-Governamental Instituto da Cidadania, do Projeto de Segurança Pública para o Brasil, em que foram ouvidos profissionais de diversas instituições e regiões do País, especialistas e gestores da área,

além de lideranças da sociedade. O projeto propunha reformas no modelo tradicional da política de segurança, servindo de base para seu programa de governo durante a disputa eleitoral em 2002. Em 2003 eleito, Lula utilizou-se do Projeto de Segurança Pública para o Brasil para compor o planejamento das ações e frentes de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Pública, com Luiz Eduardo Soares assumindo a pasta.

Segundo Adorno (2008), o Governo Lula, em seu primeiro mandato, tentou superar o que considerava um problema no Governo FHC: uma alta capacidade em propor e baixa em executar. Ainda para Adorno (2008),

À diferença do governo anterior, propôs-se atuar em duas direções: primeiramente, assumir uma função efetivamente coordenadora da política nacional de segurança, imprimindo novos termos às relações entre governo federal e governos estaduais, frequentemente conflitivas em virtude da natureza do pacto federativo no Brasil, como dito anteriormente. Em segundo lugar, pela maior presença da sociedade civil organizada nos conselhos encarregados da gestão de políticas setoriais (ADORNO, 2008, p. 15)

O Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato de Lula, segundo Soares (2007), “(...) tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, intersetoriais (SOARES, 2007, p.89).

Os objetivos principais do plano eram a desconstitucionalização das polícias e a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O SUSP expressava uma mudança da gestão pública brasileira em perceber a segurança pública como sendo fundamental para assegurar um Estado Democrático de Direito, a partir de, principalmente, princípios e ações que materializassem a integração vertical (polícias) e horizontal (entes federados), a prevenção, a intersetorialidade e a participação social.

Sobre a desconstitucionalização das polícias, Soares (2007) ressalta que deslocaria aos estados a chancela para decidirem, em suas respectivas Constituições estaduais, o padrão

de organização policial que almejam, necessitam e/ou podem ter. Ainda nesse contexto, Soares (2007) defende que

Cada estado estaria autorizado a mudar ou manter o status quo, conforme julgasse apropriado. Isto é, poderia manter o quadro atual, caso avaliasse que a ruptura do ciclo do trabalho policial, representada na organização dicotômica, Polícia Militar-Polícia Civil, estivesse funcionando bem. Caso contrário, se a avaliação fosse negativa – caso se constatasse desmotivação dos profissionais e falta de confiança por parte da população, ineficiência, corrupção e brutalidade –, mudanças poderiam ser feitas e novos modelos seriam experimentados. Por exemplo, a unificação das atuais polícias estaduais; ou a criação de polícias metropolitanas e municipais (pelo menos nos municípios maiores) de ciclo completo (SOARES, 2007, p.15).

A desconstitucionalização das polícias aconteceria paralelamente à normatização do SUSP, visto que igualaria a concessão federativa, pois procedimentos e regulamentos seriam firmados com todas as instituições policiais existentes ou a serem criadas. Dessa forma, o SUSP não resultaria na união das polícias e sim na criação de caminhos que permitissem, efetivamente, o trabalho cooperativo, integrado, não só entre as forças policiais como também com outros atores, com outras políticas sociais (SOARES, 2007)

Soares (2007) relata que, enquanto esteve à frente da Senasp (janeiro a outubro de 2003), estiveram “muito próximos de alcançar o entendimento nacional em torno das reformas, visto que os governadores se dispuseram a colaborar, endossando a carta de adesão que foi submetida à apreciação de cada um” (SOARES, 2007, p.88). Porém, ainda para o autor, “o Presidente Lula, para surpresa dos que construía o consenso por meio de delicadas negociações, não confirmou a participação do governo no Pacto Nacional” (SOARES, 2007, p.88). Um dos motivos para esse não comprometimento de Lula seria que, ao protagonizar reformas estruturais na área de segurança pública, implicaria a responsabilidade por cada problema, cada crime, diante da opinião pública. Evidentemente, esse cenário não lhe parecia favorável; ao contrário, colocaria seu governo exposto a ameaças políticas. Ainda, a ideia de que os frutos de mudanças

institucionais estruturais só seriam percebidos a longo prazo aumentaria sua exposição aos riscos políticos que poderiam advir da iniciativa (SOARES, 2007).

Ainda em seu primeiro governo, Lula, por meio do Decreto 5.289 de 29 de novembro de 2004, “disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública”, ao qual os estados interessados poderiam, voluntariamente, aderir. Também, foram realizadas alterações nas regras do Fundo Nacional de Segurança Pública, com novos critérios para a distribuição de recursos. Até o ano de 2003, os recursos do Fundo eram basicamente destinados à aquisição de veículos e equipamentos para os estados e para os municípios que tivessem guardas municipais. Assimilando a importância da participação dos municípios nos problemas enfrentados na segurança pública, o governo normatizou a destinação de verbas também para municípios que não possuíam Guarda.

