

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH

ÍRIS GOMES DOS SANTOS

DESCENTRALIZAR, CONCENTRAR OU PACTUAR? Desenhos e estágios de
implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e
de Pernambuco

SALVADOR

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FFCH

ÍRIS GOMES DOS SANTOS

DESCENTRALIZAR, CONCENTRAR OU PACTUAR? Desenhos e estágios de
implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e
de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas - Universidade Federal da Bahia, como requisito para
a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Democracia, Estado e Contestação
Política

Orientador: Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho

SALVADOR

2010

ÍRIS GOMES DOS SANTOS

DESCENTRALIZAR, CONCENTRAR OU PACTUAR? Desenhos e estágios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Democracia, Estado e Contestação Política

Data de aprovação:

____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho

(orientador) - UFBA/FFCH/PPGCS

Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto

UFBA/FFCH/PPGCS

Prof. Valdemar Ferreira de Araújo Filho

UFBA/FFCH

*Para Gabriel, que, exclusivamente, compartilhou comigo as agruras e deleites de
uma gestação.*

AGRADECIMENTOS

Ao professor Alvino Oliveira Sanches, por sua paciência e aprendizagens de uma parceria eterna.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, por conceder espaço à produção científica na área temática desta pesquisa.

Ao Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública – PROGESP/EAUFBA, representado na pessoa de Ivone Freire Costa, por proporcionar espaços de reflexão e incentivo à produção intelectual na área e dar condições materiais para a realização desta pesquisa.

Aos integrantes do grupo de pesquisa (CNPq) – Instituições Políticas Subnacionais, especialmente aos professores Celina Souza e Paulo Fábio Dantas Neto, pelas críticas sinceras e construtivas ao trabalho.

Ao professor André Borges, pela leitura minuciosa e disposição para análises críticas e propositivas ao trabalho de análise desta pesquisa.

Às minhas avós, por todos os exemplos de superação e perseverança, também pelos momentos de amparo e acolhida.

Aos queridos tios e tias, especialmente à Tia Márcia, por acreditarem que seria possível.

Ao meu pai, mãe, irmãs, padrasto, madrasta e prima (Dani) pelo respeito e apoio indireto e incondicional às minhas escolhas.

Aos amigos e amigas, companheir@s nesta trajetória.

Às amigas, bolsistas e voluntárias (Mariana Isozaki, Quele Coutinho e Cris) que auxiliaram na coleta de dados e dividiram alguns momentos de aflição, discussão e descobertas em campo.

Aos informantes, por terem disponibilizado um pouco de seus conhecimentos, vivências e práticas.

RESUMO

Este trabalho foi realizado com o objetivo de identificar como a política federal do Sistema Único de Segurança Pública está sendo implementada em municípios do Nordeste e, por sua vez, como as políticas dos Governos Locais convergem para este processo de implementação. Um segundo objetivo foi analisar quais fatores podem auxiliar a compreensão da existência de estágios diferenciados de implantação nos municípios selecionados, destacando os constrangimentos e incentivos relacionados a estes. Para seleção dos casos estudados, utilizaram-se dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – CENSO MUNIC/IBGE, tendo sido selecionada uma amostra censitária de dez municípios nos estados da Bahia e de Pernambuco. Nestes contextos, foram explorados aspectos relativos aos processos e mecanismos de implementação do SUSP e de outras políticas públicas e iniciativas locais de prevenção à criminalidade e violência, tanto entre segmentos dos governos subnacionais, como da sociedade civil organizada. Por alcançarem maior interface com o SUSP, as políticas municipais (Guardas Municipais, Planos Municipais, Fundos Municipais e Conselhos Municipais/Comunitários) foram estudadas de forma mais incisiva, por meio da coleta primária de dados qualitativos, buscando-se aprofundar a compreensão do fenômeno em análise. Considerando que a implementação da política nacional do SUSP presume a descentralização de poderes, competências e atribuições, mas, em contrapartida, exige o estabelecimento de relações cooperativas e complementares entre níveis de governo, a fundamentação teórica das análises empíricas desta pesquisa buscou, notadamente, contribuições na literatura sobre implementação de políticas públicas e nos estudos sobre descentralização política e relações intergovernamentais, a fim de dar conta de compreender quais instituições afetam comportamentos e decisões no processo de implementação da política em análise. Os achados indicaram que embora apresente incentivos universais, o SUSP se encontra em estágio mais institucionalizado nos municípios de Pernambuco do que nos municípios da Bahia, permitindo concluir que a implementação da política analisada envolve um arranjo de relações que varia segundo a interação entre os desenhos das políticas municipais pré-existentes e as seguintes variáveis: o caráter de execução da política estadual de segurança pública nos municípios; o acesso ao conhecimento técnico e científico sobre as políticas de prevenção; as articulações estabelecidas entre o nível municipal e federal; e, sobretudo, os contextos de governança intermunicipal. Conclui-se, ainda, que a implantação do SUSP potencializa-se em situações que envolvem um desenho robusto de relações entre governos locais circunscritos num mesmo território e que, em tais contextos, as burocracias da área e a intervenção da União jogam papel determinante na implementação da política federal.

Palavras-chave: segurança pública; políticas públicas; processo de implementação; relações intergovernamentais; governança.

ABSTRACT

This thesis has been carried out with the aim of identifying how the federal policy of the Unified Public Safety System (SUSP) is being implemented in Northeast municipalities and, in turn, how the policies of the Local Governments converge to this implementation process. A second aim has been to examine which variables may help understand the existence of different stages of implementation in the selected municipalities, highlighting the associated constraints and incentives. Data from the Municipal Basic Information Survey- CENSUS MUNIC / IBGE- has been used in selecting the studied cases and a sample census of ten municipalities in the states of Bahia and Pernambuco has been selected. In those contexts, aspects of the processes and mechanisms for implementing the SUSP and other public policies and local initiatives to prevent crime and violence have been explored, both among segments from subnational governments and from the organized civil society. Municipal politics (Municipal Guards, Municipal Projects, Municipal Funds and Municipal/Community Councils), for achieving greater interface with the SUSP, have been studied most deeply through the primary collection of qualitative data, aiming to deepen the understanding of the phenomenon under review. The theoretical foundation of the empirical analysis has searched contributions, notably, in the literature on implementation of public policies and in the studies on political decentralization and intergovernmental relations, aiming to understand which polity affect behaviors and decisions in the process of implementing the policy under review, considering that the implementation of the national policy for the SUSP presupposes the decentralization of powers, functions and duties, but in contrast, requires the establishment of cooperative and complementary relations among levels of government. The findings have indicated that the SUSP, although showing universal incentives, is found to be in a more institutionalized stage in the municipalities of Pernambuco rather than in those of Bahia, allowing the conclusion that the analyzed policy implementation involves an arrangement of relationships which varies according to the interaction among the designs of pre-existing local policies and the following variables: the character of implementation of state policy for public safety in the municipalities, the access to technical and scientific knowledge on prevention policies, the links established between the federal and municipal levels and, above all, the contexts of municipal governance. One can also conclude that the implementation of the SUSP gains strength in situations involving a robust design of relationships between local governments circumscribed within the same territory and that, in such contexts, the bureaucracies of the area and the intervention of Federal Government play a decisive role in implementing the federal policy.

Keywords: public safety, public policies, implementation process, intergovernmental relations, governance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	09
2. A PAUTA DA SEGURANÇA PÚBLICA EM OUTRAS AGENDAS	13
2.1. A SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA	13
2.2. NOVOS CENÁRIOS E ATORES, ANTIGAS REGRAS	16
2.2.1. <i>Atuações dos Governos Federais no Setor (1997-2009)</i>	26
2.2.2. <i>Um Panorama da Participação dos Municípios</i>	34
3. MODELOS, AÇÕES E RELAÇÕES	42
3.1. MODELOS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	42
3.2. DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	46
4. AGENDA NACIONAL EM PAUTA LOCAL: a implementação do SUSP em	53
municípios da Bahia e de Pernambuco	
4.1. A SELEÇÃO DOS CASOS: critérios e interesses de pesquisa	53
4.2. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM	57
MUNICÍPIOS DA BAHIA	
4.3. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM	85
MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO	
4.4. UM BALANÇO DA IMPLANTAÇÃO DO SUSP NOS MUNICÍPIOS	108
5. INSTITUIR O NOVO SOBRE O VELHO: indução, articulação e o legado das	117
políticas prévias	
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	128
APÊNDICES	

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho dissertativo busca tratar do tema das políticas de segurança pública, considerando os atores políticos governamentais, principalmente, e as formas de cooperação e interação que têm contribuído para modificar o caráter reativo e corporativista predominante tanto na formulação como na implementação de tais políticas. Deste modo, direciona as análises para as relações travadas entre esses atores, bem como suas implicações e limitações, no processo de implementação de uma política federal em nível local.

A política pública em análise - Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), implementada a partir de 2003, foi selecionada por estabelecer um marco referencial para as intervenções federais, estaduais e municipais na área. Trata-se de um modelo diferenciado em relação às propostas e intervenções governamentais anteriores, tendo em vista que levanta a importância de se admitir um novo conceito de Segurança Pública e apresenta como orientação principal para lidar com as questões da violência, criminalidade e insegurança social as ações preventivas.

De maneira geral, a agenda atual sugere pautas relacionadas às reformas estruturais nas polícias, à padronização e normatização de práticas estaduais e municipais no campo da segurança e às articulações de novas alianças para a implantação de projetos de prevenção. Ademais, qualifica a burocracia federal como núcleo gestor estratégico da política e cria mecanismos de financiamento e fomento às ações dos governos subnacionais, consubstanciando um rico ambiente para o desenvolvimento de situações de cooperação e conflito, uma vez que intenta redefinir papéis e regras, tradicionalmente pactuados com bases em heranças institucionais e práticas que remetem aos períodos pré-constituintes e/ou antidemocráticos.

Embora se constitua como uma ação inovadora por parte do Governo Federal, a política do SUSP não apresenta um desenho institucional que padronize ou garanta sua implementação em nível local. Segundo documentos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ, isso ocorre pela necessidade de se respeitar as diferenças locais e compreender o fenômeno da

violência e criminalidade nos territórios particulares e dinâmicas em que se inscrevem.

No entanto, a ausência ou insuficiência de mecanismos de institucionalização que corroborem para a implementação da política nacional de segurança pública podem implicar em situações que comprometem os objetivos mais gerais de articulação, o próprio processo de implementação e os resultados da política, notadamente, nos municípios. Por isso mesmo, as variáveis institucionais possuem um tratamento especial neste trabalho, considerando que instituições constituem um conjunto de regras e procedimentos que determinam cursos de ação, a partir do compartilhamento de informações explícitas que permitem aos atores calcularem os custos e benefícios de seus comportamentos em relação à interação com os demais (LEVI, 1991). Trata-se, portanto, de mecanismos formais ou informais que interferem sobre a dinâmica social de interação coletiva e pactuação política. Mas, explicar um fenômeno político qualquer afirmando que as instituições importam não significa esclarecê-lo. Assim, a contribuição central de estudos dessa natureza está em identificar quais instituições de fato afetam os comportamentos e decisões, e como isto tem se desenvolvido por meio de processos e mecanismos (Arretche, 2006).

Considerando os aspectos apontados e no sentido de compreender o processo de implementação da política nacional do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco, o trabalho de investigação teve como objetivo principal **refletir sobre o modo como esta política tem sido implantada nos municípios selecionados**, procurando identificar incentivos e constrangimentos ao processo de implementação, e respostas para as possíveis diferenças ou variações encontradas no comportamento da política, entre os casos analisados. Assim, visualizaram-se três questões norteadoras: i) **Como o SUSP está sendo implantado nos municípios da Bahia e de Pernambuco?** ii) **Como as políticas municipais de segurança pública existentes convergem para a implantação do SUSP?** iii) **Quais variáveis explicam diferentes comportamentos e estágios diferenciados dos processos de implementação?**

Para auxiliar na compreensão dos achados, a pesquisa buscou dialogar com um conjunto de estudos que tratam dos modelos de implementação de políticas

públicas e das relações intergovernamentais imbuídas em processos de descentralização. No que se refere ao escopo literário, salienta-se a escassez de pesquisas específicas sobre políticas públicas de segurança, embora discussões no campo se alarguem, o número de resultados sistematizados ainda é bastante reduzido, para não afirmar sua inexistência quando se trata de analisar aspectos institucionais e processuais dessas políticas.

A população estudada compreendeu instituições públicas (secretarias municipais e estaduais; guardas municipais; polícia militar; conselho municipal) e organizações privadas sem fins lucrativos (conselhos comunitários) de dez municípios localizados nos estados da Bahia e de Pernambuco, selecionados segundo procedimentos e critérios definidos preliminarmente (vide seção 4). A base da coleta de dados primários¹, constituída exclusivamente por entrevistas semi-estruturadas, teve como marco temporal os anos de 2007 e 2008. A coleta dos dados secundários considerou, principalmente, informações disponibilizadas entre os anos de 1999 e 2009 pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – CENSO MUNIC - do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. As principais fontes de dados secundários foram documentos públicos nos formatos de relatórios governamentais, convênios, projetos de lei, regimento interno, Estatutos, boletins institucionais, relatórios de execução financeira, dentre outros.

Destaca-se que as quantidades e variedades de casos selecionados ampliaram as oportunidades de identificação dos fatores de constrangimento e incentivo, bem como de mecanismos e processos associados às variações no comportamento da política. Contudo, as análises do trabalho não buscaram necessariamente estabelecer uma comparação entre os estados ou municípios. Este trabalho pode ser, portanto, definido como um estudo exploratório que partiu da observação dos fenômenos, procurando descobrir características de sua

¹ Cumpre ressaltar que o trabalho de investigação em campo foi realizado no âmbito de projeto de pesquisa financiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB, desenvolvido pelo Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública – PROGESP, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

manifestação e relações entre eles (LAKATOS; MARCONI, 1986). O texto admite, em alguns momentos, caráter descritivo e, em outros, caráter explicativo, vez que, através dos dados descritos, buscou estabelecer relações entre algumas variáveis identificadas.

O trabalho estrutura-se em quatro seções. A primeira, busca traçar um panorama sobre o processo de inserção da segurança pública em novas agendas políticas, federal e municipal, delineando brevemente os “avanços” constitucionais, legais, conceituais e políticos referentes ao campo. Uma contextualização geral sobre as políticas públicas de segurança desenvolvidas pela União e municípios também constitui objeto deste capítulo.

Revisões literárias que auxiliaram o esclarecimento dos achados da pesquisa, referentes aos modelos de implementação de políticas públicas; sobre variáveis imbuídas no processo cooperativo de políticas descentralizadas; e a respeito de aspectos próprios do desenho federativo brasileiro no qual os níveis governamentais exercem seus papéis políticos, compõem o objetivo do capítulo 2.

No capítulo três são apresentados os casos empíricos investigados, os critérios de seleção, procedimentos metodológicos e principais problemas referentes ao universo populacional. Esta é uma seção mais descritiva que apresenta respostas para os dois primeiros problemas de pesquisa levantados, caracterizando aspectos da política nacional na pauta local dos municípios.

O quarto capítulo trata de apresentar variáveis explicativas para as diferenças nos comportamentos dos processos de implementação encontradas nos casos investigados, trazendo possíveis respostas para o terceiro problema de pesquisa.

Nas considerações finais são retomados os principais elementos literários e de investigação que permitem delinear conclusões sobre a implementação da política do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco no período analisado.

2. A PAUTA DA SEGURANÇA PÚBLICA EM OUTRAS AGENDAS

O conteúdo desta seção do trabalho apresenta uma breve contextualização do campo da segurança pública enquanto bem coletivo – portanto, objeto de políticas públicas -, e de sua notoriedade como problema público, e não somente mais uma questão na agenda, no curso recente do movimento e/ou processo de intensificação da inserção do tema em outras agendas políticas, além daquelas próprias dos governos estaduais. Para tanto, indica aspectos constitucionais, legais, conceituais e políticos referentes ao campo. Ressalta-se, inclusive, o esforço de delinear as principais ações públicas de segurança dos governos federais e municipais na última década.

2.1. A SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A segurança pública é um campo que estabelece íntimas relações com o processo civilizatório da sociedade e de constituição do Estado. Na conjuntura de formação do Estado-nação recebem notoriedade a necessidade de restrição progressiva do uso da violência como forma de sociabilidade cotidiana dos indivíduos e a conseqüente centralização do uso da força como mecanismo político exclusivo da burocracia do Estado. A partir disso, *“a demanda por segurança acaba por adquirir novo caráter, potencializando uma dimensão pública jamais detectada nas sociedades tradicionais”* (SAPORI, 2007: 27). Para o autor, o surgimento das modernas organizações policiais baseadas na estruturação burocrática e sob o controle do Estado reflete uma transferência da provisão deste bem do setor privado para o público.

Outro fenômeno importante para a consolidação da segurança como uma atividade pública foi a acelerada expansão da população urbana, contribuindo para que os atos criminais passassem a ser percebidos como uma realidade específica e enquanto problema público. Aliada ao crescimento populacional e industrial, a constituição de um corpo burocrático especializado para o desempenho de atividades relativas à manutenção da ordem, em geral traduzida em organizações policiais nacionais, induz a uma gradativa desresponsabilização das forças armadas

pelas atividades de segurança interna, bem como a uma limitação do escopo de ação das polícias municipais. Mas, tudo isso somente foi possível mediante uma transformação que se operou no âmbito da subjetividade, de uma mudança civilizadora do comportamento individual em relação aos limites para o uso da violência na vida em coletividade, o que se estende a todas as classes sociais, incorrendo numa massificação da civilidade:

“A manutenção da ordem pública em bem coletivo, nesse sentido, dependeu em boa medida da redução do medo direto que os indivíduos sentiam em relação uns aos outros, assim como da confiança relativa de que o poder público seria capaz de impor padrões de resolução pacífica de conflitos”. (ELIAS, N. *apud* Saponi, 2007:37).

Tal maneira, a manutenção da ordem pública pode ser considerada como função e resultado da ação de instituições públicas no que diz respeito à efetivação de mecanismos de controle social, tendo por base a utilização legal da força. Porém, essa seria uma definição simplista na medida em que a ordem interna viabiliza a vida coletiva ao mesmo passo em que garante os próprios direitos civis dos indivíduos que compõem a coletividade. O que atribui uma incongruência crônica na tarefa de manter a ordem sob a lei, interferindo, tal maneira, na atuação prática de agências públicas responsáveis pelo desempenho dessa função (PAIXÃO, 1988).

A complexidade da tarefa de garantir e manter a ordem pública em ambientes de relações sociais injustas e desiguais, considerando não somente aspectos objetivos da criminalidade violenta mas o próprio sentimento da violência subjetiva da insegurança social, tem envolvido diversos setores da sociedade e níveis de governo num movimento recente de reflexão, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas específicas capazes de responder positivamente à (re)construção de uma sociedade que tenha por fundamento relações pacíficas. Este processo, em diversos Estados, ancora-se, principalmente, numa revisão dos modelos repressivos de exercício de controle social e manutenção da ordem, vigentes, e na proposição de alternativas de intervenção, predominantemente, de foco preventivo.

No Brasil, a pauta da segurança pública vem gradualmente ganhando força no cenário político, passando das agendas corporativas de organizações policiais para as agendas políticas nacional e local. Este processo, contudo, não ocorre de forma natural. Concorrem, para tanto, uma série de reivindicações, ações, eventos e, sobretudo, o aumento da criminalidade e violências urbanas, notadamente nas regiões metropolitanas brasileiras e médias cidades, o que tem expressado as deficiências estruturais e funcionais do sistema de segurança pública promovido pelo Estado (COSTA, 2005; SOARES, 2005; SENTO SÉ, 2005; CANO, 2006).