Analicamente, Peres e Bueno (2013) ressaltam que

(...) a criação do SUSP não alterou, de fato, o cenário da segurança pública nacional, visto que não ocorreu a real assunção da coordenação desse processo pela União. Com isso, a prevalência na tomada de decisão sobre processos de prevenção de violência continuou eminentemente dos estados, com suas diferenciações regionais. O FNSP, que deveria dar o respaldo à criação do SUSP, continuou priorizando aquisições de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros, com a operacionalização de convênios mais pulverizados do que articulados na construção de uma pauta única da segurança pública, (PERES e BUENO, 2013, p.128).

2.2.3 Segundo Governo Lula e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)

Em seu segundo mandato, o Governo Lula elaborou um programa de governo sem reformas radicais para a segurança pública, ao contrário do Projeto Segurança Pública

para o Brasil, de seu primeiro mandato, que contava com propostas audaciosas. Intitulado “Lula Presidente – Plano de Governo 2007/2010”, para a área da segurança, o programa baseava-se em dois princípios básicos: a) integração das instituições da segurança pública e; b) democratização e participação da sociedade e do estado no combate ao crime e à violência.

Em conformidade com os princípios elencados, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci, instituído pela Lei 1530, de 24 de outubro de 2007. Além disso, conforme ressalta Adorno (2008), a modernização da polícia federal parece ter alcançado maior abrangência no Governo Lula do que no governo FHC. Ainda para o autor, “(...) uma série de espetaculares operações procurou combater o crime organizado, operações de lavagem de dinheiro, corrupção de autoridades, envolvendo lobistas, empresários e políticos profissionais” (ADORNO, 2008, p.16).

Para Ballesteros (2014), o governo Lula, por meio do Pronasci, procurou instaurar um “novo paradigma” para a segurança pública, ao buscar a inserção dos municípios e da sociedade civil como atores determinantes para a área, relacionados às ações e frentes de trabalho preventivas, conforme abarca o programa. Ainda, segundo Carvalho e Silva (2010),

(...) o Pronasci apresenta uma forma e um olhar multidisciplinar em relação à questão da segurança pública. Dessa maneira, pela primeira vez após a promulgação da atual Constituição, surge a perspectiva de democratização da política de segurança pública, com efetiva possibilidade de exercício da cidadania por parte da sociedade nesse processo (CARVALHO e SILVA, 2010, p.64).

Diferentemente do SUSP, o Pronasci foi criado por Medida Provisória. Sua programação orçamentária era de médio prazo, sendo as despesas definidas seguindo os projetos que compunham o programa e de acordo com os estados e municípios que a ele aderiram, particularidade que os planejamentos nacionais anteriores não continham (BALLESTEROS, 2014).

No Pronasci, há a integração no enfrentamento da criminalidade, priorizando a prevenção e a análise dos fatores que possam contribuir para o aumento da violência, sem, contudo, deixar de lado a manutenção da lei e da ordem (ADORNO, 2008). Segundo Carvalho e Silva (2010), no âmbito do Pronasci, “(...) estabeleceram-se metas e investimentos que apontam avanços na constituição da política pública de reestruturação do sistema de segurança no seu todo, incluindo-se aí a esfera prisional, redefinindo as estratégias de ação e gestão” (CARVALHO e SILVA, 2010, p.64).

Soares (2007) ressalta que, assim como o plano nacional de segurança do primeiro mandato do governo Lula, o Pronasci pressupõe que a eficiência das instituições policiais e a busca pela garantia dos direitos humanos precisam estar em sintonia, ou seja, devem ser trabalhados de maneira articulada. Para além disso, Peres e Bueno (2013) defendem que ao inserir a sociedade civil na construção da política e principalmente, reconhecer institucionalmente, a necessidade em ter essa participação, revelam o desejo de fortalecer a democracia, traço preponderante para a efetivação de uma segurança cidadã (PERES e BUENO, 2013).

Para promover a adesão dos entes subnacionais ao Pronasci, diversos incentivos foram dados, principalmente em relação à destinação de recursos, com uma contrapartida menor, quando comparada às contrapartidas estipuladas pelo Fundo Nacional de Segurança Pública. Com isso, o Governo Lula buscava induzir, em alguma medida, as ações e frentes de trabalho dos estados e municípios para os propósitos arrolados no Pronasci (GONÇALVES, 2009).