Para Espinheira (2004), a violência é um produto da desigualdade social e da exclusão e nessa perspectiva está entranhada na sociedade das desigualdades e dos privilégios, constituindo-se enquanto um fenômeno de múltiplas causas que atinge a todas as classes sociais, porém é mais evidenciado nas classes menos favorecidas. Segundo o autor, como *“a violência deixou de ser uma questão de classes, democratizando-se e ceifando vítimas em todas as classes sociais, tornou-se um problema social”* (p. 198).

Outro aspecto que contribui para intensificar ações governamentais na área diz respeito ao fato de que os problemas relacionados ao campo desnudam uma série de “falências” não somente do Estado, mas dos padrões e formas de sociabilidade da sociedade como um todo, ao tempo em que questiona o ideário de consolidação democrática a partir da evidência de fragilidades de acesso à justiça e de garantia dos direitos humanos.

“Os problemas ligados à área de segurança pública são politizados à medida que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível “paz pública” (BARREIRA, 2004).

Cabe destacar, ainda, que a segurança pública tem se constituído enquanto uma pauta recorrente no campo político, uma vez que as violências e criminalidades podem ser consideradas como uma construção política, resultado do confronto de jogos de interesse na vida social (COSTA, 2005) e têm representado custos que ultrapassam os limites da esfera privada e individual (BRASIL, 2003; TOURINHO, 2008) exercendo peso sobre as dinâmicas culturais das sociedades (SAPORI, 2007;

SOARES, 2005) e influenciando questões relativas a investimentos econômicos, gastos com saúde pública e educação, geração de postos de trabalho, arrecadação de impostos e interferindo mesmo sobre o resultado de processos eleitorais, dentre outras.

Certos resultados e avanços podem ser sinalizados, em decorrência da articulação de interesses e contribuição de novos atores políticos, a exemplo de propostas de emendas nos textos constitucionais referentes ao tema; estabelecimento de fundos e programas públicos específicos; aumento da produção intelectual na área; criação de novas instâncias burocráticas em nível nacional e local; ampliação de canais de participação social; envolvimento de outros entes federados (União e Municípios) na elaboração e implementação de políticas públicas concernentes; e, maiormente, o alargamento do conceito de segurança pública (BRASIL, 2007) e a compreensão de seu caráter intersetorial/multisetorial.

Diversas metodologias de intervenção e modelos de políticas para o controle e a prevenção dos fenômenos da criminalidade, violência e insegurança vêm sendo testados ao redor do mundo. Entretanto, o principal elemento em comum é o fato de integrarem majoritariamente as pautas governamentais, denotando que, para além da discussão da insuficiência governamental no provimento deste bem, definitivamente, a segurança, ainda, é legitimamente um campo de atuação do Estado e, assim sendo, incorpora inúmeras combinações de interesses, jogos de poder, arcabouços jurídicos e institucionais, identidades organizacionais e relações intergovernamentais.

2.2. NOVOS CENÁRIOS E ATORES, ANTIGAS REGRAS

No Brasil, os Estados são os atores principais na área da segurança pública. Legalmente, possuem, pelo menos, duas organizações policiais que tratam de questões relativas ao patrulhamento ostensivo e manutenção da ordem (Polícia Militar) e ao processo investigativo e encaminhamento jurídico de crimes (Polícia Civil), além de um Tribunal de Justiça. Por herança institucional, o ciclo completo de segurança pública - o qual compreende ações de prevenção e repressão qualificada

-, não é realizado de forma integrada entre tais organizações, pois a separação entre as duas polícias está estabelecida na Constituição de 1988, o que não impede, embora seja infreqüente, a ocorrência de iniciativas de integração operacional entre as corporações. Em geral, as políticas estaduais têm se pautado em ações reativas e repressivas, as quais sofrem influência direta da imprensa, para dar uma resposta de curto prazo a problemas que são, comumente, decorrentes de um gradativo processo social de exclusão, vitimização e corrupção. Isso também evidencia as recorrentes dificuldades na adoção de um planejamento e monitoramento das políticas públicas estaduais no setor.

Para compreender particularidades institucionais do campo das políticas públicas de segurança, notadamente de sua tradição eminentemente repressiva e reativa - limitações à introdução de políticas preventivas e inovações democráticas -, é importante ter em vista o histórico e delineamento constitucional do tema que normativamente distribuiu, ou concentrou, as responsabilidades pela formulação e execução destas políticas, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Referências Constituintes ao Tema e Distribuição de Responsabilidades

Constituição Federal	Texto Base	Principais Modificações	Distribuição de Responsabilidades		
			União	Estados	Municípios
Constituição Federal de 1937	Art. 16, inciso XXVI; Art. 18, alínea “e”.	-----	Organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos estados e sua utilização como reserva do exército	Podem constituir poder de polícia apenas nas situações de proteção das plantas e dos rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos	Inexistente
Constituição Federal de 1946	Art. 5º. Inciso XV; Art. 183	- Menciona a Polícia Militar, atribuindo-lhe o papel de garantir a segurança interna dos Estados, e externa em casos de guerra.	Legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal.	Administram as Polícias Militares, mas não legislam sobre sua organização. Estas continuam sendo consideradas como forças auxiliares, reservas do Exército.	Inexistente
Constituição Federal de 1967	Art. 8º, inciso IV; Art. 8º, Inciso XVII, alínea “v”; Art.13. § 4; Artigo 89.	- Atribui a toda pessoa natural ou jurídica a responsabilidade pela segurança nacional, nos limites definidos em lei. - Há uma supressão do termo segurança pública, enquanto que o termo segurança nacional aparece por diversas vezes.	Organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional; legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização	Administram as Polícias Militares, mas não legislam sobre sua organização. Estas continuam sendo consideradas como forças auxiliares, reservas do Exército.	Inexistente
	Art. 21, inciso XIV;	- Modificações relacionadas	Organizar e manter a polícia	Os Governos estaduais	É facultado

Constituição Federal de 1988	Art. 22; Art. 32; Caput III, seção III, Art. 144; Art. 145, Inciso II; Art. 167.	mais diretamente a limites de atuação e poder da União na área da segurança. - O termo Segurança Pública retorna ao texto e recebe um capítulo exclusivo no qual constam, pela primeira vez, a nomeação das instituições e suas respectivas subordinações governamentais, assim como obrigações e papéis reservadas a cada uma. - Aos Estados, União, Distrito Federal e municípios é facultado o direito de cobrar taxas pelos serviços de polícia prestados à população	federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios.	controlam e legislam sobre suas forças policiais - Polícias Militar Civil, Rodoviária Estadual, Científica e/ou Bombeiros. A PM continua sendo considerada força auxiliar e reserva do Exército.	o direito de criar Guarda Municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações.
------------------------------	---	---	---	---	---

Fonte: Constituições Federais Brasileiras (1988; 1967; 1946; 1937)

Autoria: Própria

O Quadro 1 permite ilustrar o “engessamento” do arcabouço jurídico do tema a uma concepção primária de segurança nacional, desconexa de estratégias preventivas e de proteção social. Tal maneira, a institucionalização da política de segurança esteve ancorada na manutenção da segurança do Estado e não da sociedade, o que permitiu que as práticas anacrônicas das corporações e a imobilidade das políticas do setor persistissem como fenômenos predominantes ainda nos dias atuais. Para Zaverucha (1999), *“o Brasil continua com uma das mais amplas jurisdições militares sobre civis em tempos de paz, similar à de Franco na Espanha e à de Marcos nas Filipinas”*.

Até 1988, e mesmo após este período, praticamente todo o controle sobre os distintos estágios do ciclo² das políticas públicas de segurança - compreendendo a percepção e definição dos problemas; a elaboração de programas e decisão; implementação de políticas e; finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção - estiveram concentrados ora sob o poder dos Governos Nacionais, em períodos de ditadura, ora sob a alçada das corporações de cada Estado federado. O resultado dessa herança, para Saporì (2007:10), *significou um caos organizacional e institucional - a segurança pública, solta e corporativista, com uma revinculação difícil aos Governos Estaduais de estrutura arcaica (...)*. Isso explica, em parte, a predominância do modelo reativo de policiamento e controle da ordem pública, assim como da

² Fases de análise propostas por Frey (2000). O autor afirma que as tradicionais divisões do ciclo político se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as variantes encontradas na literatura são as fases de formulação, implementação e de controle e avaliação.

orientação punitiva e não restaurativa ou de proteção à parcela da população mais vulnerável às situações de risco social.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988, observam-se algumas poucas modificações, pautadas mais diretamente na limitação de atuação e poder da União na área da segurança, conforme exposto no art. 21, inciso XIV. O tema recebe um capítulo exclusivo (Caput III, seção III, Art. 144) no qual constam, pela primeira vez, a nomeação das instituições e suas respectivas subordinações governamentais, assim como as obrigações e papéis constitucionais, ainda gerais, reservadas a cada uma. Salienta-se que aos municípios fica autorizada a criação de Guarda Municipal destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, enquanto que as polícias militares continuam sendo consideradas forças auxiliares e reserva do exército, embora submetidas aos governadores estaduais. Aos estados, União, Distrito Federal e municípios é facultado o direito de cobrar taxas pelos serviços de polícia prestados à população (Art. 145, Inciso II).

Conforme explicitam alguns autores (SOARES, 2005; MARIANO, 2004; MESQUITA NETO, 2008), trata-se de uma área que não sofreu grandes modificações e avanços na ocasião da Constituinte de 1988, continuando centralizada na esfera estadual, mais detidamente sob domínio das corporações policiais. Deste cenário, derivam, sobretudo, a fragilidade de controle das Secretarias Estaduais e o predomínio do modelo reativo, o qual perpassa pelo entendimento de que as políticas da área exigiriam um conhecimento técnico próprio, e exclusivo, dos aparatos policiais e, portanto, esse deveria ser o núcleo burocrático responsável por sua gestão, implementação e formulação política.

Segundo Mariano, *“a segurança pública sempre foi uma bandeira dos partidos oligárquicos e das elites e um tabu para a esquerda brasileira”* (2004, p. 125), fator que talvez tenha contribuído para o quadro de insuficiência de políticas e reformas que marcaram este campo durante os anos pós-constituente. Corroborando para tal assertiva, Soares (2005) afirma que o tema foi negligenciado também pelo fato da adoção de posturas ideológico-partidárias, à direita, impondo a convicção de que bastaria equipar melhor as polícias, tolerando a brutalidade e corrupção para manter

o foco dos crimes nas periferias, circunscritos pelo cordão sanitário que protegia as elites; e à esquerda, pela defesa da certeza de que, sendo causas de problemas socioeconômicos, não faria sentido investir em políticas específicas.

De acordo com Saporì (2007), uma variante dessa perspectiva considera que as únicas políticas públicas capazes de afetar o curso da criminalidade urbana seriam aquelas atinentes à provisão dos serviços de educação, saúde, habitação, emprego, entre outros. Haveria, tal maneira, uma sobreposição quase que completa das políticas sociais às políticas de segurança pública.

Outro estudioso da área, Marcos Rolim (2006:19), argumenta que na ausência de uma *“política específica disposta a enfrentar os agenciamentos imediatos que preparam o crime e as práticas violentas e identificar, desde muito cedo, os fatores de risco que os torna mais prováveis, o que persiste é um vazio a ser preenchido pela retórica”*. Segundo o autor, a isso se deve o fato de a direita ter sido capaz de assumir uma postura ofensiva sobre a segurança pública e, em algum momento, ter conseguido monopolizar o discurso na área. Acresce a isso que o debate está em boa parte impregnado de conotação ideológica, atrelando-se as políticas retributivas ao ideário da “direita”, ao passo que as políticas distributivas seriam a expressão das posições políticas da “esquerda”. (SAPORI, 2007).

Ignácio Cano (2006:137), afirma *que em consequência disso, não existia sequer a reflexão, nem a proposta dos setores progressistas que se contrapusesse à simples demanda pela ordem por parte dos grupos conservadores*. Contudo, a ascendência significativa da criminalidade trouxe, permanentemente, o tema da segurança pública para a agenda política e social e o fracasso das políticas tradicionais no controle da criminalidade e da violência abriu espaço para a atuação de novos atores e reformas e propostas inovadoras.

Atualmente, existem projetos de lei de reforma e proposta de emenda constitucional, referentes ao sistema de segurança pública, em tramitação nas esferas legislativas nacionais. Dentre estes, merecem destaque o projeto de lei 1937/2007 e a proposta de Emenda Constitucional nº. 21/2005, de tutela do então senador Tasso Jereissati.

A PEC nº. 21/2005 propõe nova redação aos artigos 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal para reestruturar os órgãos de segurança pública, inserindo os níveis federal e municipal como entes constitucionalmente responsáveis pelas políticas de segurança, quer sejam de caráter preventivo, repressivo ou formativo. Ademais, busca:

- i) Legalizar a integração e/ou unificação das Polícias Civil e Militar;
- ii) Instituir uma política nacional cujo exercício ocorre em colaboração entre entes federados e com burocracia própria em nível nacional;
- iii) Legitimar ações repressivas por parte dos municípios, desde que orientadas e em parceria com as polícias estaduais;
- iv) Instituir um único centro de formação da atividade policial (civil ou militar) nos estados;
- v) Extinguir a Justiça Militar e o Ministério Público Militar estaduais e transferir suas competências para a Justiça comum e para o Ministério Público do respectivo Estado;
- vi) Determinar que os institutos de criminalística, de identificação e de medicina legal constituam órgão autônomo único, em cada Estado, que funcionaria em parceria com universidades e centros de pesquisa;
- vii) Criar um fundo com percentagens estipuladas constitucionalmente – uma vez que a Constituição Federal não prevê, como faz para a educação e para a saúde, a alocação de recursos mínimos em âmbito federal, estadual e municipal.

De acordo com a PEC, este Fundo deverá ser constituído por 5% (cinco por cento) da receita resultante dos impostos federais e por 9% (nove por cento) da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer.

Segundo o texto da Proposta, sua justificativa faz relação com um processo histórico que teve início em 1997 quando, o então Governador de São Paulo, Mário Covas apresentou proposta de emenda à Constituição com vistas à reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema.

A partir disso, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Permanente de Segurança Pública para estudar a viabilidade do pleito. Esta instância ouviu Governadores, policiais, sociólogos, formadores de opinião e especialistas no tema em geral, cuja conclusão, levando em consideração várias outras proposições legislativas, resultou na Proposta ora referenciada (PEC 21/2005). O texto pronuncia ainda:

(...) Quando o tema já começava novamente a desfalecer, como reiteradamente sucede aos esforços de combate à violência e à criminalidade (...) ele volta, em março de 2002, a ocupar lugar de destaque nos debates nacionais, em face da pressão da sociedade e de sensibilidade de nossos governantes em todas as esferas da Federação. Tal retorno é, então, ratificado com o início dos trabalhos da Comissão Mista Especial, composta de deputados e senadores, sob a Presidência do Senador Iris Rezende. (BRASIL , 2005)

A PEC 21/2005 merece destaque pelo fato de ser produto de uma comissão (Requerimento nº I, de 2002-CN), a qual analisou todas as 245 (duzentas e quarenta e cinco) proposições legislativas de ambas as Casas do Parlamento sobre o tema de segurança pública para consolidá-las em uma única proposta de emenda à Constituição e projeto de lei, com vistas a uma tramitação em ritmo acelerado, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Um ponto polêmico defendido pela proposta, assim como pelo atual Plano Nacional de Segurança Pública, trata da desconstitucionalização das polícias dos Estados, garantindo maior flexibilidade tendo em vista que não impõe a unificação das polícias, deixando-se esta decisão para a análise de conveniência e oportunidade de cada ente federado, em respeito às realidades locais.

A proposta, inclusive, articula com diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública, particularmente, relativas ao banco de dados único - Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. Introduce, ainda, a possibilidade de as guardas municipais tornarem-se gestoras da segurança pública em nível municipal, a depender da política estadual adotada, podendo realizar ações de repressão, prevenção e defesa civil.

Quadro 2 – Curso de Tramitação da PEC no. 21/2005

Ano	Ação	Situação
2005 e 2006	Analisada inicialmente pela relatoria da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Encaminhada à Coordenação Legislativa do Senado
2006	Apresentada à Coordenação Legislativa do Senado	Solicitada instalação de Comissão
2007	Retorna à instância anterior para instalação de Comissão	Aguardando ação da Comissão
2007	O texto é entregue ao Senador Romeu Tuma para emissão de parecer	O Senador vota pela rejeição da proposta.
2007	A matéria é incluída na pauta de reunião da Comissão	A Comissão decide pela retirada da matéria da pauta
2007	Comissão atende ao pleito do proponente do texto e solicita que solicite a realização de Audiência Pública para instrução da Matéria	Aguardando audiência pública
2008	Não há atividade de tramitação da matéria	Em suspenso
2009	Realização de audiência pública, a partir de aprovação de Requerimento do Propositor, na Subcomissão Permanente de Segurança Pública	Matéria discutida com representantes dos seguintes organismos: Associação Nacional dos Oficiais das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros Militares; Associação Nacional dos Cabos e Praças das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares; Associação Nacional dos Delegados de Polícia Civil; Associação Nacional dos Agentes de Polícia Civil e Associação dos Delegados da Polícia Federal.
2010	Realização de 2ª audiência pública	Discussão da matéria com participação de representantes da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal; Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
2010	Matéria encaminhada ao relator	Relatório emitido com voto contrário à matéria por inconstitucionalidade
2010	Matéria pronta para pauta no âmbito Subcomissão de Segurança Pública, com voto do Senador Romeu Tuma contrário à matéria, por inconstitucionalidade.	

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa / Senado Federal

Autoria: Própria

Conforme justificativa apresentada pelo Senador Romeu Tuma, a PEC foi rejeitada pelos seguintes argumentos:

“A proposta ofende o princípio federativo, na medida em que, ao retirar da União a competência para legislar sobre normas gerais de organização das corporações militares estaduais, estas poderiam ser fortalecidas a ponto de se tornarem verdadeira ameaça à unidade do Estado brasileiro”.

“(…) em tema de segurança pública, não se pode, por meio de emenda ao texto constitucional, dar aos Estados a faculdade de dispor livremente sobre suas corporações militares. Além disso, as

polícias militares e os corpos de bombeiros militares, hoje forças auxiliares e reservas do Exército Brasileiro, consoante o vigente § 6º do art. 144 da Constituição da República, deixariam de sê-lo, o que também configura ofensa ao pacto federativo”.

“(...) a PEC nº 21, de 2005, encontra óbice no art. 60, § 4º, I, da Carta Política. No mérito, temos que a estrutura proposta apresenta desvantagens em relação ao sistema vigente. Soa desarmônico e não uniforme a possibilidade de uns Estados terem polícia militar e outros não. Também não se nos afigura razoável reunir num só órgão a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal”.

“(...) a criação do fundo de segurança pública, nos moldes pretendidos pela PEC nº 21, de 2005, por ser mais uma exceção ao princípio da não vinculação de receitas de impostos, deveria ser discutido com autoridades fazendárias estaduais e federais, senão para tratar da possibilidade de sua implementação, ao menos para definir os percentuais que as unidades federadas poderiam suportar”.

(BRASIL, 2008)

Igualmente, o projeto de Lei 1937/2007 merece destaque, uma vez que visa a disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, instituindo o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, e dispendo sobre a segurança cidadã.

Este projeto de lei foi apresentado no cômputo das políticas do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, na condição de matéria prioritária, tendo em vista o célere processo de ascendência da criminalidade no país. Apesar do caráter emergencial, até meados de 2009, a matéria ainda se encontrava na primeira instância de tramitação, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, tendo sido repassada à Mesa Diretora da Câmara em maio de 2010. O projeto estrutura-se em oito capítulos que legislam principalmente sobre os seguintes elementos/aspectos:

Caput I - princípios e diretrizes da segurança pública;

Caput II - do sistema único de segurança pública;

Caput III - da organização e do funcionamento do sistema único de segurança pública³;

Caput IV - do sistema nacional de estatísticas de segurança pública e justiça criminal;

Caput V - da força nacional de segurança pública;

Caput VI - do sistema integrado de educação e valorização profissional;

Caput VII - da segurança cidadã;

Caput VIII - disposições finais.

Para além das dificuldades existentes enfrentadas por qualquer área temática diante de propostas de alteração no conteúdo de seus respectivos textos constitucionais, é possível observar que as matérias relacionadas com o tema da estruturação de competências e limites no exercício das atividades de segurança pública incorrem em muitos pontos de divergência, tendo em vista que o desenho institucional vigente maximiza poderes de veto de organizações distintas.

A vinculação ainda permanente entre a segurança nacional do Estado e a segurança dos cidadãos também oportuniza resistências e confusões acerca da necessidade de mudanças na legislação. Este é um dos fatores que limita a evolução das leis e regras relativas ao tema. Ademais, as novas propostas ainda sofrem inúmeras resistências e pressões de grupos de interesse, militares sobretudo, o que pode ser verificado pela morosidade e adiamentos de discussões e deliberações sobre os projetos de reforma do sistema de segurança pública em vigência no país.

Em virtude disso, é possível observar um grande descompasso entre a ação política, que busca contemplar os papéis de novos atores e a dinâmica atual dos cenários do campo, e as instituições existentes, no sentido de regras formais, que regulamentam as ações e arranjos políticos pertinentes à área da segurança pública. Tal descompasso pode contribuir para aumentar os constrangimentos ao desenvolvimento de inovações nas políticas públicas do setor, sobremaneira, as de caráter preventivo que exigem a pactuação entre níveis de governo.

³ Tal capítulo do Projeto será melhor apresentado no subtópico seguinte .

2.2.1. *Atuações dos Governos Federais no Setor (1997-2009)*

O distanciamento da União em relação às competências de segurança pública tem como mote dois elementos históricos, segundo assinala Ignácio Cano (2006). O primeiro foi o temor de provocar suspeita nos governos estaduais sobre uma atitude intervencionista do governo federal que contrariasse o pacto federativo, justamente numa área de íntima relação com práticas ditatoriais e com a autonomia dos Estados. O segundo foi o receio dos governos federais de se envolverem profundamente em um tema complexo, pois um fracasso poderia ter altos custos políticos.

Todavia, como já mencionado, a crise da segurança pública provocou uma demanda social exigindo que os poderes públicos intervissem de maneira mais ativa, independente das limitações constitucionais sobre sua atuação ou competência direta. Assim, a partir de 1997, é possível identificar um aumento gradual da participação da União com políticas e práticas de intervenção no setor e sua conseqüente aproximação com as pautas estaduais e municipais (IPEA, 2008).

O marco significativo dos esforços e tentativas de mudanças recentes no comportamento político deste ente federado inicia no Governo Fernando Henrique Cardoso e se materializa nas seguintes políticas:

- i) a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (1997);
- ii) a instituição do Plano Nacional de Segurança Pública (2000), após repercussão do incidente com o ônibus 174, no Rio de Janeiro;⁴
- iii) o estabelecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei 10.201/2001).

O Plano Nacional, criado na gestão de FHC, apresentava uma série de 15 compromissos e 124 ações com as quais o Governo Federal se comprometia a desenvolver e auxiliar. Algumas ações eram exclusivas do Poder Federal e outras

⁴ A coincidência de datas não é casual, reflete a tendência de os poderes públicos formularem respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optarem por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais (CANO, 2006).

deveriam ser executadas em conjunto com outras autoridades públicas e governamentais. No bojo das propostas merece realce o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS), criado em 2001 e vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Uma de suas particularidades era funcionar como agente articulador de iniciativas relativas à prevenção da violência sob responsabilidades dos distintos ministérios. Dessa forma, constituía um programa intersetorial que pretendia coordenar e maximizar os resultados de várias agências governamentais. Ao mesmo tempo, se propunha a cooperar com os três níveis do poder público – federal, estadual e municipal – e fomentar redes locais. Seu foco principal eram as crianças e os jovens até vinte e quatro anos.

Em seu primeiro ano, o PIAPS deu prioridade às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife, justamente as que apresentavam maior incidência de violência letal no país. No ano seguinte, foram incorporadas as regiões de Cuiabá, Fortaleza e o Distrito Federal. O programa tentou articular projetos de 16 setores do Governo Federal, entre ministérios e secretarias, todos com foco preventivo, por meio da melhoria das condições de vida, o respeito às pessoas e o acesso aos direitos da cidadania.

De acordo com a proposta, as iniciativas se caracterizavam por sua coordenação com os agentes locais, diretamente com os municípios ou com as organizações não governamentais e da sociedade civil, tendo o objetivo de estabelecer convênios formais entre o governo central e os governos municipais e estaduais. Os projetos a serem financiados eram escolhidos pelos técnicos do Poder Federal. No entanto, a concepção e a execução dos projetos eram de responsabilidade das agências proponentes – municipais ou não governamentais –, as quais não precisavam seguir critérios técnicos pré-determinados (CANO, 2006).

Embora as políticas criadas no Governo Fernando Henrique tenham contribuído para retomar nacionalmente a pauta da segurança pública, faltaram incentivos mais claros para a participação dos municípios, bem como instrumentos normativos para um redirecionamento das práticas e políticas estaduais no setor.

Durante a gestão do Governo Lula, ocorre uma significativa ampliação do papel de intervenção da União na orientação das políticas de segurança pública adotadas pelas unidades subnacionais (RATTÓN & BARROS, 2006), o que auxilia na legitimação da implementação do Plano Nacional de Segurança Pública (2003) - firmado com base em diagnóstico realizado pelo Instituto da Cidadania -, dentre outros Programas e políticas específicas.

De acordo com o documento, o sucesso da implementação do Plano depende da *existência articulada de uma agência central responsável pela articulação de ações e alianças entre os atores garantindo a pluralidade de ações e projetos sob a unidade de um programa ou política única e uniforme* (BRASIL, 2003:16).

O Plano possui como meta principal a redução de modalidades da violência que se manifestam sob a forma de criminalidade, considerando que este problema é decorrente de um conjunto de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. Portanto, reconhece o caráter multidimensional da área, buscando articular ações e programas em torno de uma política específica de segurança e direcionando seus esforços e investimentos, prioritariamente, para parcela da população - jovens negros de 14 a 29 anos - diretamente atingida pela dinâmica criminal, seja na condição de vítima, seja na condição de agressores.

Este documento apresenta vertente mais recente do conceito de segurança pública, alicerçado na compreensão da Segurança Cidadã, utilizado pelas instâncias internacionais que atuam e influenciam as discussões do setor (PNUD / BID, 2003):

“A situação política e social, de segurança integral e cultura de paz, em que as pessoas têm legal e efetivamente garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas”. (BRASIL, 2007).

A adoção de tais idéias implica em uma ruptura epistemológica do conceito de segurança pública, anteriormente associado exclusivamente ao aparato policial

repressivo. Segundo Santos, o termo “segurança pública está obsoleto porque remete apenas à segurança do Estado, da propriedade, da ordem e da lei” (2004:172), desconsiderando as múltiplas variáveis implicadas na construção das situações de risco social que oportunizam a eclosão dos fenômenos da criminalidade e violência.

A diretriz principal do PNSP é a construção gradativa do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, com atuações governamentais (federais, estaduais e municipais) convergentes para a implementação de programas e ações relativas à área de segurança pública e justiça criminal, com ênfase na prevenção à criminalidade e violência (BRASIL, 2003). A implantação do SUSP deve ser realizada através de ações convergentes em sete eixos estratégicos: 1) Gestão do Conhecimento; 2) Reorganização Institucional; 3) Formação e Valorização Profissional; 4) Prevenção; 5) Estruturação da Perícia; 6) Controle Externo e Participação Social; 7) Programas de Redução da Violência.

O PNSP assim define o SUSP:

“É um sistema criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não vai ferir a autonomia dos estados ou da Polícia Civil ou Militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que farão parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades”.

“O novo estilo de conduzir a segurança pretende evitar que as ações sejam pautadas apenas por tragédias, sem planejamento nem tempo para pensar em medidas estratégicas. O objetivo do SUSP é prevenir, criar meios para que seja possível analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias, identificar quais os métodos e mecanismos que serão usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também serão introduzidos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança”.

(BRASIL, 2003).

O SUSP apresenta uma proposta alternativa para a segurança pública nos âmbitos federal, estadual e municipal, considerando dois marcos legais: o primeiro

diz respeito às mudanças práticas imediatas, sem a necessidade de alteração constitucional ou na legislação infraconstitucional. O segundo, refere-se àquelas mudanças que não podem ser realizadas sem a modificação da Constituição ou da legislação ordinária. Esta estratégia reconhece as dificuldades enfrentadas pelas propostas de mudanças legais no campo e procura implementar ações e intervir, ainda que a legislação não esteja adequada às políticas praticadas.

O projeto de Lei que busca instituir o SUSP aponta para um movimento de centralização do papel da União na área da segurança pública, quando propõe que esta seja a instância responsável por estabelecer a política nacional, articular, coordenar e acompanhar as ações necessárias à sua implementação. De forma geral, no desenho proposto para o SUSP, a União ganha novas atribuições e responsabilidades, enquanto que os Estados perdem responsabilidades exclusivas e os municípios são inseridos formalmente no sistema. A redação da Lei possibilita que a União aplique formas de penalização, nos casos em que Estados e municípios descumpram condições do novo pacto proposto, a exemplo da inadimplência no repasse de informações e dados estatísticos criminais, não observância dos conteúdos das matrizes curriculares nos cursos de formação dos profissionais da área, dentre outras.

No referido Projeto, embora a competência de gestão coordenativa do SUSP seja da Secretaria Nacional, a responsabilidade pelo funcionamento deste é compartilhada entre os diferentes órgãos de segurança dando-se por meio de operações planejadas e executadas em parceria, a exemplo de: registro único de ocorrências e procedimentos apuratórios, divisão de informações e intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos. Estes mesmos órgãos deverão apresentar metas anuais para atuação nos âmbitos de suas competências, cujos resultados serão aferidos de forma padronizada de acordo com as observações contidas na Lei. Órgãos colegiados poderão ser criados em nível federal, estadual e municipal, como Conselhos Regionais e Locais e Gabinetes de Gestão Integrada.

Os principais instrumentos administrativos, orçamentários e normativos de funcionamento do Sistema são: a) o Fundo Nacional de Segurança Pública – cujo orçamento disponível não é estabilizado nem definido por Lei; b) o Sistema Nacional

de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal; c) Subsistema de Monitoramento da Execução do Sistema Único de Segurança Pública; d) Força Nacional de Segurança Pública; e) Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional.

Cabe destacar que todas as ações e estratégias devem ser norteadas pelo conceito de segurança cidadã e as propostas de reforma e reestruturação do SUSP devem ser planejadas, discutidas e implementadas com a supervisão dos Gabinetes de Gestão Integrada. Este mesmo modelo de gestão deve ser adotado para a implantação do SUSP nos municípios. Particularmente no estado de Pernambuco, a integração de práticas de segurança pública ocorre também por meio do Consórcio Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência da Região Metropolitana de Recife, o qual reúne 14 municípios.

Em 2007, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA realizou um balanço das ações do SUSP e constatou que foram gastos R\$26.000.000,00 (vinte e seis milhões de reais) na implantação e modernização de estruturas físicas de unidades de segurança pública; e R\$162.000.000,00 (cento e sessenta e dois milhões de reais) no reaparelhamento das instituições de segurança pública. Por um lado, estes gastos auxiliam os principais entes da Federação responsáveis pelas ações de segurança pública na manutenção e melhoria de seus serviços policiais. No entanto, por outro lado, substituem recursos que já deveriam estar sendo aplicados por estes mesmos entes (IPEA, 2009).

Segundo o relatório do Instituto, o SUSP tem ainda investido na capacitação, tanto para complementar a formação de policiais, bombeiros e peritos, como para consolidar um processo de mudança de paradigmas da ação policial que incorpore, entre outros princípios, um maior controle do uso da força policial, a busca de soluções pacíficas para conflitos, e o respeito à diversidade. Em 2007, um total de R\$68.900.000,00 (sessenta e oito milhões e novecentos mil reais) foram utilizados no Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional, que capacitou 72.298 (setenta e dois mil duzentos e noventa e oito) profissionais. A mudança de paradigmas inclui também uma maior ação do poder público na prevenção à violência. Sob esta lógica, o Programa apoiou a implantação de 137 (cento e trinta e

sete) projetos de prevenção, totalizando um investimento de cerca de R\$54.000.000,00 (cinquenta e quatro milhões de reais).

No que se refere ao objeto de investigação deste trabalho, cumpre ressaltar o papel jogado pelos municípios no contexto da política nacional do SUSP, uma vez que a implementação deste, notadamente de ações do eixo de prevenção à criminalidade e redução dos fatores de risco em áreas de vulnerabilidade social, envolve e responsabiliza o município como ator político no Sistema, o que, por sua vez, pode implicar numa relação mais robusta, ou mesmo conflituosa, entre municípios, União e Estados.

De acordo com documentos da SENASP / PNUD (2005):

“O município é o ente federativo com vocação e competência naturais para a implementação de políticas públicas básicas de prevenção à violência e criminalidade na complementaridade da política nacional de segurança pública”.

Tal assertiva aponta para um crescente processo de estreitamento das relações intergovernamentais na perspectiva da descentralização da política pública de segurança, redefinindo competências, responsabilidades e atribuições entre os três entes federativos. Processos desta natureza tendem a suscitar conflitos, resistências, pactos e inovações políticas e institucionais, conforme observa Almeida (2005). De acordo com a autora, o processo de aproximação nas relações intergovernamentais para a formulação e gestão de políticas públicas não se desenvolve de forma homogênea e linear nos estados brasileiros porque, para além de suas similitudes, apresentam especificidades que refletem não somente suas condições estruturais, mas, sobretudo, institucionais.

Assim, no que diz respeito aos incentivos e ferramentas do SUSP para qualificar e ampliar a participação dos municípios na execução de políticas de segurança pública, especialmente de prevenção à criminalidade e violência, importa destacar a existência dos seguintes instrumentos:

- a) Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais;
- b) Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios;

- c) Guia Prático para a Elaboração de Projetos para os Municípios;
- d) Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGIM;
- e) Fundo Nacional de Segurança Pública;
- f) Fóruns e Consórcios Públicos Metropolitanos.

As ações estruturantes de implantação do SUSP que envolvem a participação direta dos executivos municipais são três: i) Formação e valorização profissional; ii) Modernização organizacional de instituições do Sistema de Segurança Pública; iii) Programas de prevenção à violência e criminalidade. Estas são, portanto, as ações de implantação do SUSP a serem analisadas prioritariamente nos municípios selecionados, tendo em vista que requisitam uma participação política ativa dos executivos locais e das burocracias municipais existentes.

Por fim, compete mencionar o Programa Federal mais recente criado na perspectiva de intensificar o processo de implementação e regulamentação do SUSP e facilitar a aplicação e transferências de recursos oriundos do FNSP. O PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Lei n. 11.530/2007 alterada pela Medida Provisória n. 416/2008, convertida na Lei n. 11.707/2008) disponibilizou, em 2007, cerca de R\$6,7 bilhões de reais para o apoio a ações de segurança pública e prevenção à criminalidade e violência.

Conforme estudo do IPEA (2009), o PRONASCI representa uma possibilidade de inflexão na política de segurança pública para os próximos anos. Em primeiro lugar, por agregar mais recursos ao orçamento do Ministério da Justiça - até 4 de abril de 2008 estavam autorizados gastos de R\$ 1,4 bilhão neste Programa. Segundo, por prever ações que podem enfrentar alguns dos problemas de segurança pública do país e institucionalizar o SUSP.

Resumidamente, o PRONASCI busca fortalecer os princípios de participação social, prevenção à violência e apoio às vítimas, e o desenvolvimento de trabalhos sociais por mulheres e jovens dos municípios atendidos, reconstruindo redes sociais e comunitárias existentes e potencializando as políticas e instituições dos Governos Municipais para a estruturação da política federal do SUSP na agenda local.

2.2.2. Um Panorama da Participação dos Municípios

As propostas de reformas constitucionais no sistema de segurança pública ainda não conseguiram aprovação política do Poder Legislativo. No entanto, apesar da vigência de regras antigas, o jogo político relacionado à temática vem sendo gradualmente modificado. O Governo Local é sistematicamente cobrado a dar respostas ao agravamento da insegurança vivida pelos cidadãos, principalmente, nas regiões metropolitanas, cujos índices de criminalidade e violência são maiores e o Governo Estadual, em razão do esgotamento do sistema de segurança, não dá conta de coibir e inibir o crime com a eficiência necessária.

Diante disso, observa-se que a utilização do conteúdo do Artigo 144 (Constituição Federal de 1988) como justificativa para a omissão da União e dos municípios na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de segurança não mais condiz com a realidade e tendência crescente da complexidade do fenômeno da violência e da criminalidade, nem tampouco com o novo entendimento do conceito de segurança pública – segurança cidadã. Parte da literatura jurídica indica que tal interpretação, a qual apresentou abrangência pelo fato de o conceito de segurança pública estar atrelado, até pouco tempo, ao uso da força policial, é limitada, uma vez que se dá de forma isolada, desconsiderando outros dispositivos contidos na Carta Magna, sobretudo, relacionados à autonomia política e administrativa dos entes federativos e das relações existentes entre a temática e outras questões sociais – educação, saúde, moradia.

Um novo ângulo de abordagem dos problemas da agenda da segurança relaciona-se com a compreensão de que os fenômenos da violência e da criminalidade são complexos, multidimensionais e condicionados por fatores diversos. Dessa maneira, políticas plurisetoriais de segurança pública deveriam ocupar posição estratégica nos governos, sobretudo nos Governos Locais. *Todavia, os desafios para a prevenção do crime têm sido sistematicamente negligenciados no Brasil porque grande parcela das políticas do setor é incapaz de enfrentar especificamente os fatores de risco para o crime e violência*⁵ (ROLIM, 2006).

⁵ Compreendidos como os agenciamentos que condicionam e preparam as circunstâncias em que os indivíduos estarão, tendencialmente, mais habilitados à transgressão.

Neste contexto, o poder local surge, então, como um ator de crescente importância no provimento dos serviços de segurança relacionados à prevenção da criminalidade e violência. A combinação de fatores como a insuficiência dos serviços de segurança promovido pelos Estados, a legalidade constitucional da existência de Guardas Municipais e da cobrança de taxas para exercício de poder de polícia, a pressão popular e a melhor situação econômica de alguns municípios, em relação aos seus Estados, aliada às inovações nos conceitos e políticas públicas do setor, contribuem para que estes venham desenvolvendo ou criando e sustentando, mesmo que timidamente, ações e instituições na área de segurança pública.

Importa esclarecer que políticas municipais na área de segurança não são resultados exclusivos de um processo recente de participação dos Governos Locais, embora as intervenções venham ganhando em qualidade e quantidade. Políticas municipais na área, iniciadas no século XIX, ainda continuam em vigor, a exemplo de Guardas Municipais nos estados de São Paulo e Pernambuco (CANO, 2006).

Em relação às especificidades das políticas preventivas, cumpre ressaltar que estas buscam alterar as condições propiciatórias imediatas, ou seja, diretamente ligadas às práticas violentas, reduzindo os fatores de risco que podem promover a violência. Trata-se de ações específicas e diretas sobre os indivíduos, suas redes de relações e ambientes e não focadas em mudanças infra-estruturais, tendo em vista que os efeitos destas exercem impacto sobre as dinâmicas criminais num *continuum* de tempo. Particularmente, as práticas criminosas são inscritas num espaço territorial limitado que concentra diversas modalidades e que tendem à reiteração, conformando padrões e permitindo tanto a previsão como a antecipação.