Para Gonçalves (2009), um dos desafios do Pronasci estava em superar a relutância dos entes subnacionais a um cenário institucional que permitisse, de maneira sólida, a integração dos níveis de governo. A garantia da centralidade dos estados no sistema, dada pela Constituição de 1988, fortalece essas resistências estaduais. Ainda, os estados com maior capacidade orçamentária e de gestão resistem ao compartilhamento de informações, ações e estratégias com os municípios e às diretrizes do governo federal. Porém, apesar das resistências e das dificuldades, o Pronasci apareceu como uma real possibilidade de mudança de direção na política de segurança pública (GONÇALVES, 2009).

Também em seu segundo mandato, o governo Lula promoveu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), inaugurando uma ampla discussão sobre o tema. Seu objetivo geral era definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009).

Nas palavras do então Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Balestreri,

A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública marca profundamente a história da segurança pública em nosso país. Ao propor a democratização da discussão sobre o tema, a 1ª CONSEG eleva a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo (BALESTRERI, 2009, p. 11)

Ainda para Balestreri, a 1ª Conseg propôs uma abertura ao diálogo entre atores que nunca puderam propor objetivos, metas, princípios para a Política Nacional de Segurança. Para ele “(...) essa abertura permitiu que novos atores surgissem na cena da luta pela realização do direito à segurança e possibilitou que novas redes pudessem se formar, ampliando o capital social em torno do tema” (RELATÓRIO FINAL DA 1ª CONSEG, 2009, p.11).

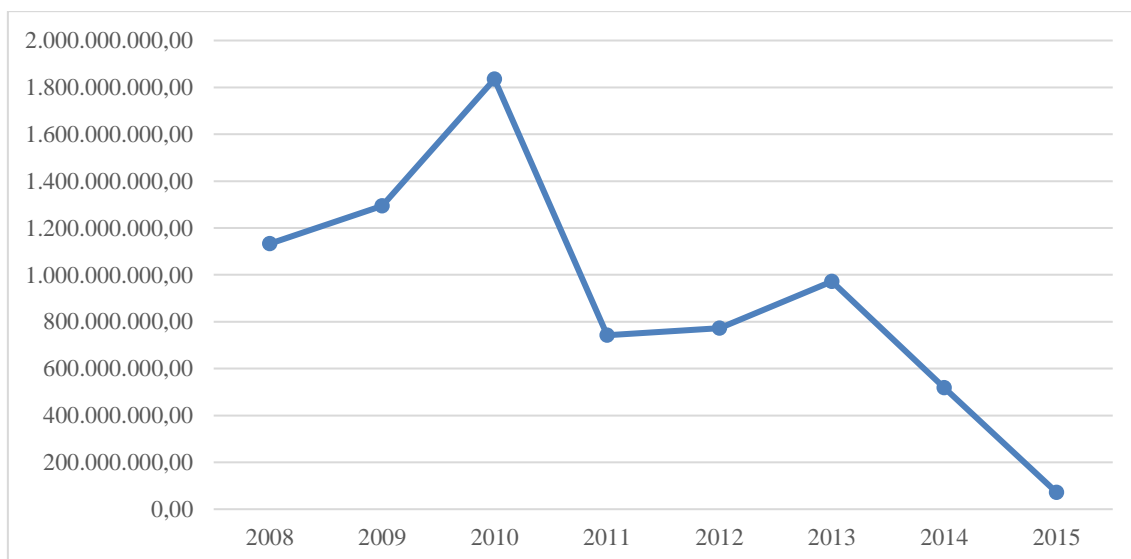
Para Regina Miki, Coordenadora Geral da 1ª CONSEG, “o respeito ao Pacto Federativo sempre foi uma premissa orientadora do Ministério da Justiça” (RELATÓRIO FINAL DA 1ª CONSEG, 2009, p.13). Miki ressalta que durante o processo de construção da 1ª Conseg, os 26 estados brasileiros, o Distrito Federal e diversos municípios legitimaram a proposta e atuaram de maneira fundamental em todas as etapas da Conferência. (RELATÓRIO FINAL DA 1ª CONSEG, 2009).

2.2.4 Governo Dilma e a descontinuidade do Pronasci

Em 2010, quando Dilma Rousseff é lançada como candidata do governo, a temática segurança pública foi secundarizada em seu programa de governo e no debate eleitoral, em boa parte, em virtude do relativo sucesso alcançado no período anterior. Entretanto, em seu primeiro programa de governo, lançado ao final de 2010 e intitulado como “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”, a então candidata à Presidência da República garante um compromisso para a segurança pública, qual seja, a garantia da segurança dos cidadãos e o combate ao crime organizado. Em um dos trechos do programa, Dilma assegurava que enfrentaria o crime organizado e o crime comum, consolidando a mudança de paradigma da segurança pública, iniciada pelo Ministério da Justiça por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. (Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira, 2010)

Porém, conforme mostra o Gráfico 2, percebe-se uma redução exponencial do orçamento aprovado em Lei Orçamentária Anual ao Pronasci, no período de 2008 a 2015, evidenciando, no mínimo, contradição ao compromisso assumido em seu programa de governo.