Em geral, as correntes que tratam da prevenção da criminalidade e de sua redução estão concentradas em três níveis: i) estrutural; ii) psicológico; iii) relativo às circunstâncias do crime. Uma política eficiente deve contemplar as três dimensões em projetos racionalmente integrados (LAWRENCE SHERMAN, 1997).

Os autores, em sua maioria, têm se referido às estratégias de prevenção na área de segurança pública nos moldes da tipologia empregada pela saúde coletiva, ou seja, com base em situações de risco (BRANTINGHAM E FAUST, 1997). Há,

assim, a *prevenção primária*, na qual as medidas e as políticas públicas têm como alvo a comunidade inteira; a *prevenção secundária*, em que medidas e políticas orientam-se para a proteção de pessoas com alto risco de se iniciarem na delinqüência; e a *prevenção terciária*, cujo alvo específico é aquele grupo/indivíduo que já iniciou um processo de criminalização. Além dessas distinções mais amplas, é possível identificar as políticas de prevenção a partir da natureza das estratégias adotadas.

De acordo com Rolim (2006), a prevenção focada em risco deve, também, identificar os fatores de proteção disponíveis. Alguns autores sustentam que estes seriam apenas o grau oposto na escala dos fatores de risco – ou seja, que se trataria de outro nome para situação de mesma natureza conceitual. Outra abordagem sustenta que os fatores protetores seriam aqueles que interagem com os de risco na condição de moderadores. No entanto, a definição do que sejam esses fatores ainda continua controversa.

Por sua vez, os tipos de programas de prevenção existentes desenvolvidos pelos municípios podem ser classificados em: i) Situacionais; b) Sociais; c) Policiais.

Os programas situacionais buscam atuar diretamente na redução das oportunidades de ocorrências criminais, identificando os locais de maior incidência. Uma forma comum de atuação nessa linha é a melhoria da iluminação pública, a recuperação de espaços urbanos degradados (controle dos matagais, limpeza de entulhos em becos e vielas) e a instalação de câmeras de vídeo.

Os programas sociais são intervenções que tratam de modificar as condições de vida de pessoas com alto risco de desenvolverem comportamentos agressivos ou delitivos. Nessa linha, são comuns atuações das prefeituras na prevenção primária ou secundária. A particularidade dessa forma de intervenção é o fato de ser abrangente e exigir dos implementadores conhecimento sobre os grupos de maior vulnerabilidade e sobre as formas de interação mais apropriadas para se atingir os objetivos da política. Estas intervenções podem focar desde temas como direitos humanos e cidadania, capacitação técnica e aumento da escolaridade, campanhas de educação contra a violência, uso de drogas e preservação do meio ambiente até a melhoria de condições materiais de renda e habitação.

Já os programas de prevenção policial constituem iniciativas nas quais o Poder Local atua por meio do uso da força policial materializada em técnicas de patrulhamento das ruas, da atuação da polícia comunitária ou de outro mecanismo que auxilie na redução de incidências criminais. A característica principal deste tipo de intervenção é sua interdependência com os Órgãos Estaduais de Segurança e Justiça Criminal ou sua vinculação às Guardas Municipais, quando existentes. Outro mecanismo de ação nessa linha programática é a criação de leis de restrição à comercialização de bebidas alcoólicas em determinados ambientes, dias e horários.

Conforme assinala Ignácio Cano (2006), apesar das vantagens de uma abordagem preventiva, os programas e projetos de prevenção social-primária costumam ser complexos e apresentam resultados em médio e longo prazo, tendo em vista que se baseiam na mudança das condições de vida ou das relações entre as pessoas. Entretanto, quando atingem os objetivos, seus impactos podem ser mais intensos e prolongados que o dos programas situacionais e/ou policiais.

Durante os últimos anos, os municípios executaram cada vez mais intervenções de segurança pública, às vezes como resultado de iniciativas de outras esferas públicas, mas na maior parte como resultado de iniciativas próprias, ou subsidiadas com recursos de outros níveis de governo. De acordo com este e outros estudiosos da área, quando municípios vizinhos realizam planos de prevenção, aumenta a probabilidade de que outros mimetizem a ação. Ressalta-se também que novas iniciativas se desencadeiam em resposta ao processo de migração do crime entre cidades limítrofes. Para Cano (2006), os programas de prevenção à violência baseados em risco social constituem, na realidade, uma reconceitualização terminológica de antigos projetos assistenciais, o que pode estimular uma abordagem integrada do funcionamento de diversos projetos.

Importa verificar que a participação local na segurança pública foi inserida no rol de políticas públicas municipais a serem investigadas pela Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios - Censo MUNIC / IBGE. Esta pesquisa, realizada anualmente desde 1999 - com exceções dos anos de 2003 e 2007, quando não ocorreu -, executa um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas

municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

A MUNIC (2006) apresenta diversas informações sobre estrutura e funcionamento do sistema municipal de atuação política na área de segurança pública, mapeando dados como: cobrança de taxas municipais específicas e investimentos na função; existência de estruturas - guardas municipais, porte e funcionamento, fundos municipais, conselhos municipais e suas formações e natureza, secretarias municipais próprias, planos municipais; ações implementadas em parcerias com outras esferas governamentais.

Os dados sobre as políticas municipais de segurança foram coletados pelo IBGE nos censos de 2001, 2002, 2006 e 2009, mas não permitem realizar uma série analítica histórica, tendo em vista que os instrumentos utilizados não apresentam as mesmas variáveis para todos os anos. Até o Censo de 2005, apenas a Guarda Municipal foi considerada como política pública na área. O Censo de 2006 é o mais completo em termos de variáveis analisadas, composto por 39 questões específicas, sendo que as políticas referentes à Guarda Municipal e Conselho Municipal são mais detalhadas, existindo variáveis sobre suas instalações, estruturas e funcionamentos. Os instrumentos também não conseguem captar as especificidades de políticas preventivas nos municípios, se primárias, secundárias, terciárias ou situacionais e quais atores são responsáveis por sua formulação e implementação. Apesar da fragilidade metodológica do Censo, ele permite visualizar mudanças nos comportamentos políticos municipais e em suas participações na oferta de políticas públicas de segurança, no período de intensificação da participação federal no campo (1997-2009), conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Políticas Públicas de Segurança nos Municípios Brasileiros.

Ano	Guarda Municipal	Conselho Municipal	Secretaria Específica	Fundo Municipal	Plano Municipal	Taxa de Poder de Polícia	Articulação Gov. Estadual	Articulação Gov. Municipal	Articulação Gov Federal
2009	865	579	166	246	329	2862	—	—	—
2006	1230	445	13	168	266	3077	1644	281	182
2002	982	—	—	—	—	2521	—	—	—

2001	1006	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____
1999	969	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____

Fonte: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (1999, 2001, 2002, 2005, 2006, 2009).

As pesquisas do IBGE⁶ identificam um conjunto geral de dados da realidade das políticas públicas de segurança nos municípios que merece ser brevemente exposto. Aqui a descrição dos principais resultados seguirá a ordem da entrada de questões sobre as políticas no curso dos anos de realização do Censo, considerando as informações da pesquisa mais completa (2006), quais sejam: Guarda Municipal; Conselho Municipal; Fundo Municipal; Plano Municipal.

A oferta de Guarda Municipal nos estados brasileiros é mais freqüente nos municípios situados no Rio de Janeiro, na Bahia e no Amazonas. Uma parcela importante (38,4%) dos municípios de Pernambuco dispõe de Guardas Municipais. A distribuição da Guarda Municipal pelas grandes regiões apresenta-se de forma bastante irregular. Metade dos municípios que possui tal estrutura, concentra-se no Nordeste, principalmente na Bahia, em que 192 localidades dispõem desse serviço.

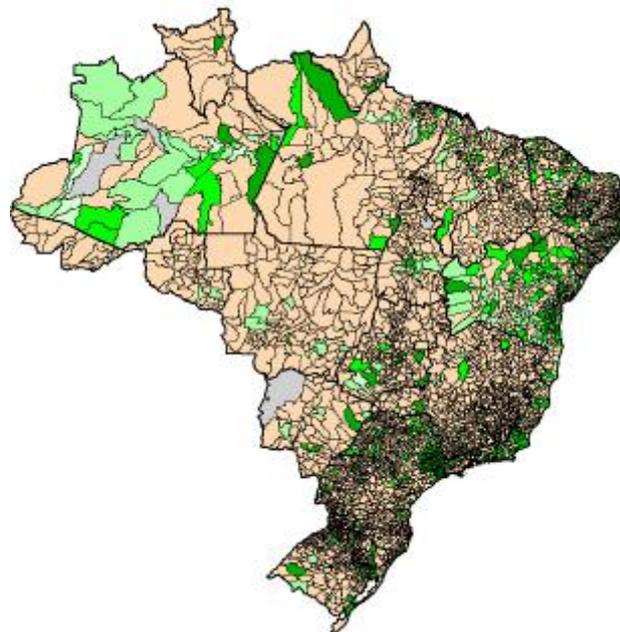
De maneira geral, há uma correlação positiva entre o porte populacional dos municípios e o desempenho de funções de segurança pelas Guardas. É nos municípios mais populosos que essas funções atingem maiores proporções e diversificações. Dentre essas atividades, a ronda escolar predomina nos municípios que se encontram em faixas de 5 mil (cinco) até 500 mil (quinhentos) habitantes, seguida do auxílio à polícia militar, do patrulhamento ostensivo e, por último, do atendimento de ocorrências policiais. Nos grandes centros ocorre uma alteração desta tendência: a atividade mais freqüente é o trabalho integrado com a Polícia

⁶ **Notas:** **a)** dados referentes às políticas municipais (Fundo, Plano, Secretaria Específica e articulações Interinstitucionais) não foram disponibilizados nos censos de 2001 a 2005; **b)** dados referentes às articulações interinstitucionais não foram coletados no censo de 2009; **c)** segundo o IBGE, há um problema no levantamento do quantitativo de guardas municipais, uma vez que as prefeituras são responsáveis pelo preenchimento do instrumento e, muitas vezes, consideram serviços terceirizados de vigilância equivalentes a política de Guarda Municipal; **e)** importante ressaltar também a existência de certa confusão entre Conselho Comunitário de Segurança e Conselho Municipal. Desta forma, não foi possível distinguir os quantitativos exatos de tal política.

Militar. Curiosamente, nos municípios com população inferior a 5 mil habitantes, o patrulhamento ostensivo é a função mais frequentemente reportada (MUNIC, 2006).

O porte populacional mostrou ser um fator determinante para a oferta desse serviço, tanto mais expressiva quanto maior o tamanho dos municípios. Menos de 20% (vinte) dos pequenos municípios, com até 20 mil habitantes, possuía Guarda. Há que se ressaltar que parte significativa dessas pequenas municipalidades foi criada após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A curta experiência de gestão e os recursos administrativos escassos das prefeituras dessas localidades têm reflexos na sua infra-estrutura de segurança. No conjunto do País, a Região Nordeste é a que apresenta os maiores percentuais de municípios com Guarda Municipal. No entanto, é no Sudeste que o debate sobre a importância da instituição é mais amplo (MUNIC, 2006).

Mapa 1 - Distribuição das Guardas Municipais no Brasil



Fonte: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE, 2006.

No que tange a existência e funcionamento dos conselhos municipais de segurança, segundo informações obtidas, além dos representantes do poder municipal, os conselhos eram integrados, por policiais militares e civis, associações de moradores, lojistas, vereadores, organizações não-governamentais, entidades

religiosas, Ordem dos Advogados do Brasil, outros representantes do poder judiciário, ministério público e Governo Estadual.

Na distribuição verificada pela MUNIC 2006, destaca-se a presença das polícias militar e civil, respectivamente, em 85,6% e 76,0% dos municípios com Conselho de Segurança Pública. Segue-se a proporção de representantes de Associação de moradores (71,0%), Lojistas (62,2%) e ONGs (52,4%) como as mais freqüentes no âmbito dessa modalidade de Conselho Municipal.

Conforme dados contidos na tabela 1, as ações políticas “Plano Municipal” e “Fundo Municipal” são recentes no conjunto de atuação dos Governos Locais e não necessariamente existem concomitantemente. Ou seja, há municípios com Plano Municipal instituído, mas sem fonte definida de financiamento e, na direção contrária, existem Fundos Municipais criados sem Planos definidos para sua aplicação. Estes dados fazem relação, inclusive, com a existência de poucas secretarias municipais específicas. Embora, o vultoso crescimento destas instâncias político-administrativas entre os anos de 2006 e 2009 deva ser sinalizado como um possível indicativo de avanço para a profissionalização e qualificação da atuação dos governos locais, movimento também acompanhado pelo aumento do quantitativo de Planos e Fundos municipais.

Concluindo, as pesquisas realizadas e os documentos analisados consentem afirmar que os municípios brasileiros, sobretudo situados nos estados do Nordeste, destacadamente Pernambuco e Bahia, vêm atuando de forma cada vez mais direta e diversificada no campo da segurança pública. Ainda que se observe um crescimento notável das intervenções locais, simultânea à criação de políticas nacionais, não é possível correlacioná-lo, exclusivamente, às proposições e intervenções políticas da União. Igualmente, os dados disponibilizados não permitem identificar os modelos e natureza de políticas preventivas executadas nos municípios, nem a qualidade destas intervenções municipais, sobretudo, e seus impactos na redução da violência e criminalidade local.

3. MODELOS, AÇÕES E RELAÇÕES

Considerando que a implementação da política nacional do Sistema Único de Segurança presume a descentralização de poderes, competências e atribuições, mas, em contrapartida, exige o estabelecimento de relações cooperativas e complementares entre níveis de governo, a fundamentação teórica das análises empíricas desta pesquisa buscou, de maneira especial, contribuições na literatura sobre implementação de políticas públicas e nos estudos sobre descentralização política e relações intergovernamentais, a fim de dar conta de compreender quais instituições afetam comportamentos e decisões no processo de implementação da política em análise nos contextos municipais e estaduais selecionados.

3.1. MODELOS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora não seja objetivo deste trabalho discutir o conceito de políticas públicas, alguma explicação mínima faz-se necessária. Em virtude da ausência de consenso na literatura a respeito da definição conceitual, recuperam-se duas definições importantes que trazem percepções complementares. Peters (*apud* Souza, 2003) define política pública como a soma de atividades dos governos que age diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Já Bachrach & Baratz (*apud* Souza, 2003) afirmam que a não ação dos governos em relação a um problema também é uma forma de política pública, uma vez que se trata de uma escolha política. Isso justifica a inclusão, na análise final, dos casos empíricos de municípios nos quais a pesquisa de campo constatou a não materialidade de ações políticas na área de segurança (Guarda Municipal, Fundo Municipal, Plano Municipal, Conselho Municipal), embora tenham sido declaradas as existências destas (MUNIC/IBGE).

Para além do variado escopo conceitual, uma importante questão é apontada por Souza (2007) quando alega que o comum entre todas as conceituações é o fato de realçarem o embate em torno de interesses, preferências e idéias desenvolvidas, especialmente, no âmbito dos governos. Nesta direção, os modelos de análise de políticas públicas tendem a considerar aspectos empíricos e da prática política

(FREY, 2000). As três dimensões abarcadas na literatura da *policy analysis* são ilustradas pela: *politics*, *polity* e *policy*. A primeira dimensão, *politics*, seria a própria política, refere-se tão logo aos processos políticos. A *polity* é a sociedade política, ou seja, instituições políticas, implicando na ordem do sistema político, moldada pelo sistema jurídico e político-administrativo. A dimensão *policy* é o conteúdo concreto da política e refere-se a programas, problemas técnicos e conteúdo material.

As análises de processos de implementação envolvem, em geral, as três dimensões e não pretende tão somente uma descrição e caracterização destas variáveis, mas entender suas inter-relações. Por apresentar interesse sobre aspectos práticos da política, alguns estudiosos questionam a cientificidade da *policy analysis*, especialmente na fase de implementação (DEUBEL, 2007).

Entretanto, Wollmann (apud Frey, 2000) afirma que a análise de políticas públicas por buscar agregar a lógica material da política (fins, impactos) e as lógicas institucionais e políticas dos processos permite superar uma abordagem isolada que admite ênfase a uma dimensão em detrimento de outra. É exatamente por sua natureza analítico-relacional que a *policy analysis* encontra dificuldades em distinguir entre variáveis dependentes e independentes, realizando explicações causais ótimas. Isso se aplica perfeitamente aos casos empíricos de políticas setoriais altamente conflituosas que envolvem transformações nos arranjos institucionais em todos os níveis e reestruturações nos processos políticos. A reorientação preventiva da política de segurança pública é um exemplo emblemático desta condição.

A implementação de políticas públicas consiste numa fase do *policy cycle*, a qual segue, certa maneira, o desenho funcional e institucional da fase antecedente (pré-decisão), entretanto apresenta resultados e impactos próprios. Trata-se de uma fase marcada pelas decisões e interações políticas, as quais nem sempre correspondem ao conteúdo delineado pela *Policy*. Frey (2000) identifica duas formas de se abordar a implementação: a) analisando a qualidade material e técnica de projetos e programas; b) analisando as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. A primeira abordagem traça maior interface com a identificação de *Gaps*, enquanto que a segunda enfoca o processo, ou seja, a descrição (*como?*) e a explicação (*por quê?*) de determinado comportamento

identificado no fenômeno. Salieta-se que esta segunda “modalidade” de abordagem foi utilizada nas análises dos achado empíricos desta pesquisa.

Os autores Mény e Thoening (1992), definem a implementação como uma fase de dada política pública na qual se realizam ações e metas a partir de um marco normativo de intenções, de textos ou discursos. A execução prática deste marco normativo vem sendo estudada sob alguns enfoques, os quais podem ser considerados como modelos normativos que guardam relação com o processo de decisão de uma política e de sua execução.

O modelo *Top Down* corresponde a uma concepção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima para baixo, ou do centro para a periferia, baseada na hierarquização da autoridade e separação entre os espaços políticos e gerenciais, como se existisse um insulamento dos fluxos de poder na instância da concepção (elaboração) da *policy*, ao passo em que se considera a ausência de decisões no estágio de efetivação das normas e regras. O enfoque clássico da Administração Racional vale-se deste modelo para a análise de implementação das decisões, buscando observar estritamente as regras na execução dos objetivos e, excluindo, tal maneira, qualquer curso político neste estágio.

Uma alternativa crítica a este modelo é apresentada pela perspectiva *Bottom-up*, a qual a partir da análise dos *gaps* de implementação decorrentes de políticas implementadas segundo processo tradicional *top down*, propõe um direcionamento de baixo para cima, ou seja, partindo de comportamentos e contextos concretos no nível em que existem os problemas para a construção incremental das regras, procedimentos e estruturas organizativas ajustadas à política. Este modelo apresenta maior abertura às negociações, modificações e contribuições incorporadas pela participação do público destinatário e/ou de atores de oposição, sendo a base do enfoque da Governança. Trata-se de uma proposta que busca redirecionar os processos e mecanismos de governo em função dos resultados de interações entre os atores sociais e políticos envolvidos em determinada questão ou ação para garantir a efetividade da política.