Gráfico 2: Série histórica do orçamento do Ministério da Justiça aprovado em Lei Orçamentária Anual vinculado ao Pronasci (2018) (R\$)



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União, 2018. Elaboração própria.

Azevedo e Cifali (2015) refletem que

(...) ao final de seu primeiro mandato, e com a abertura de uma nova disputa eleitoral, o governo Dilma carecia de indicadores favoráveis na área da segurança, impactada pelo novo crescimento das taxas de homicídio e pela crescente sensação de insegurança, que dá margem ao recrudescimento dos discursos de lei e ordem, redução da maioria penal, aumento de penas e outras medidas vinculadas ao populismo punitivo” (AZEVEDO e CIFALI, 2015, p. 122)

Ainda para os autores, as medidas tomadas para a garantia da segurança durante a Copa do Mundo foram suas grandes e únicas contribuições de sucesso na segurança. Candidata à reeleição, Dilma abre mão da proposta de institucionalizar os Centros Integrados de Comando e Controle para viabilizar a integração de ações entre a União e os estados, assim como a integração de esforços das polícias civis, militares e federal (AZEVEDO e CIFALI, 2015).

2.2.5 Governo Temer e a intervenção federal no Rio de Janeiro

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, processo iniciado em maio de 2016, Michel Temer assume a presidência do Brasil, posição que ocupa até os dias atuais. Somente em janeiro de 2017, o Governo Temer apresenta seu Plano Nacional de Segurança Pública, com objetivos e ações gerais, carente de um diagnóstico minimamente qualificado. Dentre os objetivos, estão: a) redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; b) racionalização e modernização do sistema penitenciário; e; c). combate integrado à criminalidade organizada transnacional. No que tange às ações do Plano, em sua grande maioria, são ações que figuram planos e frentes de governos anteriores (PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017).

Em fevereiro de 2018, por conta da crise de segurança pública pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro, Temer decreta uma intervenção federal e cria o Ministério da Segurança Pública, evidenciando que, em seu último ano de governo, o combate ao crime está no topo das suas prioridades. A intervenção federal é um expediente regulado pelos

artigos 34 e 36 do capítulo VI da Constituição de 1988. Em condições normais, o Governo Federal não pode intervir nos estados, mas o artigo 34 traz situações em que isso pode ocorrer, como manter a integridade do território brasileiro, reorganizar as finanças de uma unidade da federação ou repelir uma intervenção estrangeira. A intervenção federal prevê que as Forças Armadas assumam a responsabilidade sobre as Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro.

2.3 Considerações finais

A recuperação da trajetória recente do desenho da política de segurança pública realizada neste capítulo mostra que, ao se passarem 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda nos dias de hoje, a União não consegue sustentar mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados, principalmente em relação aos estados, que possuem “o dever da segurança”. A construção de uma política nacional de segurança pública precisa ser amplamente negociada e legitimada a fim de que se criem condições efetivas para o trabalho coordenado e cooperativo, visando a maior eficácia e efetividade da política.

O objeto que será desenvolvido no próximo capítulo busca contribuir para a percepção da necessidade de incluir e legitimar os municípios nas questões de segurança pública, visto que, na prática, já há algum tempo, eles veem chamando para si atribuições não positivadas no sistema de segurança pública constitucional, principalmente pelo fato dos estados estarem ausentes no cumprimento de seus deveres.

3. ESTRUTURAÇÃO DA ESFERA MUNICIPAL E AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA: UM NOVO PARADIGMA FEDERATIVO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, é enfática ao declarar que segurança pública é um dever do estado e direito e responsabilidade de todos, cuja finalidade são a preservação da ordem pública e da proteção das pessoas e do patrimônio. Com base nessa configuração constitucional da política, esse capítulo tem como objetivo examinar as atribuições dos municípios na segurança pública.

Ao longo dos últimos anos, o debate sobre as atribuições das municipalidades na área ganhou robustez, uma vez que, muitas questões são constantemente discutidas por especialistas, gestores e sociedade. Como exemplo, há discussões sobre a concorrência entre as competências estadual e municipal na segurança pública, a relação dos municípios com as polícias, a importância da gestão local para a segurança pública, a promoção de políticas urbanas de prevenção, entre outras (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012). Importante destacar que, ainda, inúmeros municípios, principalmente os de pequeno e médio porte, não alcançaram uma autonomia administrativa, técnica e financeira. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016), “não é incomum a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça receber a devolução de recursos federais por falta de capacidade de execução”. Diante às limitações organizacionais, técnicas e financeiras de muitos municípios, uma alternativa viável seria o associativismo territorial, por meio de consórcios públicos na área da segurança pública.

Segundo Corralo e Kemmerich (2016), há indícios de que novas políticas de segurança superem a ordem, porém sem abandoná-la. Políticas que roguem por cidadania e tenham como pilares a integração, a descentralização, a participação social e a responsabilização, e, nesse cenário, os municípios detêm um papel elementar (CORRALO e KEMMERICH, 2016).

Nas próximas seções serão discutidas questões como a importância da gestão local no enfrentamento à criminalidade e violência, bem como aspectos do quadro atual dos municípios e seus desafios na área da segurança pública.

3.1. Importância da gestão municipal no enfrentamento à criminalidade e violência

Segundo art. 30 da Constituição Federal de 1988, compete aos municípios a responsabilidade sobre a prestação dos serviços públicos de interesse local (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o município possui prerrogativa para ser o articulador em âmbito local dos diferentes atores institucionais, políticos e sociais, visto que a segurança pública é um direito e responsabilidade de todos. Na prática, isso significa dizer que a gestão municipal pode propor ações, chamar os diversos setores do sistema de segurança pública e justiça criminal, sociedade civil e secretarias municipais de diferentes áreas para refletirem sobre soluções para os problemas que a cidade enfrenta (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016). Kahn e Zanetic (2005) ressaltam que

Em contraposição ao modelo tradicional de “segurança pública”, centrada no controle repressivo-penal do crime, surgiram novas propostas de intervenção em âmbito municipal que apresentam uma abordagem alternativa da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática. Este modelo alternativo partilha da visão de que “segurança” deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social. (KAHN e ZANETIC, 2005, p.44)

Sendo assim, a percepção de que segurança pública é mais do que prisão, julgamento e punição é princípio básico para assimilar a importância da atuação dos municípios na segurança. Especialmente se declararmos que a segurança pública precisa conter uma dimensão de controle da violência e criminalidade, com participação e aperfeiçoamento das instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal e pela dimensão preventiva, caracterizada pela análise e conhecimento das causas e condições que favorecem práticas violentas e criminais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012).

Risso (2016) advoga que as esferas municipais podem produzir informações essenciais para direcionar e promover políticas de prevenção, visto que, ao possuir essas informações/dados sobre diversos fatores de risco provenientes de secretarias municipais de saúde, educação, assistência social e outras instituições vinculadas ao município, elas são capazes de criar um sistema de inteligência determinante para o ciclo de políticas públicas de prevenção (RISSO, 2016).

Ainda, seguindo a premissa básica de que segurança pública é muito mais que prender, Vieira (2012) defende a necessidade de se considerar, também, além da figura do infrator, o comportamento da vítima e os fatores ambientais, que juntos compõem o triângulo do crime, muito conhecido na literatura sobre teorias criminais. Para o autor, é justamente no escopo dos fatores ambientais que os municípios podem ter grande contribuição e protagonismo na segurança pública. Em termos práticos, essa contribuição poderia ser manter praças, escolas, edificações e outros ambientes públicos iluminados, limpos, conservados, para que esses espaços não gerem uma sensação de abandono do poder público, de ausência de ordem.

Conforme destaca o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016),

Ações locais têm potencial e capacidade de gerar resultados. Portanto, é fundamental que o gestor municipal compreenda o protagonismo do município e assuma que segurança pública é um problema que pode e deve ser enfrentado por ele – e não só pelos estados ou União (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, p.12)

3.2. O quadro atual dos municípios na segurança

Pressionados pela sociedade quanto ao crescimento da violência e da criminalidade a partir de 2000, e como alternativa à sua ausência de participação no sistema de segurança pública, os municípios começaram a desenvolver ações mais pontualmente direcionadas às questões da área (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012). Além disso, a criação e estruturação de secretarias municipais de segurança e/ou guardas

municipais evidencia um alto grau de empenho com as políticas públicas de segurança por parte dos municípios (CORRALO e KEMMERICH, 2016).

Porém, conforme ressaltam Ricardo e Caruso (2007), muitas secretarias municipais de segurança acabam sendo criadas apenas para a gestão das guardas municipais e/ou reproduzindo o caráter de “apagadores de incêndios” das secretarias estaduais de segurança, não conseguindo atuação em políticas públicas de prevenção de maneira eficaz.