Diversos são os enfoques para a análise da implementação de políticas públicas. O enfoque da Gestão Pública de Sabatier e Mazmanian (1979) reflete sobre as condições necessárias e preditivas de uma implementação efetiva, a saber: base teórica consistente; concepção de marco legal; capacitação e motivação dos executores; apoio político e social; condições sócio-econômicas favoráveis. Já o enfoque Contingencial (Maintz, 1979) pressupõe a imprevisibilidade do processo de implementação, considerando a predominância de comportamentos e critérios de decisão orientados mais em função de valores que em função dos fins em si mesmo. Por isso, a utilização de instrumentos se faz necessária, assim como o reconhecimento da “tentativa e erro” e do “aprender-fazer-fazendo” como ferramentas de construção da política. De forma similar, apresenta-se o enfoque da Implementação como Processo e como Aprendizagem (Wildavsky, 1998). Tal matiz analítica desaprova a separação entre os estágios de elaboração e implementação por atribuir um caráter reiterativo e continuado ao processo de implementação.

Deubel (2007) aponta o desafio que se apresenta para a análise do processo de implementação, o qual pressupõe concebê-lo de forma ampla, flexível e multidimensional. Para tanto, uma corrente mais recente, apresentada por Ingram (1990) propõe um marco analítico baseado em combinações de um conjunto de variáveis, tais como: custos de informação, custos de transação, regras e padrões adotados, critérios de avaliação e capacidade administrativa.

Mais importante para a compreensão das variáveis analíticas das pesquisas sobre implementação de políticas públicas na Ciência Política é considerar que esta fase do ciclo consiste num problema político e não gerencial, conforme defendem alguns estudos da administração. Diante disso, os desenhos de implementação e as interações decorrentes do processo político podem determinar os resultados e, por sua vez, elucidar a existência de estágios diferenciados de uma mesma política em locais distintos.

Concluindo, a implementação implica em embates e conflitos políticos que, embora estejam mais próximos à linha operacional das instituições, possuem tantos jogos de poder quanto àqueles presentes nos estágios estratégicos pré-decisórios de formação da agenda. Diante disso, é razoável aceitar a possibilidade de uma inadequação entre as regras e a capacidade dos grupos, considerando que as

configurações podem constringer ou possibilitar a ação destes, a depender dos arranjos e conjunturas sociais existentes (Skocpol, 1992). Evidentemente, neste arranjo conjuntural podem exercer peso sobre o processo de implementação tanto a forma de concepção da política em análise (*Bottom-Up / Top-Down*), as estratégias e incentivos previstos em seu escopo, como a exigência de articulações intergovernamentais e intragovernamentais na implementação, dentre outras variáveis.

3.2. DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A forma de organização política federativa brasileira consiste num sistema de três níveis (triplo federalismo) que, ao longo dos períodos históricos, vem alternando características centralizadoras e descentralizadoras. Contudo, importa verificar que a Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe aparências predominantes de uma federação descentralizada, a partir da transformação de Estados e municípios em entes federativos independentes em suas esferas de ação, refletindo uma longa tradição de autonomia política municipal e de escasso controle dos Estados sobre as questões locais, conforme observam Almeida (2001) e Souza (2005).

Embora tenham origens no mesmo processo histórico e desenvolvimento, relativamente, simultâneo “federalismo” e “descentralização” não se confundem (ARRETCHE, 2004). Enquanto que a descentralização pode ser compreendida como a transferência de autoridade e responsabilidade no que diz respeito a funções públicas de um governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (BANCO MUNDIAL, 2003), o federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída (RODDEN, 2005, p. 17).

Ainda sobre esta questão, Almeida (2005) coloca que tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializam-se em instituições que fizeram da federação brasileira um arranjo cooperativo complexo, no qual Governo

Federal, Estados e Municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. No caso da federação brasileira, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais e a descentralização, no sentido forte de transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal. As tendências de reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais, o que de uma forma geral fortalece a União (ALMEIDA, 2005).

A Constituição foi desenhada para formar as bases da nova ordem e para legitimar a redemocratização, consoante a isso, a descentralização e um federalismo que constrange o centro, na expressão de Stepan (2000; apud SOUZA, 2001), foram vistos como formas de legitimar a redemocratização e reestruturar o Estado. A síntese que pode ser feita é que a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam do que: (a) do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que se inscreve o das desigualdades regionais, e (b) da redefinição de prioridades governamentais – tema, portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição (SOUZA, 2001).

De acordo com Rodden (2005), os esforços para medir e definir a descentralização concentraram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas públicas. Desta forma, a literatura ainda requer um aprofundamento teórico sobre os conceitos de descentralização de políticas públicas e as relações intergovernamentais implicadas neste processo político, sobretudo na área das ações governamentais de segurança pública.

O desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais. Tais resultados também demonstram que a descentralização/municipalização no Brasil

não implicou em transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros (SOUZA, 2004, p. 37), sobretudo para os municípios baianos, os quais foram geridos por sucessivos governos desfavoráveis à municipalização, para além dos problemas sócio-econômicos apresentados. Dados os atributos estruturais da esmagadora maioria dos municípios nordestinos, a possibilidade de descentralização efetiva das políticas sociais supõe necessariamente políticas ativas e continuadas de capacitação municipal (ARRETCHE, 1999, p. 134) e atenção a outras questões, igualmente, relevantes para o processo de implementação de políticas públicas descentralizadas, a exemplo do papel jogado pelas burocracias de linha do governo do estado e das relações político-partidárias estabelecidas entre os níveis subnacionais e locais de governo.

A análise de sistemas descentralizados mostra que o desenho dos governos locais é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais (MARQUES; ARRETCHE, 2007). Tal assertiva recebe reforço do seguinte argumento, da mesma autora:

(...) a formulação e implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos depende menos do nível de governo delas encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos. Assim, a federação brasileira tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais. (2007, p. 59).

Estas restrições impingem uma maior dependência dos municípios em relação à União e dificuldades de diálogos entre estes primeiros e a esfera estadual, conforme expõe Souza (2005). A proximidade União – Município, decorrente da descentralização, limita a capacidade de iniciativa dos governos estaduais, causando certo desequilíbrio nas relações e na capacidade de negociação, vez que a ação dos governos estaduais contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica e/ou fiscal ou, ainda, derivadas das políticas prévias (ARRETCHE, 1999).

Por este caráter, em muitas áreas de atuação, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto verticais como horizontalmente, e marcadas pelo conflito. Mecanismos cooperativos tendem a depender de iniciativas federais e o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2005 p. 112)

Abrúcio e Costa (1999) argumentam que o federalismo brasileiro, em função da sua ordem estadualista, não estabeleceu um verdadeiro contrato federativo, baseado na interdependência responsável entre os níveis de governo. Nesse sentido, este tipo de federalismo resulta também no estabelecimento de padrões não cooperativos e predatórios de relacionamento dos estados com a União e deles entre si (ABRÚCIO, 2006).

De outra forma, Souza (1998) mesmo reconhecendo a força política dos governadores na Federação Brasileira, defende a idéia de que isso não significa um retrocesso, na medida em que o país tornou-se uma economia industrial e uma sociedade urbana e apresenta também mudanças no seu sistema político e eleitoral, tornando-os mais competitivos e democráticos. Além disso, a autora admite que os estados criaram várias estruturas e processos extraconstitucionais e extraparlamentares nas suas relações intergovernamentais, e em diferentes graus aumentaram seu poder de barganha sobre o Governo Federal, fortalecendo assim, a Federação (Souza,1998). Igualmente, argumenta que a interdependência identificada por alguns autores, entre os níveis centrais e local de governo da Federação “*deve ser hoje relativizada, devido à nova correlação de forças promovida pela redemocratização e pela descentralização ocorrida no país*” (Blumm e Souza, 1999).

A proximidade da literatura sobre o federalismo e a descentralização nos estudos desenvolvidos no Brasil deve-se, em particular, ao fato de o processo de redemocratização ter redefinido competências e atribuições das esferas de governo, notadamente, no âmbito da proteção social. Assim, estudos sobre mudanças nessa área estão necessariamente ligados ao tema da descentralização (ALMEIDA, 2005).

Outros analistas argumentam que a divisão de poder favorece o governo local, que vem expandindo sua autonomia ao longo da história. Essa interpretação, todavia, não encontra fundamentação na teoria do federalismo, a qual considera apenas as esferas federal e estadual de governo. Assim, a relativa importância financeira do município brasileiro e seu papel de principal provedor de importantes políticas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim aos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais (SOUZA, 2005).

Igualmente, faz-se freqüente na literatura a interseção entre o conceito de descentralização e outros conceitos, a exemplo o de relações intergovernamentais (RIG), principalmente quando se trata de analisar as razões e a natureza dos conflitos entre níveis de governo no processo de implementação de políticas descentralizadoras. Desse modo, é importante pontuar algumas formulações teóricas observadas sobre este segundo conceito.

Segundo Smith (apud Guimarães, 2002) existem pelo menos três abordagens principais sobre RIGs, destacando-se a abordagem histórico-legal, a da *community politics* e a de estudos Interorganizacionais. No primeiro caso, são focalizadas as mudanças institucionais e procedimentais que podem alterar as relações entre níveis de governo. A abordagem da *community politics* enfatiza que as mudanças nas relações intergovernamentais podem ser neutralizadas por seus contextos políticos e econômicos, sendo a descentralização apenas uma entre muitas variáveis que interferem sobre a autonomia subnacional. Estudos interorganizacionais chamam atenção para a natureza multidimensional das RIGs e para os recursos de poder que podem ser utilizados quando os governos interagem. Entretanto, deve-se observar que a maior parte das abordagens dos estudos sobre RIG tende a isolar os conflitos entre níveis de governo de outros conflitos da sociedade, ou seja, prevalecendo uma análise Estado-Estado. Ainda assim, segundo Souza (1995), os teóricos identificam uma vantagem do conceito de RIG em relação a outros conceitos.

Sobre a discussão da descentralização, Falleti (2010) incorpora mais uma vertente de análise, ao assumir que esse processo se torna altamente dependente do tipo de Estado que busca reformar. Para a autora:

“A descentralização é um processo de reforma do Estado composto por um conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridade de níveis mais elevados do governo para níveis inferiores, num contexto de um tipo específico de Estado”.

A discussão sobre governança (Guimarães e Araújo Filho, 2007) reforça o conceito de relações intergovernamentais ao considerar que a proposta de estrutura de gestão de políticas públicas está centrada no âmbito da esfera estadual, a qual ainda exerce um papel decisivo na implementação das políticas públicas descentralizadas. Esta afirmação se sustenta no argumento de que, mesmo admitindo a importância dos municípios como instância executora das políticas e do papel indutor da esfera federal no processo de descentralização de políticas públicas sociais, a instância estadual ainda mantém sua superioridade frente à maioria dos municípios, não só financeira e técnica, como, e principalmente, decisória. Neste contexto é evidente o papel facilitador e/ou obstaculizador da esfera estadual na implementação das transferências de recursos e de atividades para os municípios no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

Dessa forma, os Estados podem tender a não cooperar quando solicitados, salvo diante de grandes incentivos ou sanções, mormente no caso da segurança pública que constitucionalmente é campo de sua exclusiva competência. Segundo Arretche:

(...) “num Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas — na ausência de imposições constitucionais — está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições”. (2002, p. 119).

Diniz (1995), agrega à discussão a reflexão de que na implementação de políticas, sobretudo descentralizadas, a governança implica: a) na capacidade de comando e de direção do Estado – capacidade de definir estratégias e diretrizes; b) na capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes

interesses em jogo – capacidade de integração das diferentes áreas do governo, e c) na capacidade de implementação propriamente dita.

A relação entre o objeto em análise nesta pesquisa e o escopo literário apresentado fica estabelecida pela constatação de que a introdução da prevenção no conjunto das políticas públicas de segurança, para além de uma reorientação de conceitos e práticas nas agendas políticas - estaduais, municipais e nacional - permite visualizar duas principais frentes de mudança, ou de possíveis implicações políticas, quais sejam: 1) na esfera de relações intergovernamentais (verticais); 2) na esfera das relações intergovernamentais (horizontais).

Ao que tange o nível de relações entre esferas governamentais de forma vertical, resulta numa maior articulação entre os entes federados, em decorrência da complexidade própria da política preventiva. Neste contexto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública tem buscado se consolidar como órgão indutor/provocado de inovações nas políticas estaduais e municipais, inclusive concebendo e formatando programas e políticas para implementação por parte de Governos Subnacionais.

As implicações identificadas no nível das relações intergovernamentais (horizontais) dizem respeito, sobremaneira, à qualidade das instituições estaduais e sua predisposição para articulação com governos locais, e ao papel jogado pelos municípios na implementação e execução de políticas com tal natureza, assumindo experiências de governança urbana e consórcios metropolitanos na área (PENALVA, 2008). Neste ambiente, existem conflitos imanentes ao imobilismo institucional das burocracias - seja por posturas corporativas ou pela sobrevivência ou insuficiência de uma revisão de suas regras e padrões -, à defasagem de seus modelos repressivos de política, baseados no *gerenciamento de crises*, e ao processo de insulamento que atinge a maioria destas.

Tal questão faz relação com o processo de modernização da burocracia estadual como condição necessária para acolher o novo caráter político de provisão dos serviços de segurança pública. Em alguns Estados, a assunção das políticas preventivas parece ocorrer num contexto de reorganização dos papéis e funções das Secretarias Estaduais e de permeabilidade do Estado às demandas e interesses de outros grupos e comunidades políticas.

4. AGENDA NACIONAL EM PAUTA LOCAL: a implantação do SUSP em municípios da Bahia e de Pernambuco

O objetivo principal deste capítulo é responder aos dois primeiros problemas levantados na pesquisa, quais sejam: i) **Como o SUSP está sendo implantado nos municípios da Bahia e de Pernambuco?** ii) **Como as políticas municipais de segurança pública existentes convergem para a implantação do SUSP?** Antes disso, incumbe realizar uma exposição dos critérios de seleção dos casos estudados.

4.1. A SELEÇÃO DOS CASOS: critérios e interesses de pesquisa

Os critérios utilizados para a seleção dos casos não foram aleatórios e compreenderam três estágios principais. Buscou-se identificar, primeiramente, por meio dos dados disponibilizados pelo Censo MUNIC (2006), quais os estados da região Nordeste que se destacaram, à época, com uma significativa participação dos municípios nas políticas públicas de segurança. Os dados do Censo indicaram a Bahia e Pernambuco como os estados que apresentaram quantidade ascendente de municípios envolvidos com políticas e ações no setor (vide tabela 2).

Tabela 2 – Políticas e Estruturas Municipais de Segurança no Nordeste

	Total Municípios	Total Municípios c/ Atuação no Setor (N / %)		Políticas e Estruturas Municipais												
				Secretaria Municipal Específica (N / %)		Guarda Municipal (N / %)		Fundo Municipal (N / %)		Plano Municipal (N / %)		Conselho Municipal (N / %)		Articulação Interinstitucional Últimos 12 meses*		
														Gov Federal	Gov Estadual	Gov Municipal
Nordeste	1.793	425	23,7	19	4,47	358	19,9	22	5,1	51	12,0	42	9,9	36	504	51
BA	417	163	39,1	2	1,2	126	30,2	11	6,7	15	9,2	18	11,0	7	136	12
PE	185	79	42,7	5	6,32	44	23,8	1	1,3	5	6,3	10	12,7	8	40	7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006.

Nota: *no decorrer de um ano pode existir mais de uma articulação com a mesma esfera de Governo, por município.

A escolha por estudar estados do Nordeste possui respaldo na literatura sobre a descentralização e relações intergovernamentais, uma vez que estudos apontam para a importância da realização de análises mais direcionadas e cautelosas, notadamente no espaço geográfico nordestino, especialmente os estados da Bahia e Pernambuco, de conjuntura político-cultural autoritária e/ou centralizadora e aparentes fragilidades municipais, registrando as mais baixas taxas de municipalização do país, segundo pesquisa realizada por Arretche (1999).

A partir daí, procedeu-se um segundo momento de seleção dos casos, sendo identificados, nos estados, os municípios que poderiam receber recursos do FNSP – segundo critérios dos anos de 2003, 2006 e 2007 - para implementação de ações e políticas de prevenção vinculadas ao SUSP, orientadas pelo *Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios*. Os critérios utilizados pelo Governo Federal para repasse de recursos técnicos e financeiros constam no *Guia Prático para a Elaboração de Projetos para os Municípios* e consideram os municípios com população acima de 100 mil habitantes ou localizados em regiões metropolitanas; existência de Guarda Municipal ou Conselho Municipal/Comunitário e altas taxas de criminalidade. O Guia ajusta ainda o procedimento de análise e avaliação dos projetos municipais para captação de recursos. Neste universo e marco temporal, o estado da Bahia apresenta 16 municípios atendendo aos critérios para a implantação do SUSP, enquanto o estado de Pernambuco apresenta 17 casos.

Não constituiu objetivo desta pesquisa investigar apenas municípios em situação de convênio com a União, mas o conjunto de municípios que estivesse em condição de realizar parcerias e convergir para a Política Nacional do SUSP. Isso porque uma população de tal natureza, com municípios conveniados e não conveniados, pode levantar achados sobre os constrangimentos para implementação da política e não somente relativos às suas oportunidades.

Um último refinamento foi realizado com o intuito de selecionar, dentre o universo identificado, municípios com maior experiência política na área, justificando, tal maneira, uma abordagem qualitativa de campo. Assim, para a definição da seleção final da população, procedeu-se a uma combinação entre os critérios de repasse de recursos do FNSP para implantação do SUSP e a existência de uma segunda política pública municipal ou ação estrutural no setor. Ou seja, foram

selecionados todos os municípios dos estados da Bahia e de Pernambuco com duas, ou mais, políticas públicas e ações na área, sendo que pelo menos uma destas deveria ser passível de financiamento pelo FNSP – existência de Guarda Municipal ou Conselho Municipal/Comunitário. A população selecionada compreende, assim, os municípios que declararam a existência de Guarda Municipal ou Conselho Municipal, situados em regiões metropolitanas ou que apresentaram altas taxas de criminalidade e/ou população equivalente, ou maior, a 100 mil habitantes e que declararam ter mais de uma política pública na área, sendo consideradas: Plano Municipal; Fundo Municipal; Secretaria Específica; Guarda Municipal, Conselho Municipal.

O procedimento de seleção dos casos, em seus três estágios, considerou os dados disponibilizados pela MUNIC 2006, obtendo-se uma amostra intencional representativa do conjunto de elementos com os atributos classificados acima. Resumindo, todos os municípios da Bahia e de Pernambuco que poderiam aderir ao SUSP e que apresentavam mais de uma política pública na área de segurança pública, em 2006, foram investigados pela pesquisa de campo com base em análise qualitativa realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental. O quadro 3 - *classificação e identificação dos casos* – expõe o resultado do trabalho de seleção dos casos.

Quadro 3 - Classificação e identificação dos casos

Estado	Municípios Selecionados	Localização Geográfica	População	Políticas Públicas e Ações na Área			
				PM	GM	CM	FM
BA	BaA	Região Nordeste do Estado	Entre 100 e 150 mil	X		X	X
	BaB	Região Metropolitana	Entre 50 e 100 mil	X		X	
	BaC	Sul da Bahia	Entre 200 e 250 mil	X	X	X	
	BaD	Sul da Bahia	Entre 200 e 250 mil		X	X	X
	BaE	Vale do São Francisco da Bahia	Entre 200 e 250 mil	X	X	X	
PE	PeF	Região Metropolitana	Entre 150 e 200 mil	X	X	X	
	PeG	Região Metropolitana	Entre 100 e 150 mil		X	X	
	PeH	Região Metropolitana	Entre 50 e 100 mil	X	X		X
	PeI	Região Metropolitana	Entre 350 e 400 mil	X	X	X	
	PeJ	Região Metropolitana	Mais de 1 milhão e 500 mil		X	X	

Fonte: IBGE CENSO 2007 / IBGE, MUNIC 2006

Legenda: PM – Plano Municipal; GM – Guarda Municipal; CM – Conselho Municipal; FM – Fundo Municipal

A pesquisa de campo buscou investigar as organizações e instâncias burocráticas as quais poderiam estar diretamente relacionadas à implementação da política nacional no município. Tal maneira, deu-se prioridade para a realização de entrevistas com representantes de: secretarias municipais de defesa social e segurança, conselhos municipais, guardas municipais e gestores dos fundos e planos municipais. Somente quando não foi possível estabelecer um contato com estes representantes, ou na hipótese de organizações diferentes estarem à frente das políticas de segurança nos municípios, realizou-se entrevista com outros atores, a exemplo de: policiais militares, conselheiros comunitários, representantes de secretarias estaduais, representantes de organizações não governamentais, acadêmicos.