Outro aspecto importante a ser apresentado, em relação à atuação recente dos municípios na área da segurança pública, é sua relação com os estados. Conforme destacado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012),

Não há um padrão ou um protocolo que regule a relação entre estados e municípios na questão da segurança pública, variando muito conforme o tipo de relação que cada município estabelece como os governos estaduais e com as próprias polícias. Isso transparece nos “conflitos de competência” entre estados e municípios nessa temática. Nos locais em que a relação é boa, as prefeituras podem tranquilamente desenvolver suas ações. Nos locais em que não é, as atividades dos municípios ficam muito prejudicadas, especialmente as que dizem respeito às guardas municipais, já que muitas vezes as atividades da guarda são compreendidas como concorrência ao trabalho das polícias estaduais. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012, p.27)

Assim, em muitos municípios, as guardas municipais desenvolvem suas atividades de maneira isolada, sem se integrarem com as polícias. Esse cenário pode ocorrer por diferenças políticas entre o governo estadual e municipal, assim como pelo estilo dos chefes de polícia e da guarda, visto que, se a guarda possui um caráter “policialesco”, a probabilidade de haver choque e embates com as polícias é maior. Outra particularidade que caracteriza essa relação, muitas das vezes, é o já tradicional auxílio financeiro dado aos estados pelos municípios, pois, pela omissão do estado em arcar com suas obrigações, prefeituras acabam pagando por manutenção de viaturas, combustível, aluguel de espaços para a instalação de unidades policiais, dentre outros.

Diante de tudo isso, certos problemas resultam dessa relação, como, por exemplo, o direcionamento de verbas feito pelos municípios para rubricas que são de competência do governo estadual, a falta de investimentos em políticas preventivas e, até mesmo, em políticas de outras áreas por parte das prefeituras (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012)

Importante ressaltar que, sobre o papel das guardas municipais na segurança pública, em diversas arenas decisórias e de debate no país, ainda hoje, há um dilema simplista que discute as atribuições da guarda como se houvesse apenas dois caminhos a serem seguidos: a guarda sendo uma nova polícia militar, ou seja, realizando policiamento ostensivo no enfrentamento a criminalidade, ou a guarda sendo protetora de bens patrimoniais, exclusivamente. Para Kopittke (2016),

Essa simplificação no debate se deve à visão majoritária existente no país que resume segurança pública ao trabalho da polícia e ainda se limita a ver a atividade policial como ações reativas pós-crime, sejam elas de atendimento de emergências, combate armado ou investigação, todas voltadas a realizar a prisão de criminosos.

Nesse sentido, Ricardo e Caruso (2007) defendem que o esforço da gestão municipal/local comprometida com políticas públicas de prevenção e controle da violência torna-se indispensável para o enfrentamento de determinados tipos de crimes e violência, ao mesmo tempo multicausados e pontuais, que afligem grande parte das cidades no Brasil.

3.3 Desafios aos municípios na área de segurança pública

Os municípios, de acordo com a ordem constitucional vigente, são entes autônomos. Essa autonomia para a elaboração de políticas públicas municipais encontra-se delimitada nas competências municipais, resguardados os limites que modelam as competências dos demais entes federados. Porém, conforme ressalta Ricardo e Caruso (2007), ainda prevalece uma visão centralizadora das políticas públicas, arranjos que são formulados

para ser geral, de cima para baixo e, em diversos momentos, pautados de maneira igual para todos os municípios e estados. Para os autores, é justamente devido à diversidade social, cultural e territorial existente no Brasil que, ao longo dos últimos anos, o debate sobre as atribuições e o poder que os entes locais têm ganhado destaque e robustez, já que eles são atores legítimos para buscar soluções para sua própria realidade.

Dessa forma, o primeiro desafio aos municípios brasileiros na área de segurança pública é internalizar que segurança também é de responsabilidade do município, assumindo compromissos com o tema em seus planos de governo e reconhecer o potencial que têm como gestores em segurança urbana, principalmente (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

Ao internalizarem a importância de sua participação na segurança, os municípios precisam avançar no debate sobre possíveis mudanças, no que tange ao capítulo sobre segurança pública, da Constituição Federal de 1988. Nas palavras do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2012),

O próprio debate sobre uma eventual alteração constitucional se restringe à ampliação do poder atribuído às guardas municipais. Essa é uma discussão importante, mas secundária e que deve vir depois da análise mais aprofundada sobre qual é de fato o mandato das guardas municipais na segurança pública. O debate sobre o papel do município na segurança deve incorporar a discussão sobre as guardas como uma importante dimensão, mas não a única e nem a principal. A existência de instâncias de gestão, a capacidade de planejar uma política local, a qualificação de programas de prevenção e a promoção da intersetorialidade, são pontos essenciais nessa discussão. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012, p.26)

Outro desafio se encontra em não deixar de priorizar a área de segurança em situações de restrições financeiras, visto que, muitas vezes, é a primeira pasta a sentir os impactos de possíveis cortes no orçamento da prefeitura. Vale ponderar que a falta de dinheiro dificulta, mas não impossibilita a implementação de políticas de segurança pública pela municipalidade. Ao pensar o município de maneira integrada, buscar a construção de redes e envolver diferentes atores, é possível, sim, alcançar inovadoras e poderosas

realizações em segurança. Para isso, é necessário quebrar paradigmas e assimilar que aumento de efetivo, aquisições de viaturas e armamento, não são as únicas soluções para a redução da criminalidade e violência (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

A composição de um corpo técnico qualificado que tenha conhecimento do campo da segurança pública e que não restrinja a atuação do órgão local às atividades de policiamento, também é um dos grandes desafios dos gestores municipais. Caminhar nesse sentido seria limitar a amplitude de atuação do município. Contratar uma equipe técnica com *know-how* na área de segurança pública, não corresponde compor uma secretaria municipal de polícias e/ou guardas, sob o risco de imitar paradigmas antigos, é preciso demandar por profissionais com experiência e conhecimento técnico em gestão. Atualmente, é viável localizar profissionais de diferentes áreas do conhecimento, com vasto saber e visão em gestão na área de segurança pública, seja na academia, seja na sociedade civil e nas próprias organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal. Como em toda área de políticas públicas, é fundamental que o município desenvolva instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas. As avaliações no escopo das políticas de segurança pública são complexas, principalmente em relação à prevenção, devido à sua gama de dimensões, assim como o fato de os efeitos serem de médio e longo prazo e, ainda, a existência de certos fenômenos, como a migração do crime de um local para outro. Porém, para que uma efetiva e eficaz alocação de recursos humanos e financeiros seja realizada, as avaliações são fundamentais. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016).

3.4 Considerações finais

Cidades com mais segurança são consequências da garantia de direitos aos seus cidadãos e investimentos em mediação de conflitos na comunidade local. Nesse sentido, conforme art. 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública tem como responsáveis não apenas, as Polícias Militar e Civil e o Poder Judiciário; ela envolve também outros atores

fundamentais, como os municípios. Contudo, na realidade, a participação desses entes da federação no provimento da segurança pública ainda está muito restrita às atividades da guarda municipal e enfrentam dificuldades nessa assunção de responsabilidades pela falta, que muitos municípios ainda possuem, de capacidade administrativa, técnica e financeira. Todavia, outros caminhos podem e devem ser buscados, para além da ideia de confronto e repressão, como as políticas de prevenção à criminalidade e violência, e, para além da ideia de “feudos”, em que cada município busca enfrentar à criminalidade e a violência, sem recursos financeiros e técnicos, de maneira isolada.

CONCLUSÃO

O arranjo federativo concebido pela Constituição de 1988, no que tange à segurança pública, reforça a disposição das unidades federativas em protegerem a manutenção do status quo e, conseqüentemente, afastar a possibilidade de inserção e participação de outros atores políticos. Diante desse cenário, a construção de uma política nacional de segurança pública ou, até mesmo, a implantação efetiva do Sistema Único de Segurança Pública, com coordenação e cooperação intergovernamental, com a clara atribuição de competências aos três níveis de governo, não é uma missão fácil e implica um vasto processo de mudanças, repactuações e conciliações.

Conforme defende Abrucio (2005), para que se possa alcançar um mais acertado desempenho governamental e políticas públicas mais eficientes e eficazes, é essencial uma maior coordenação e cooperação intergovernamental nos países em que o federalismo seja a forma de organização político-administrativa vigente, ou seja, sendo necessária a priorização da integração, compartilhamento e tomada de decisão conjunta entre os entes federados. Na área da segurança pública, em que as ações visando a uma maior cooperação intergovernamental têm sido ineficientes, uma configuração institucional mais cooperativa e coordenada demanda uma repactuação federativa, com a inserção legitimada de novos atores políticos. Sem reformas normativas mais substantivas, como a própria alteração constitucional, quaisquer dos esforços tendem a resolver problemas pontuais, e os meios e espaços de articulação e coordenação podem não ser legitimados por certos governos.

O desenvolvimento da estruturação da política de segurança pública requer mudanças de paradigmas e a combinação de ações pontuais sistematizadas com programas sólidos e substanciosos. Uma política de segurança pública de estado (e não de governos específicos) e eficiente não é construída do dia para a noite. Não existe uma fórmula pronta que trará resultado imediato. É necessária a combinação de esforços, princípios, valores, conhecimentos que poderão, no médio e longo prazos, representar avanços e melhorias na área. Porém, episódios negativos ou crises pontuais na segurança frequentemente mobilizam a opinião pública de certa maneira, levando os governantes a

tomarem decisões paliativas com efeitos de curto prazo e a fazerem tentativas sucessivas de implantar uma política apenas com a elaboração de planos, desconsiderando a necessidade de pensar no todo, nas limitações e dificuldades provenientes do desenho da Constituição Federal vigente para área e nas causas dos problemas de criminalidade e violência. Habitualmente, na segurança pública, os governantes têm priorizado investir em ações de maior visibilidade eleitoral, como aquisições de equipamentos policiais e viaturas e aumento do efetivo das instituições policiais. Apesar dos efeitos de políticas de prevenção, por exemplo, serem de médio e longo prazo, indo além de um ciclo eleitoral, muitas vezes, iniciar um projeto rico em conteúdo, adesão e técnica, pode propiciar e melhorias permanentes à qualidade de vida da sociedade.