A abordagem valeu-se de quatro instrumentos, sendo: três roteiros semi-estruturados para entrevista e um questionário aberto. Um roteiro estava destinado a atores governamentais em nível municipal; um segundo para atores governamentais em nível estadual e outro a atores não governamentais em nível municipal. O questionário aberto foi elaborado para coleta de dados junto aos representantes do Governo Federal e atores governamentais de um município da Bahia, tendo em vista a impossibilidade de realizar abordagens de campo para entrevistar estes atores no período da pesquisa⁷. Salienta-se que o mesmo grupo de variáveis foi utilizado nos dois formatos de instrumento (roteiro de entrevista e questionário).

As entrevistas realizadas buscaram observar a qualidade do funcionamento das estruturas municipais; os relacionamentos existentes entre esferas governamentais na implementação da política federal e suas características; o histórico de atuação do município na área; o entendimento sobre a política preventiva de segurança; fatores facilitadores e dificultadores; o processo de planejamento da política; a interseção entre a política municipal e o SUSP; as competências práticas das guardas e conselhos municipais; as fontes de financiamento da política local; e os desdobramentos da atuação municipal (programas, estruturas e ações).

⁷ Trata-se do Município BaE.

O procedimento de abordagem de campo para coleta dos dados qualitativos ocorreu mediante assinatura de termos de consentimento livre e esclarecido, os quais garantem a não relação direta das fontes com os respectivos conteúdos de seus discursos, como forma de proteger a individualidade e garantir a validade/confiabilidade dos dados. Seguindo este preceito ético, os municípios não terão seus nomes veiculados no trabalho, a fim evitar a identificação dos atores, sendo assim codificados: municípios da Bahia – sigla Ba seguida de letra maiúscula (intervalo A-E); municípios de Pernambuco – sigla Pe seguida de letra maiúscula (intervalo F-J). Mais detalhes, vide quadro 3.

4.2. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MUNICÍPIOS DA BAHIA

Foram investigados cinco municípios da Bahia, conforme quadro acima, ocorrendo em quatro destes pesquisa qualitativa com coleta de dados primários. Diferentemente da pesquisa de campo alcançada no estado de Pernambuco, em alguns municípios da Bahia não foi possível entrevistar atores do Governo Municipal, pois as prefeituras não sustentavam corpo burocrático específico para desempenho das funções e atividades de segurança, embora tivesse sido declarada a existência de tais políticas na MUNIC. Assim, a maior parte dos entrevistados na Bahia integrava a burocracia estadual – Polícia Militar e/ou Conselhos Comunitários de Segurança, ambas as organizações envolvidas diretamente nas discussões e implementações de ações de segurança e/ou prevenção em nível local.

4.2.1. Município BaA

Localizado próximo à Região Metropolitana de Salvador, o município apresenta elevado grau de urbanização, 86,43% (IBGE, 2002), integrando seu conjunto urbano cerca de 660 indústrias e diversos estabelecimentos comerciais. Embora possua uma estrutura econômica e de serviços predominantemente urbana, os dados coletados em campo comprovaram que o município BaA não desenvolvia ações institucionalizadas no setor de segurança pública, ainda que tenha sido

declarada a existência de Guarda Municipal, cuja criação teria ocorrido em 1991, sob Lei Orgânica no. 1. O que se observou foi a atuação de um serviço terceirizado de vigilância municipal, sem nenhuma estrutura física ou regulamentação profissional equivalente a uma Guarda Municipal ou a ações relacionadas ao eixo de prevenção da criminalidade e violência. O Conselho Municipal (Lei no. 1182/1997), declarado como de natureza jurídica de direito público, na verdade, trata-se de um Conselho Comunitário instituído no contexto da política estadual do Projeto Polícia Cidadã, criada em parceria com a Universidade Federal da Bahia (1989) que apresentava como princípio o desenvolvimento do policiamento comunitário no estado.

Diante do fato de o Poder Local apresentar uma política de ações desestruturadas e não institucionalizadas na área, a abordagem em campo procurou investigar outras instâncias e organizações (Polícia Militar e Conselho Comunitário) cujas atuações evidenciassem respostas para as questões de pesquisa levantadas. Assim, ficou constatado que os eixos do Sistema Único de Segurança Pública, em análise, não foram implantados nos municípios. Nenhum projeto ou programa de prevenção à violência e criminalidade foi referenciado, nem ações de capacitação ou modernização da guarda municipal foram identificadas.

Todavia, foi possível visualizar uma tímida convergência entre ações desenvolvidas em nível local e a implantação do SUSP no que se refere ao eixo de controle externo e participação social. O ator de destaque, nesse caso, é o Conselho Comunitário Social de Segurança, entidade de direito privado sem fins lucrativos. Segundo sua coordenadora, exercendo cargo desde 2002, o Conselho funciona como elo entre a Polícia Militar, demais órgãos de segurança e defesa civil e a sociedade local.

Em 2001, o Conselho criou comitês de segurança municipal com o objetivo de descentralizar as ações e atuar de forma mais direta nos bairros e distritos, porém sucedeu uma série de atos de violência que atemorizaram os participantes e comunidades e levaram ao fechamento dos comitês e ao afastamento de membros do Conselho. O ápice dos eventos violentos culminou no assassinato de um membro do Comitê. Diante disso, a participação social ficou fragilizada pela impossibilidade de se garantir a segurança daqueles membros cujas atuações eram constantes e

mais ativas. Para a Coordenadora, a participação social varia em função dos contextos. Quando há um evento de crise e forte comoção social, o qual consegue captar mais atenção e presença dos órgãos públicos de segurança, a participação é maior. Na medida em que a presença destas instituições arrefece, a população se afasta e procura por outros meios de proteção, notadamente os serviços e equipamentos de segurança privada. Os bairros pauperizados, que não podem arcar com despesas de tal natureza, sofrem diretamente com a violência instalada.

Outro aspecto observado, a continuidade e regularidade das ações do Conselho sofrem influência direta da estrutura e fluxo operacional da PM no município, uma vez que os Comandantes são membros natos. Deste modo, uma eventual troca de comandantes pode interferir positiva ou negativamente nas ações e planos do Conselho. Muitas resistências são enfrentadas e poucos avanços são constatados, pois a relação de dependência com a PM gera certa desconfiança na população local, bem como compromete a autonomia do Conselho para o desenvolvimento de ações e articulação de políticas com outras instâncias.

Entre os anos de 2002 e 2007 nenhum convênio ou contrato formal de parceria e/ou financiamento foi estabelecido entre o Conselho e esferas públicas municipais, estaduais ou federais. Entretanto, cabe destacar que o Conselho intermedia a captação de recursos e apoio financeiro e estrutural entre a PM e a Prefeitura, a exemplo do custeamento de manutenção de viaturas, reformas de módulos policiais, pagamento de contas de água e luz das instalações da PM e, inclusive, a construção de instalações da Polícia Militar no município.

Em 2006, o município contava com infra-estrutura de oito módulos policiais construídos em parcerias ou exclusivamente pelo Governo Local. Tais ações são justificadas pelo afastamento da Secretaria de Segurança Pública do Estado em relação às demandas e problemas específicos dos municípios e da corporação. Segundo a Coordenadora, a Prefeitura solicitou, em 2006, audiência com a Secretaria para formalização das ações de apoio e financiamento da PM no município, tendo em vista a necessidade de prestação de contas dos gastos com a função. Neste tocante, a responsabilidade pela gestão da política pública estadual, nos municípios, fica a cargo dos Batalhões, sendo gerida pelos respectivos comandantes. O próprio Conselho Comunitário, criado no âmbito da política

estadual, não recebeu nenhum tipo de orientação ou capacitação da Secretaria Estadual, embora estivesse em curso no ano de 2007 a política estadual de revitalização dos conselhos comunitários de segurança.

Em geral, a formação dos conselheiros é pouco qualificada e a participação dos membros no Conselho é instável, dado seu caráter voluntário e falta de recursos e parcerias para investimento em capacitações. Predomina certa confusão sobre o papel dos conselheiros de segurança. Por vezes, a prevenção deixa de ser trabalhada e os conselheiros atuam como auxiliares do trabalho repressivo da polícia, servindo como delatores/informantes. Esta forma de atuação, conseqüentemente, expõe a maioria dos membros, uma vez que já convivem diretamente com as situações de risco e violência social.

O Conselho tentou articular, em 2002, uma Conferência Local de Segurança Pública para subsidiar elementos para a elaboração do plano municipal e possibilitar, inclusive, a ampliação de parcerias, sobretudo, com órgãos que estão sediados no município: Polícia Civil, Ministério Público. Representantes de Prefeituras dos municípios vizinhos também participaram dos momentos de discussão e demonstraram interesse em apoiar e integrar as ações. O projeto da conferência foi encaminhado para a Secretaria Estadual de Segurança Pública, mas não obteve resposta.

Segundo depoimentos, a Prefeitura tem apoiado algumas ações do Conselho relativas ao desenvolvimento de campanhas de combate às drogas, aos trotes para o Disque 190 e SAMU. Contudo, as parcerias estabelecidas e as ações realizadas são limitadas pela ausência de um plano municipal de segurança pública e de articulação com o Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP. Nas palavras da coordenadora: (...) *na verdade, o Plano Nacional existe, mas ainda não chegou no município. Na Bahia, em poucos lugares chegou.*

Não obstante a administração pública municipal ofereça suporte ou apoio para algumas iniciativas na área de segurança, é o Conselho, por vezes com a mobilização da sociedade local, que provoca as articulações e ações, implementando-as em conjunto com a Polícia Militar e as populações dos bairros. De acordo com a Coordenadora, os poderes constituídos deveriam estar à frente

das políticas de segurança pública, tendo em vista que a sociedade tem receio em trabalhar com questões de segurança:

(...) “é fácil falar de saúde pública porque vai melhorar a saúde, vai ter vida. É fácil falar de educação porque vai ter educação, vai ter progresso. Mas, falar de segurança...corre o risco de você perder a sua vida. Quem fala de segurança se sente como uma voz no deserto”.

O Governo Local é cobrado a implementar ações e políticas de segurança pública, mas tem tido uma atuação limitada pela inexistência de uma secretaria específica, de um plano municipal ou fundo municipal de segurança. Cabe destacar que o município cobra taxa de poder de polícia, mas não declarou em 2006 o total de despesas realizadas com a função. Sabe-se que parte deste recurso é destinada à Polícia Militar. Tais parcerias entre Governo Local e Polícia Militar não são oficializadas com convênios, mas os auxílios financeiros vão desde a compra de materiais de construção, de combustível para as viaturas, reparo de equipamentos e manutenção da infra-estrutura até a alimentação do efetivo.

Nessa relação, a Polícia Militar também dá suas contrapartidas. Em 2007, realizou o treinamento dos agentes de trânsito do município e cedeu o espaço do Batalhão para o treinamento e capacitação. De acordo com o representante da PM, as formas de parceria e a proximidade entre Governo Estadual e Municipal na área da segurança pública variam conforme os governos eleitos. Assim, há uma facilidade maior em articular e garantir cooperação quando os representantes eleitos em nível local e estadual são do mesmo partido ou coligação política. Mas, há também chefes dos executivos locais que não estão dispostos a prestar auxílio às atividades de segurança pública porque alegam serem estas de responsabilidade do executivo estadual, e mesmo aqueles que embora de legenda partidária diferente estão dispostos a auxiliar o trabalho da PM.

Ainda segundo o entrevistado, não haveria nenhum problema se a segurança pública fosse municipalizada, pois isso facilitaria o desempenho da política em nível local. Para ele:

(...) “a resistência inicial à mudança é comum na corporação, como ocorreu por exemplo com a municipalização do trânsito, mas essas mudanças, em regra, são absorvidas e aceitas quando se observa que traz benefícios para todos e reduz responsabilidades da corporação”.

No município investigado, não foram encontrados indícios que apontassem a implantação do SUSP. Do mesmo modo, a política municipal adotada para o enfrentamento das questões de violência e criminalidade indica uma predominância do foco reativo e a preferência em se investir no aparato do Governo Estadual, Polícia Militar, disponibilizado do que em estruturas municipais próprias que possam convergir para a política nacional. Não existe sequer uma estratégia que articule o Conselho Social Comunitário como ator-chave para a política e possíveis negociações com o Governo Federal.

4.2.2. Município BaB

O município integra a Região Metropolitana de Salvador e possui cerca de 12 vias de acesso (entrada e saída), uma particularidade geográfica que torna-o vulnerável aos problemas de segurança pública como, por exemplo, a circulação de crimes relacionados, notadamente, ao tráfico de drogas. Ademais, é comum servir como ponto de “desova” de cadáveres, dificultando o conhecimento das estatísticas reais da criminalidade local e de letalidade policial, uma vez que parte dos homicídios acontece em outros municípios, mas incide sobre os registros locais.

A análise sobre a implantação do SUSP nos municípios BaB e BaA guardam similitudes. Os dados coletados em campo comprovaram que este município também não desenvolvia ações institucionalizadas no setor de segurança pública, embora tenha declarada a existência de um Plano Municipal.

Na verdade, o plano existente derivou de uma proposta de intervenção elaborada no ano de 2005, por um político do partido DEM e a Polícia Militar no município, cujos objetivos eram captar recursos junto ao Governo Federal. Trata-se de um projeto e não de um Plano Municipal, tendo em vista que a ação não tinha sido regulamentada por Lei Municipal, nem existiam fundos municipais ou recursos

provenientes de outras fontes para a sua implementação. O projeto em questão foi apresentado à Prefeitura que se comprometeu em auxiliar na execução das ações, porém, nenhuma atividade prevista havia sido realizada até o ano de 2008. Alguns representantes da população e membros do Conselho Comunitário de Segurança foram convidados para o evento de apresentação da proposta, sem, no entanto, terem participado de sua formulação ou opinado sobre as diretrizes e atividades.

O Conselho, declarado no Censo como vinculado ao Governo Municipal, trata-se de uma organização de caráter comunitário, criado em 2002, e registrado como entidade de direito privado sem fins lucrativos. O Conselho está associado à Federação Estadual de Conselhos Comunitários de Segurança. Seu Presidente, à época da pesquisa de campo, era um pequeno empresário residente no município. Segundo ele, a natureza do Conselho é consultiva e articuladora, sendo seu principal papel o de intermediar demandas da população com os Órgãos Estaduais de segurança e realizar o repasse de informações entre as polícias, as comunidades e bairros do município. Fazem parte de seu corpo administrativo 16 (dezesesseis) membros que trabalham de forma voluntária em conjunto com as Polícias Militar e Civil.

A relação existente entre a entidade e os órgãos estaduais é de cooperação e o desenvolvimento das ações procede de informações transmitidas pelas Associações de Bairro locais, as quais são transformadas em demandas e encaminhadas pelo Conselho às instâncias competentes. O próprio Conselho realiza o acompanhamento do atendimento às demandas junto aos órgãos, cumprindo uma espécie de controle e monitoramento dos resultados. Em equivalência, o Conselho também atua comunicando e repassando informações, oriundas dos Órgãos Estaduais, para as Associações de Bairro.

Até o período investigado, não havia nenhum suporte financeiro da Prefeitura às atividades do Conselho. Os membros desembolsavam recursos próprios para executar as ações e proceder às reuniões que ocorrem, em geral, duas vezes ao mês, sendo uma reunião aberta à comunidade e outra fechada, de natureza mais administrativa. Os encontros acontecem em uma sala cedida por um dos membros. Anteriormente, eram realizados na sala do Comando da Polícia Militar. Ademais, registros de eventos ou atividades de capacitação dos membros sobre prevenção de

violência, mediação de conflitos, dentre outros temas apropriados, não foram encontrados durante pesquisa documental e entrevistas realizadas.

O representante da PM, responsável pela coordenação e execução da política estadual de segurança pública no município, afirmou existir uma relação colaborativa entre a Corporação e o Conselho Comunitário. Entretanto, segundo ele, a dinâmica de funcionamento do Conselho Comunitário, levantando quinzenalmente demandas das populações para atendimento e resolução por parte das polícias, acabava por identificar muitos problemas num curto espaço de tempo, resultando num acúmulo de solicitações e baixa resolutividade, conseqüentemente, dificultando a possibilidade de uma participação mais ativa e freqüente das Polícias nas reuniões.

Para o entrevistado, embora o Conselho atue de forma contínua e colaborativa, a inexistência de uma fonte municipal de recursos financeiros para suporte às ações e atividades desempenhadas dificulta a atuação da entidade. Ele afirmou ainda em seu discurso que é um equívoco muito comum entre os moradores e políticos locais a associação do tema segurança pública à ação particular da Polícia Militar, excluindo a participação da Polícia Civil, de representantes das instituições judiciárias e de defesa civil do próprio município. Isso incorre numa responsabilização excessiva desta Corporação pelos problemas e desafios enfrentados no âmbito do município, ao tempo em que reduz as possibilidades de resolução dos problemas de criminalidade.

Constatou-se a existência de uma relação estreita entre a Polícia Militar e o Governo Municipal, assim como observado no município BaA. A Prefeitura é considerada uma parceira estratégica para o desempenho da política estadual de segurança pública. Dentre as ações e iniciativas citadas pelos entrevistados estão: i) aquisição de 16 (dezesesseis) motocicletas doadas à Polícia Militar; ii) custeio da alimentação do efetivo da PM; iii) custeio de manutenção de equipamentos e veículos da Corporação.

Entretanto, conforme observou o entrevistado, a atuação da Prefeitura com projetos, programas e outras políticas relativas ao eixo de prevenção da criminalidade e violência é nula. Segundo ele, isso pode ser decorrente da inexistência de uma Guarda Municipal ou outra estrutura burocrática específica para

tratar do tema no âmbito do Governo Municipal. Em relação ao Plano Municipal, o Deputado, principal responsável por sua elaboração, não conseguiu recursos para implementar nenhuma das ações previstas. Todavia, articulou com a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos o cumprimento da meta de controle das vias de acesso ao município, por meio de circuito interno de TV (CFTV) e da construção de guaritas de vigilância, pauta de reivindicação tanto da PM quanto do Conselho Comunitário.

Outra parceria estabelecida entre a Polícia Militar e o Governo Local que merece destaque diz respeito à realização de policiamento no Hospital Municipal. Esta ação conjunta entre a PM e a Secretaria Municipal de Saúde é estratégica para a identificação e investigação de casos de crimes violentos (espancamento, tentativa de homicídio). A Polícia Militar ainda estabelece parceria com a Secretaria Municipal de Transportes para realização do controle e policiamento do trânsito, tendo em vista que este serviço não havia sido municipalizado no respectivo ano.

Parcerias informais entre a PM e o empresariado local foram também citadas como fundamentais ao funcionamento regular das atividades de segurança pública no município. Alguns empresários locais custeiam - principalmente por meio de doações de materiais, peças e equipamentos - a manutenção de viaturas e a reforma de instalações da PM. O financiamento de cursos de capacitação (habilitação para condução de motocicletas) ou a cessão de espaço e equipamentos para a realização de treinamentos (tiro livre policial) para o efetivo também é objeto das parcerias informais entre PM e iniciativa privada local.

O representante da PM admite que a prática é ilícita, mas necessária para o desempenho das funções de segurança no município, a considerar todo o trâmite burocrático e as limitações financeiras da Secretaria Estadual de Segurança Pública. Segundo ele, é preciso trabalhar e articular os recursos existentes e disponíveis no município para dar conta da demanda pelo serviço de segurança pública.

“(...) se você ficar engessado esperando as coisas acontecerem, não se faz nada. Se você, como Comandante da Unidade, ficar esperando que o Estado faça tudo por você, acaba não fazendo nada. Isso não significa dizer que o Estado possa se omitir de suas

*obrigações, mas que as possibilidades de aliança e parcerias que o município (**Governo, Sociedade e Iniciativa Privada**) possa lhe oferecer devem ser aproveitadas.” (Grifo nosso).*

Particularmente, constatou-se que o Governo Local não desenvolve ações em conjunto com o Conselho, nem outro tipo de política ou suporte financeiro que não esteja relacionado com o financiamento de determinadas ações das Polícias estaduais. Ademais, o município não possui estrutura fixa nem políticas específicas para tratar do tema da segurança pública, entretanto, cobra taxa de poder de polícia.

Também se observou que os membros do Conselho desconhecem toda e qualquer política federal no âmbito da segurança pública (PNSP, SUSP, FNSP, PRONASCI). Ademais, atuam exclusivamente na mediação de informações entre a população local e os órgãos estaduais e não apresentam qualificação e experiência, aparentemente, suficientes para elaborar, propor ou implementar ações (projetos/programas) significativas no eixo de prevenção. Em contrapartida, a participação da Polícia Militar é marcada por uma atuação incisiva nas questões de segurança pública do município, articulando redes em torno de suas necessidades e demandas específicas no cumprimento da política estadual, a qual é redesenhada, certa maneira, em nível local.

A partir da análise dos dados coletados no município é possível afirmar que os eixos de ação de prevenção do SUSP não vêm sendo implementados pelo Governo Local, nem pela Sociedade Civil Organizada, predominando um modelo reativo de segurança pública detido, notadamente, sob a ação principal da Polícia Militar. Um contexto político-institucional de tal natureza representa constrangimentos para o delineamento de políticas municipais específicas que convirjam para a implantação da política federal, sobretudo porque existe uma forte articulação entre a Polícia Militar, a Sociedade Civil Organizada, a iniciativa privada e o Governo Local, o que legitima e retroalimenta o modelo político de enfrentamento dos problemas de criminalidade e violência adotado e a atuação exclusiva das burocracias estaduais em nível local nas questões relativas à segurança pública.

4.2.3. Município BaC

Localizado no Sul do estado, o Município BaC apresenta uma extensa faixa litorânea, destacando-se pela prestação de serviços hoteleiros e produção agrícola. Dentre os principais problemas de segurança pública estão os crimes contra o patrimônio, as reintegrações de posse e a prostituição infantil.

O Governo Local declarou a existência de uma Guarda Municipal (Lei no. 2071 de 1980), um Conselho Municipal (Lei.3.216 de 2005) e um Plano Municipal de Segurança (IBGE, 2006). Não obstante a pesquisa documental preliminar identificasse a existência de três políticas municipais, apenas uma foi constatada durante pesquisa de campo: Guarda Municipal. Conforme ocorrido nos demais municípios pesquisados, o Conselho em funcionamento não estava vinculado ao Executivo Municipal. Trata-se de uma entidade não governamental sem fins lucrativos de caráter comunitário.

A entidade funciona numa sede de Associação de Moradores de um bairro popular da cidade, cujo espaço é dividido com equipe de voluntários de uma organização não-governamental da área de saúde, e não recebe nenhum tipo de auxílio financeiro ou suporte da Prefeitura. Seus principais parceiros na implementação de ações de prevenção são a Secretaria Estadual de Educação e a Polícia Militar, com os quais desenvolve atividades e palestras com jovens nas escolas locais. A organização é filiada à Federação Baiana de Conselhos Comunitários de Segurança. No município, existem outras três organizações de mesma natureza – Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEG's, entretanto, apenas a entidade pesquisada encontrava-se em funcionamento.

Para os presidentes do Conselho, a situação da política de segurança pública no município é crítica. Faltam equipamentos (viaturas) e efetivo para o pleno desempenho do policiamento ostensivo, considerando que parte do quadro funcional da PM é deslocada para cobrir regiões turísticas. A Guarda Municipal não opera nos bairros e comunidades, restringindo-se ao centro da cidade e proximidades. Inclusive, de acordo com depoimentos, porta arma de fogo de forma irregular, sem autorização e capacitação pela Polícia Federal, e atua de forma repressiva.

Este caráter de atuação da GM, de acordo com os entrevistados, suscita conflitos freqüentes com o corpo de policiais militares. A instituição municipal realiza atividades como apreensão de suspeitos de autoria de delitos, sem, no entanto, desenvolver qualquer projeto ou ação de prevenção da criminalidade e violência, nem mesmo parceria com o CONSEG.

Os presidentes alegam que a Prefeitura, por meio da GM, recebeu recursos do Governo Federal, os quais foram devolvidos por motivos ignorados. Entretanto, a pesquisa documental não verificou nenhum registro de convênio entre o Ministério da Justiça e o Município. Em relação à existência de um Conselho Municipal de Segurança, afirmaram desconhecer a instância e destacaram a inoperância do Governo Municipal na área de segurança pública, restringindo sua ação a convênios informais com a Polícia Militar e a estruturação de uma Guarda Municipal, cuja contratação de parte do efetivo se dá por meio de indicações políticas.

A pesquisa de campo possibilitou identificar a predominância de conflitos na relação entre a Prefeitura e as representações sociais do Conselho, bem como dificuldades que o Conselho enfrenta na parceria com a Polícia Militar, tendo em vista que esta última instituição, em decorrência da mudança de chefia, vem apresentando certo endurecimento no diálogo com a entidade social⁸, retrocedendo, tal maneira, os avanços anteriores em direção ao compartilhamento de práticas e ações de cunho preventivo e comunitário.

A Guarda Municipal está subordinada à Secretaria de Transporte do município. Em entrevista, o Gerente da Guarda Municipal disse que esta instituição vem encarando problemas no que diz respeito à disponibilização de recursos municipais. O estabelecimento de um convênio no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) com a SENASP para ações de qualificação e reestruturação da GM foi buscado através da submissão de um projeto técnico. Todavia, este foi rejeitado por falta de dados sobre a dinâmica da violência e as estratégias de prevenção existentes em nível municipal. Tais informações diagnósticas do contexto municipal

⁸ A pesquisa de campo enfrentou dificuldades na coleta de dados neste município, em virtude do cerceamento e vigilância, por parte de uma das instituições públicas investigadas, aos locais e ocasiões em que ocorreram as entrevistas. Tal fato pode, conseqüentemente, ter interferido sobre a qualidade dos dados ora apresentados.

de segurança pública são exigências da SENASP para aprovação de projetos de demanda espontânea.

Segundo o entrevistado, outro impasse para o recebimento dos recursos foi o fato de o Conselho Municipal não apresentar funcionamento regular. A própria Guarda Municipal não possui assento no Conselho, cuja composição é definida por indicação do chefe do Executivo. Cabe salientar que nenhum dos atores entrevistados apresentou conhecimento sobre a composição e funcionamento deste Conselho.

De acordo com os depoimentos, um consultor foi contratado, posteriormente, pela Prefeitura a fim de revisar o projeto técnico encaminhado para a SENASP. Este mesmo profissional foi responsável pela elaboração de dois projetos municipais que conseguiram captar recursos do FNSP. Esta situação demonstra as dificuldades técnicas das burocracias municipais em formular diagnósticos e propor intervenções na área de prevenção à criminalidade e violência.

De maneira geral, as ações e políticas municipais investigadas não estabelecem maiores interfaces com a implantação dos eixos do SUSP, em análise. O Conselho Comunitário, embora apresente mínima competência técnica, enfrenta dificuldades de articulação com as demais instituições da área, reduzindo as possibilidades de realização de ações e políticas contínuas e específicas de prevenção.

Igualmente, foi possível observar que a gerência da Guarda Municipal e o Comando da Polícia Militar⁹ desconhecem os conceitos, tipologias ou modelos de políticas públicas de prevenção à criminalidade e violência. E mais, acreditam serem suficientes as parcerias informais existentes entre o Governo Local e a Prefeitura, assim como políticas de re-aparelhamento de foco repressivo para o atendimento das demandas sociais por segurança existentes no município. Cabe ainda salientar que nenhum dos entrevistados vinculados ao Poder Público citou ou fez referência, em seus discursos, à Política Nacional do Sistema Único de Segurança Pública ou qualquer outra desenvolvida pelo Governo Federal.

⁹ O representante da Polícia Militar não permitiu a gravação da entrevista e, em depoimento informal, afirmou que a relação existente entre a Instituição e a Prefeitura é de colaboração, quando conveniente. Em relação aos Conselhos Comunitários, alegou que a relação apresenta alguns conflitos “*típicos de suas posturas e posições sociais*”.

4.2.4. Município BaD

O município BaD, localizado ao Sul do estado, apresenta altas taxas de criminalidade, tendo liderado o ranking do *Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência*, segundo pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2009). Em virtude disso, o município é o primeiro do estado a aderir ao PRONASCI, resultando na criação do Gabinete Municipal de Gestão Integrada (Decreto no. 8948/ março de 2010).

De acordo com os dados levantados pelo IBGE, este município possui uma estrutura de segurança pública mais institucionalizada do que os municípios até agora analisados. Curiosamente, é o único dentre estes a não cobrar taxa de poder de polícia. Assim, o município conta com uma Guarda Municipal, criada em 1989 (Lei Orgânica no. 1.448), um Fundo Municipal e um Conselho Municipal, criado em 2005 (Lei. no. 1979). Em função de apresentar estrutura municipal própria, a pesquisa entrevistou representantes da Guarda Municipal e do Conselho Municipal. Todavia, como a Polícia Militar também foi referenciada por estes atores como instituição chave na política local de segurança pública, a autoridade máxima da Corporação no município foi igualmente entrevistada.

Subordinada à Secretaria de Administração, segundo Subcomandante da Guarda Municipal, o papel desta é zelar pelo patrimônio do município e auxiliar no controle de multidões, em parceria com a Polícia Militar. Em 2008, sua estrutura contava com 90% (noventa) do efetivo oriundo de contratação de pessoas físicas, sendo que a Prefeitura havia realizado, neste mesmo ano, concurso para a admissão de 210 guardas municipais esperando, nas palavras do subcomandante, *“receber do Governo Federal os subsídios destinados às guardas municipais”*. O efetivo concursado existente, anteriormente alocado como Guarda Municipal, foi transferido para a Secretaria Municipal de Trânsito, a fim de ocupar a função de agentes de trânsito, em decorrência da municipalização deste serviço.

A Guarda Municipal não possui verba própria para aquisição de equipamentos, fardamento, capacitações. Para o subcomandante, a forma como as guardas municipais estão estruturadas permite a ocorrência de discricionariedade e favoritismos, sendo um reflexo da falta de fiscalização por parte do Governo Federal. O entrevistado ainda afirma que a União deveria realizar uma fiscalização maior e

pressionar os municípios a institucionalizarem suas políticas de segurança, evitando a existência de estruturas precárias de trabalho e a desvalorização dos profissionais de segurança em nível municipal.

A instituição, no curso de 30 (trinta) anos desde sua criação, havia participado de apenas 2 (dois) cursos de capacitação custeados pelo Município: i) relações humanas; ii) defesa pessoal. Parte do efetivo contratado possuía formação prévia em segurança privada. Ainda assim, o nível de instrução do pessoal contratado era baixo e o concurso realizado exigiu apenas o ensino fundamental completo. Apesar da existência de uma lei de criação, a instituição não contava com nenhum outro instrumento jurídico administrativo: regimento interno, plano de carreira e de cargos e salário.

A Guarda Municipal funcionava, à época da pesquisa, de maneira reativa, ou seja, atendendo aos pleitos da população, e de outras secretarias municipais, para disponibilização de efetivo a fim de executar serviços de vigilância. Segundo apontamentos dos estudos na área, tal forma de atuação dificulta o desenvolvimento de uma política preventiva pelas instituições municipais.

Ademais, ficou constatado que a natureza do trabalho da Guarda Municipal, no período analisado, possibilitava apenas a prevenção de alguns “crimes de oportunidade”. Não há citações de nenhuma ação mais propositiva em termos de prevenção da criminalidade e violência, não obstante a inexistência de verba específica para o funcionamento da Guarda. Cabe ressaltar que a atuação da GM pode ter recebido influência do *modus operandi* militar, se considerarmos que entre os anos de 1989 e 2007 os comandantes responsáveis eram provenientes da Polícia Militar, funcionários aposentados ou afastados.

Conforme afirmou o representante da instituição, o primeiro a não possuir formação militar, a Guarda é importante para garantir um policiamento ostensivo sem o uso da força no município, em oposição ao trabalho da Polícia Militar. Contudo, “*é necessário que exista um contingente considerável para inibir a criminalidade com base na quantidade disponível do efetivo e a aproximação entre a GM e a população local também é pré-requisito para um bom funcionamento da estrutura de segurança no município*”.

Embora tenha condicionado um desempenho adequado da instituição a uma relação próxima com a população, com base nos depoimentos coletados, desde sua criação não ocorreu nenhum tipo de aproximação com membros do Conselho Municipal ou outras instâncias de representação da sociedade civil organizada, segundo depoimentos.

O Comando da GM apresentou relativo conhecimento sobre a Política Nacional de Segurança Pública, bem como dos processos de financiamento, regulação das atividades e diretrizes gerais. Para o subcomandante, a liberação dos recursos do FNSP e da SENASP para os municípios deve contemplar projetos que contem com a participação de representantes do Governo Estadual e Governo Federal, a fim de que possa existir, *de fato, um controle sobre a execução das propostas e metas da Política Nacional.*

“O Plano do Governo Federal é novo. É recente. O Brasil é grande, um continente. Até que se venha a implantar, as coisas vierem a amadurecer tudo leva tempo. Se você não estiver em cima inculcando aquele negócio para fazer as coisas darem certo, não funciona. Porque nós temos inúmeras leis e ninguém obedece ou faz com que elas venham a valer (...) e cai no esquecimento. Assim é com esse Plano Nacional, muito bem projetado e intencionado. Mas, de boas intenções, o mundo está cheio. Precisa é que essas boas intenções venham a fazer efeito (...) e não adianta fazer projetos novos, é preciso aperfeiçoar o que se tem”.

Ainda segundo depoimento do entrevistado:

“O Governo Federal fica esperando que os municípios tenham um planejamento e mandem projetos para lá, mas isso muitas vezes está sujeito a uma ação política no nível local atrelada a Lobby, favoritismos partidários. Então, na verdade, tem que se mandar alguém de lá (Governo Federal) para que se adiante o processo aqui. Se não for assim, vai passar anos e anos e ainda vai ter municípios no país que não teve implementado, nem sequer ouviu falar nisso tudo” (Plano Nacional).

Em relação ao Conselho Municipal, a instância não estava formalizada, nem mesmo como organização de direito privado sem fins lucrativos. Neste caso, o processo de formalização jurídica estava em curso, mais especificamente no estágio final de constituição e sua vinculação ao Poder Municipal dar-se-ia de forma direta com a Secretaria de Governo. A organização composta por 16 (dezesseis) membros, embora informal, apresentava ações regulares e evidente conhecimento sobre a política federal. Seu processo de formação acontece a partir da mobilização social do Grupo X¹⁰ na área de segurança que culminou na criação e funcionamento do Fórum Permanente de Segurança Pública.

A formação do Conselho está, então, atrelada ao Movimento, o que fica comprovado pelo fato de o Presidente do Conselho, à época, ter ocupado o cargo de ex-coordenador do Grupo. Segundo ele:

“A partir das discussões realizadas no âmbito do Fórum, identificou-se e sentiu-se necessidade da criação do Conselho, visando até chegar ao Sistema Único de Segurança Pública. Este é o maior objetivo nosso, porque daí podemos encetar, ou trabalhar diversas outras questões”.

Apesar da informalidade jurídica, de acordo com o Presidente, o Conselho já articula ações com as principais organizações do município (Lions Clube, Maçonaria, Associação de Bairros, Associação Comercial, Câmara de Dirigentes Logistas, Associação dos Pastores, Igreja Católica) e com Órgãos Estaduais de Justiça e Segurança Pública (Ministério Público, Polícia Militar, Polícia Civil). Entre 2005 e 2008, a Guarda Municipal, única instância oficial da política municipal de segurança pública, não constou na rede de relações e entidades parceiras do Conselho.

O Conselho integra também o Fórum dos Conselhos do Município. Espécie de rede que discute problemas, desafios e soluções comuns aos trabalhos dos conselheiros. O Presidente afirma que mesmo diante de tamanha articulação e iniciativa da entidade, não há amparo suficiente do Poder Público Municipal às suas ações, haja vista a ausência de uma sede para reunião da entidade. Todo o suporte

¹⁰ Nome fictício foi atribuído para garantir a sigilosidade das fontes.

necessário para realização das atividades é advindo da Polícia Militar, conforme explícito no fragmento do depoimento abaixo:

“a Polícia Militar nunca nos fechou as portas. A Polícia Militar tem realizado um trabalho notável na segurança do município, divulgando diariamente estatísticas criminais. Nenhum real, que eu tenha conhecimento, foi destinado pelo Poder Municipal às ações do Conselho. Nós somos tolerantes e perseverantes. Mas, quem não tem dinheiro não é gestor de nada. Por isso, não temos condições de realizar projetos”.

A entidade elaborou um projeto para recebimento de recursos a serem aplicados em capacitação, dentre outras ações, articulando com a Prefeitura a contrapartida exigida pela SENASP. A forma de submissão do projeto foi como demanda espontânea e o Governo Federal não retornou um parecer sobre a proposta. Sobre isso, o Presidente disse:

“compreendo que existe uma boa intenção do Governo Federal, não estou defendendo Governo nenhum, mas existem caminhos. Porém, os entraves são criados e pequenos tropeços e a gente ta cansado também de investir nossos parcos salários, que deveríamos investir em nossas famílias, para uma coisa ampla da comunidade. E chega um ponto que você não tem mais de onde tirar. A gente pressiona porque pela lei o Município tem que prover os Conselhos de estrutura, recursos para funcionamento. A Câmara cedeu uma sala para reuniões do Conselho, mas não aceitamos, pois fica incompatível com a natureza do Conselho de fiscalizar os entes públicos.

O Conselho solicitou, sem resposta, uma verba suplementar à secretaria municipal a qual está vinculado, a ser incluída no orçamento da Prefeitura. Todavia, o recurso não foi aprovado para o orçamento do ano. Na percepção do Presidente, a ação do Conselho tem sido incipiente, principalmente, pela insuficiência de recursos e ausência de espaço físico, o que dificulta o acesso da população à entidade.

Ainda no cômputo de suas ações, o Conselho auxiliou na elaboração e implementação do Plano Emergencial de Segurança Pública, capitaneado pela Polícia Militar, com o respaldo da Prefeitura, Câmara dos Vereadores, Promotoria e do Ministério Público. Este Plano obteve importantes resultados como a Lei do Silêncio da Madrugada - disciplinamento do uso de equipamentos de sons; e a Lei Seca - que estabeleceu o fechamento de bares e estabelecimentos de comercialização de bebidas entre os dias de segunda e quinta-feira a partir das 0:00. Entre sexta e sábado, o funcionamento ficava permitido até 02:00 horas. Houve uma ascendente diminuição das ocorrências de crimes no período no qual a lei foi criada e sua aplicação fiscalizada (dois anos).