A centralização da gestão da segurança pública nas instituições policiais estaduais, marcante nas políticas de segurança, muitas das vezes, não legitima a integração entre os entes e mecanismos de articulação são raramente utilizados, gerando recorrentes fracassos na área, pois acaba dificultando a otimização e fortalecimento de esforços e recursos em prol da garantia de um padrão minimamente qualificado no provimento da ordem pública e segurança cidadã. Ressalta-se que a segurança é um direito do cidadão e uma garantia fundamental, fatos esses que agregados ao aumento da criminalidade e ao dever do poder público de dar respostas ao clamor da sociedade por segurança, ainda, frente a ineficaz operacionalização de ações realizadas pelos atores cujo dever é o da segurança pública, levaram a fomentar o debate sobre o papel dos municípios no sistema de segurança pública.

No Brasil, a questão da segurança pública vinha sendo encarada exclusivamente, até os anos 90, como caso da Política Militar e Civil, Poder Judiciário e Sistema Penitenciário. Pelo arranjo federativo brasileiro, a responsabilidade sobre essas instâncias sempre coube ao poder público estadual. Contudo, nos últimos anos, diversos municípios começaram a pautar a matéria da segurança pública em suas agendas e a assumir atribuições e frentes não eficazes nos moldes da segurança pública estabelecida pela Constituição Federal de 1988, evidenciando novas posturas e anseios de gestores locais com a questão da segurança. Como apresentado nesse trabalho, os municípios têm aparecido como atores relevantes para a área da segurança pública, suscitando, inclusive, o debate sobre a necessidade de uma alteração constitucional. Nesse contexto, é fundamental que

condições coordenadas e cooperativas de trabalho sejam amplamente negociadas e legitimadas, para que, por exemplo, a criação e a implementação de um Sistema Único de Segurança Pública possibilite mais eficiência, eficácia e efetividade dos esforços institucionais e sociais na área.

Nos últimos 30 anos, evidentemente, a realidade brasileira mudou e, por essa razão, é preciso dedicar grande parte das discussões, no que se refere à segurança pública, a uma revisão constitucional ampla e, em especial, ao papel dos municípios, que são as faces mais visíveis da segurança local, para que a normativa deixe de ser um dificultador à formulação de novas políticas e sim uma colaboradora na definição e no fortalecimento de novos caminhos, voltados à promoção da cidadania e à garantia de direitos, por meio da coordenação/cooperação federativas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni M. C. **Estado, instituições e democracia: república**, Livro 9, vol. 1, 2010, p. 177-212.

ABRUCIO, Fernando; A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, p.41-67, 2005.

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. **Cadernos Adenauer**, Ano IX, n. 4, 2008, p. 9-27, São Paulo.

ALMEIDA, Maria H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, vol. 23, nº 80, p. 25-48, 2002

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Dossiê: Políticas públicas de segurança e justiça**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, Fev/Mar 2014.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. PRESIDENCIA DA REPUBLICA. **Decreto nº 5.289**, de 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm>; Acesso em: 08 de julho de 2018.

CARUSO, Haydee G. C; RICARDO. Carolina de Mattos. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros, 2007. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1, Edição 1, 2007.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA. Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011

CORRALO, Giovani da Silva; KEMMERICH. Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo, 2016. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v.10, n.1, p. 126-140, Fevereiro/Março 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Finanças Públicas e o Papel dos Municípios na Segurança Pública**. Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH/USP, Agosto 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública**. Instituto Arapyáú, 2016.

GONÇALVES, Ligia M. Daher. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos de um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009.

KAHN, Tulio; ZANETIC. André. O papel dos municípios na Segurança Pública, 2005. **Estudos Criminológicos**, Vol.4, Julho 2005.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação, 2016. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v.10, n.2, p. 72-87, Agosto/Setembro 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública, 2017**. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 15 de maio de 2018

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**, Brasília, 2009.

Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. **Programa de governo da Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”** - Eleição 2010 Dilma Vana Rousseff Presidente.

PERES, Ursula Dias. BUENO, Samira. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy. Política de Segurança: Os Desafios de uma reforma. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, 2013.

RISSO, Melina Ingrid. Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública, 2016. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v.10, n.2, p. 12-23, Agosto/Setembro 2016.

SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectiva, 2007. **Revista Estudos Avançados**, 21 (61), 2007.

VIEIRA, Thiago Augusto. Município como partícipe do Sistema de Segurança Pública, 2012. **Revista Ordem Pública**, Vol.5, n.2, Semestre II, 2012.

Sítios consultados

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 02 de junho de 2018.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 02 de junho de 2018.