Dentre outras ações desenvolvidas no contexto do Plano, cumpre ressaltar o estabelecimento de um calendário regular de *blitz* policial, o controle à prostituição infantil, captação de recursos para aquisição de equipamentos para o trabalho ostensivo da Polícia Militar, a fiscalização da Feira do Rolo, vulgarmente conhecida como Ilha do Rato – local de troca de mercadoria roubada, criação da Delegacia do Menor Infrator, criação da Delegacia de Tráfico e Entorpecentes, instalação da Polícia Ambiental.

Para além dos resultados do Plano, - o qual foi selecionado como modelo pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, tendo sido apresentado em cidades de Minas Gerais – de acordo com o Presidente, após três anos de implementado, em função da proximidade ao processo eleitoral, os Vereadores reuniram-se e decidiram por um projeto de lei que revogou as duas leis criadas no contexto do Plano. Segundo o entrevistado, tratou-se de uma jogada política para os candidatos ao legislativo não perderem votos. Ainda segundo ele, *“o chefe do executivo municipal teve muita coragem ao implementar ações e políticas polêmicas e impopulares no âmbito do Plano, as quais poderiam prejudicá-lo futuramente num processo eleitoral”*.

No que se refere ao trabalho da Guarda Municipal, o presidente constatou uma melhora na qualidade dos serviços desta instituição, a partir da realização recente de cursos de capacitação. Entretanto, afirma que a relação de articulação com a GM não foi iniciada pelo fato de o Conselho ainda ser informal. A parceria poderia estar em curso, caso o projeto encaminhado para a SENASP, em 2006, tivesse sido aprovado, uma vez que este seria gerido pela Guarda: *os recursos de*

Brasília deveriam ser via GM, pois o Conselho não está formalizado e também não poderia ser creditado num Fundo Municipal que só existe na lei. (Presidente do Conselho Municipal).

O depoimento do entrevistado, do mesmo modo, confirma que: *“o Governo Municipal instituiu um Fundo com 100 mil reais iniciais, mas o dinheiro não foi disponibilizado pela Secretaria de Governo. A presidência do conselho desconhece o destino do dinheiro alocado”*. Sobre este mesmo tema, o representante da PM disse: *“o Fundo Municipal foi criado, mas os recursos não foram repassados”*.

As principais ações na área de prevenção à criminalidade e violência realizadas pelo Conselho estiveram relacionadas com o apoio e mobilização para o alcance de reformas administrativas e físicas do Fórum de Justiça, do presídio e Delegacias locais. Para o Presidente do Conselho, as dificuldades existentes para o seu desempenho são maiormente de ordem material e financeira. No que diz respeito à mobilização social e articulação de redes não há nenhuma dificuldade: *“pelo contrário, o Conselho recebe diversas solicitações para criação de novas cadeiras e inserção da participação de voluntários”*.

A Polícia Militar é considerada como a principal parceira do Conselho no exercício de suas funções, mas tal relação de estreitamento não se estende à Secretaria de Segurança Pública, a qual não atendeu, nem respondeu, a nenhum dos pleitos da entidade. O Presidente enfatiza a parceria fluida com a Polícia Civil e Militar e ressalta as imensas dificuldades e apoios insuficientes da SSP às suas burocracias de linha:

“o governo (estadual) diz que não tem dinheiro. A gente ouve dizer, se não for falácia, que o Governo Federal tem muito dinheiro para financiar projetos (municipais). Então, nós poderemos com a estruturação do Conselho conseguir algum dinheiro. Por isso minha ansiedade em me estruturar para saber quando é que eu vou conseguir um projeto bom, juntamente, ou para poder contribuir com as ações da Polícia Militar e Civil. Não uma coisa independente, mas um projeto que possa através do SUSP estar buscando essa colaboração (...) para poder dar um apoio definitivo como Conselho e não apenas estar observando e criticando”.

Diferentemente dos demais Conselhos investigados, organizações sem fins lucrativos de direito privado e de caráter comunitário cuja maioria dos membros era da sociedade civil, a estrutura do Conselho Municipal é paritária e, de acordo com o Presidente, formada por pessoas com nível de instrução elevado, além de representantes dos comerciantes locais:

“Eu não fico preocupado porque a mão-de-obra disponível é altamente qualificada, há acadêmicos e outros profissionais no corpo do Conselho, mas sem estrutura física e financeira fica difícil convocar pessoas tão importantes e qualificadas. Não podemos ficar só fazendo reuniões”.

Integra ainda a estrutura do Conselho, representante de um Conselho Comunitário de Segurança – CONSEG. Entretanto, a relação entre o Conselho Municipal e os CONSEG’S não parece ser amistosa, tendo em vista que foram pleiteadas, pela Federação Baiana de Conselhos Comunitários de Segurança, mais cadeiras para o quantitativo de CONSEG’S existente no município. Tal pleito foi negado pelo Conselho Municipal e isso gerou conflitos entre as entidades. O Presidente afirma que: *“o Conselho não admite ingerência de nenhuma entidade pública ou social”.*

Por sua vez, o representante da PM possui uma opinião distinta sobre a qualificação do Conselho e sua autonomia política:

“A formação dos conselheiros está muito aquém do que deveria ser. O que a gente vê é uma certa exploração política em termos de indicação de conselheiros. Então, quando se abre uma possibilidade de ter essa vinculação política para indicar conselheiros seja de segurança, saúde, educação, o que for, gera um certo vínculo e dependência, subordinação daquele conselheiro, então, não vejo um Conselho, na verdade, que tenha exercido sua missão, sua função. Está desvirtuado porque tem esse problema”.

“Um segundo problema de atuação do Conselho, que está relacionado com a vinculação com o Poder Municipal, é que eles alegam que o Conselho não tem como sobreviver sozinho. Não tem corpo para andar sozinho, tem a idéia, tem a mente, mas se não tiver

uma localização não funciona (...) difícil se conseguir conselheiros que realmente não tenham pretensão de se candidatar politicamente com base nesse respaldo de ter sido conselheiro. Aqui nessa região, a gente só vê gente que se envolve para ter certo acesso, para ter certa posição. Não se vê um trabalho realmente voltado para as ações coletivas”.

Algumas observações gerais do representante da PM sobre a estrutura e funcionamento do Conselho permitem complementar a análise até então apresentada. Segundo depoimentos, existem basicamente três problemas principais que constroem a atuação do Conselho: i) a formação deficiente; ii) a falta de espaço físico e de recursos; iii) o envolvimento político e pessoal com os comandantes dos Batalhões e com Políticos da região. O fragmento abaixo ilustra este último constrangimento:

“Eles se aproximam demais e confundem os papéis. Pensam até que são comandantes ou policiais. Esquecem a comunidade e se aproximam demais das autoridades. E isso acaba por autodestruir o Conselho. Estes são fatores que precisam ser observados para que o Conselho consiga desenvolver o papel para o qual foi criado”.

De acordo com representante da Polícia Militar, a formação mais elitizada do Conselho Municipal reduz a possibilidade de articulação com as comunidades, ao passo em que aproxima a instância dos poderes constituídos, o que pode interferir em sua legitimidade popular e autonomia política.

Embasado nos dados coletados e análises relacionadas, o Município BaD pode ser considerado como um desvio da amostra da Bahia, no que se refere à forma de atuação da Polícia Militar - sendo esta proativa e articulada com outras instituições para implementação conjunta de ações preventivas - e ao seu conhecimento prévio e sensibilização sobre as políticas de prevenção.

Segundo diagnóstico da PM, as incidências de crimes de morte, uma ramificação do tráfico, envolvem cada vez mais jovens, mormente, a parcela que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco social, constituindo um cenário que

foge à competência principal da Polícia Militar, a qual está mais atrelada à prevenção situacional:

“o consumo de drogas, o próprio tráfico, já fugiu ao controle da prevenção, pelo menos ostensivamente, sendo necessária uma prevenção cuidada com ações sociais próprias da Polícia Militar, mas faltam também aos outros Órgãos manifestações e ações de combate ao tráfico para redução dos homicídios diretos e assaltos decorrentes do vício”.

Para o entrevistado, a situação exige uma combinação de ações e intervenções, sobretudo municipais, apesar disso, alega que a participação do Governo Local ainda é incipiente:

“(...) mas, o que a gente vê do município é um apoio político, apoio moral, mas um envolvimento efetivo é muito pouco e se restringe à Guarda Municipal e aos agentes de trânsito, com uma participação mínima. (...) Deveria existir tipo um Conselho Regional que envolvesse representantes dos três níveis de Governo e diversas entidades e instituições relacionadas para se estabelecer o que seria necessário em termos de prevenção para ocorrência dos crimes.”

O informante atesta que existem algumas ações e serviços do Governo Municipal na área social, mas que estas não se articulam para aumentar suas potencialidades no enfrentamento da questão da criminalidade e violência e, inclusive, apresentam certas limitações estruturais e funcionais:

“se acontece uma ocorrência com um menor após as dezoito horas, o policial militar não sabe o que fazer com a criança. Ele tem que levar para a Delegacia porque não tem para onde levar. Não tem um órgão para recepcionar, para orientar. Então, o município não tem estrutura. Existem trabalhos sociais? Existem. Existem as pretensões governamentais? Sim, existem. Mas, cá embaixo, as pessoas não estão preparadas e não desenvolvem”.

Ainda segundo o entrevistado, a atuação exclusiva do Governo Estadual na área da segurança pública e seu protagonismo na área social com ações de

prevenção em alguns programas interferem nas formas de contribuição e participação do Município no Sistema de Segurança Pública:

(...) “o próprio Poder Municipal deixa de cumprir com deveres e obrigações por saber que o Governo Estadual está se empenhando em determinada tarefa. Ao invés de somar, ele retrai e deixa. Se a situação não tem um apelo ou clamor público, o Governo Local não se empenha. Se não houver muito interesse, muita divulgação, porque ele sobrevive disso, para dizer que está fazendo, está participando, então não se envolve”.

Outro fragmento do discurso esclarece sobre constrangimentos à participação municipal nas políticas de segurança pública:

“A política de segurança pública não é uma moeda de troca política para o Governo Local. Enquanto o Governo Estadual estiver investindo nisso, o Município não vai se sentir na obrigação de auxiliar porque vai achar que os resultados e recompensas, os créditos vão todos para o Governo do Estado. Então, acho muito difícil. Se houvesse esse compromisso, a soma das forças, contribuiria muito para a segurança pública. Mas, acontece que não tem como ajudar sem ter uma ascensão. A preocupação está mais em termos de ascensão política eleitoral do que em satisfação dos problemas de imediato”.

Embora os discursos dos entrevistados, tanto da Polícia Militar como do Conselho Municipal, encontrem respaldo em estudos sobre o comportamento e participação dos governos municipais em políticas que não lhe competem exclusivamente ou constitucionalmente, assim como na literatura que trata das políticas públicas como instrumento para o alcance da política (*policies determine politics*) ou mesmo das teorias que defendem o auto-interesse dos agentes políticos, o contraste dos casos estudados permite assumir a análise de que ações preventivas desenvolvidas no âmbito destas duas primeiras instituições contribuem para um amadurecimento político e responsabilização do município acerca do tema, tendo em vista que as políticas preventivas são intrinsecamente de natureza intersetorial, exigindo necessariamente articulações entre as instâncias públicas existentes. O mesmo já não se pode afirmar para o desenvolvimento de políticas

repressivas de segurança, uma vez que em municípios nos quais as instituições locais e estaduais possuem/definem esta estratégia política como alternativa, a implantação do SUSP encontra maiores constrangimentos.

A chefia da PM demonstrou ter uma compreensão deveras diferenciada, em relação aos outros entrevistados, sobre os fenômenos da violência e criminalidade e das estratégias e políticas de prevenção. Os depoimentos acordam sobre o fato de que a prevenção da violência na área de segurança pública tem sido mais desenvolvida pelo Governo Federal, através de programas e projetos, do que pelos Governos Municipais e Estaduais. Ainda assim, o setor carece de avaliações e monitoramento sobre os processos de implementação e resultados alcançados com as ações preventivas. Faltam definições e discussões sobre modelos, formas de implementação e controle dos impactos. Segundo representante da PM:

“Então, não se pode conceber nos dias de hoje dizer que um segmento do Estado, Município, União, ou uma secretaria, um ente, uma instituição responda somente pelo que está ocorrendo, já que é um sistema. O crime não é mais tipificado. O crime se profissionalizou. Então, todos praticam de tudo (...). É generalizado. Não se pode dizer que um tipo de camada social é responsável pelo crime. Isso é mentira. Em todas as camadas sociais estão ocorrendo crimes e práticas violentas. Então, este pensamento de ser sistema sem ser gerido (...). Eu prezo muito pela definição e até hoje não me satisfiz com as leituras que eu fiz para definir o caráter do que seja preventivo (...) do que seja a responsabilidade preventiva da Polícia Militar”.

Estudos na área confirmam a dificuldade apontada pelo entrevistado no que se refere às definições dos modelos e formas de se prever e atuar sobre as condições preditoras das práticas criminosas. Os desafios da política de prevenção exigem, sem dúvidas, o estabelecimento de parcerias e relações entre e intra esferas de Governo, conforme acena o informante:

“Eu posso dizer que o caráter preventivo se resumiria somente ao fato de o policial estar fardado no meio da rua. Mas, isso é mentira. Se eu tenho a responsabilidade por prever a ocorrência do crime, eu

tenho que intervir na comunidade X, ir na secretaria Y e dizer: olha, na comunidade X está acontecendo muito assalto porque o pessoal está passando fome. Cadê a Secretária de Assistência Social? Vamos fazer um trabalho em cima disso. Ou outra situação: alguém passou mal e estava sem condições de comprar o remédio, então, foi roubar e aí por seguinte”.

No que diz respeito às práticas e políticas preventivas, a formação policial - militar, civil, federal, guarda municipal, rodoviário federal – não está voltada para o desempenho de políticas desta natureza, assim como estes profissionais não foram capacitados para tanto: (...) *“nenhuma destas instituições visa ainda à prevenção. Todas elas estão voltadas para o crime ocorrido, mesmo que o uso da farda possa evitar algum tipo de delito”.* O entrevistado também cita a fragilidade da formação educacional da sociedade: (...) *“e a questão da formação desqualificada não se restringe às polícias, atinge também a comunidade. Ela não está preparada para isso. A sociedade se satisfaz com aquela polícia voltada para a reação”.*

De maneira geral, o cenário das políticas de segurança no município apresenta certa particularidade em relação aos demais nos seguintes aspectos: i) relativo estreitamento das relações intergovernamentais em decorrência da complexidade da incidência de crimes violentos e vulnerabilidade acentuada de jovens; ii) compreensão diferenciada da chefia da PM sobre os fenômenos da violência e criminalidade e das estratégias e políticas de prevenção; iii) existência de duas ações políticas locais (Conselho Municipal e Guarda Municipal) em funcionamento na área.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à relação estabelecida entre a Polícia Militar e Poder Público Local no município BaD, a qual diferiu bastante das situações encontradas nos municípios anteriormente analisados. De acordo com depoimentos, a PM não recebe apoio financeiro do Município: *“Isso deve ocorrer em cidades menores. Negociações entre policiais e Prefeitos para subsídios pessoais ou apoio à aquisição de equipamentos. O Município não tem essa incumbência e não é voluntário aqui este tipo de ação”.*

Mais recentemente, a existência de dois convênios entre Município e Governo Federal (SENASP) - no valor aproximado de R\$1,1 milhão de reais - e a criação do Gabinete Municipal de Gestão Integrada, assim como a cooperação existente entre Município e Governo Estadual na execução do Plano Emergencial de Segurança Pública indicam o começo do estreitamento nas relações intergovernamentais, a convergência de pautas e ações políticas destes níveis de Governo, assim como o início do processo de implantação do SUSP no município.

4.2.5. Município BaE

O Município BaE localiza-se no território conhecido como Polígono da Maconha, uma das regiões mais perigosas do Brasil. Trata-se de um município industrializado e de destacada produção agrícola, o qual enfrenta grandes problemas de segurança pública em decorrência, mormente, do tráfico de drogas.

Toda uma gama de tipologias criminais atinge o município e a região, em virtude da grande mobilidade e do forte armamento das quadrilhas: assaltos a ônibus, caminhões, carros, transeuntes, bancos; saques; homicídios dolosos. Destacam-se a profissionalização dos crimes e ações dos cartéis de drogas com atos explícitos de violência – fuzilamentos, arrombamentos, sequestros.

Com este cenário de insegurança social, o Município BaE foi o primeiro no estado da Bahia a estabelecer uma parceria formal com a SENASP, em 2004. Curiosamente, as ações municipais na área de segurança pública são as mais recentes dentre àquelas da amostra selecionada e ocorrem de forma concatenada com ações do município vizinho, situado no estado de Pernambuco.

Foram declaradas duas políticas municipais na área (IBGE, 2006): Guarda Municipal, criada em 2003, ano de lançamento do PNSP, e um Plano Municipal, elaborado em 2004. Ambas as ações obtiveram apoio técnico e financeiro da SENASP por meio de convênios. Salienta-se a existência de um diagnóstico da dinâmica criminal no município, material base para a elaboração de um plano municipal e pré-requisito para a aprovação de projetos conveniados com o Governo Federal.

Impende realçar que este município foi também o único da amostra a apresentar as políticas municipais altamente vinculadas com a implantação do PNSP e do SUSP. É possível afirmar, com base nos dados, que a institucionalização da política de segurança pública em nível municipal é um resultado direto da articulação com o Governo Federal. Neste contexto, as instituições locais foram criadas segundo formatos e critérios da Política Nacional e, tal maneira, enfrentaram constrangimentos, certa maneira, de ordens distintas aos encontrados nos municípios com estruturas anteriores à política.

Algumas das dificuldades encontradas para a implantação do SUSP no município estiveram relacionadas com eventos de conflito entre PM e Guarda Municipal, situação citada e reconhecida por informantes de outros municípios. Segundo dados do IBGE (2006), o município declarou a ausência de parceria e/ou cooperação formal com as instituições estaduais de segurança no ano de 2005, período no qual os estudos sobre a criminalidade municipal foram desenvolvidos e o Plano Municipal construído¹¹.

A GM do município possui melhor remuneração salarial, em comparação com as demais existentes na amostra, e desempenha número maior de atividades e funções, a saber: Segurança e/ou proteção do prefeito e/ou outras autoridades; Proteção de bens, serviços e instalações do município; Posto de guarda (bairros, entrada da cidade, etc.); Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado; Atividades da defesa civil; Atendimento de ocorrências policiais; Proteção ambiental; Auxílio no ordenamento do trânsito; Controle e fiscalização de comércio de ambulantes; Auxílio à Polícia Militar; Ronda Escolar; Auxílio à Polícia Civil; Patrulhamento de vias públicas; Auxílio ao público; Segurança em eventos/comemorações.

O processo de implantação do SUSP possibilitou a realização de cursos de capacitação em prevenção e técnicas de defesa não letais para as Guardas Municipais, assim como a aquisição de equipamentos (rádios, veículos, mobiliários) para o desenvolvimento de ações de prevenção contidas no Plano Municipal. Com o financiamento da SENASP, a GM atualmente possui uma estrutura mais aparelhada

¹¹ Não foi possível coletar dados mais qualitativos sobre os conflitos existentes, em virtude da não realização de abordagem de campo, justificada pelo cenário de violência local e otimização de recursos da pesquisa.

e capacitada para o desempenho de políticas preventivas no município do que a própria Polícia Militar Estadual.

As articulações entre secretarias municipais (saúde, educação, transporte, defesa social) para a realização de ações de prevenção podem ser um indicativo da assimilação das orientações do SUSP para a política municipal de segurança. A criação de uma secretaria específica para tratar do tema, primeira no estado da Bahia, pode ser considerada como um forte indicativo da influência da política nacional na pauta local deste município.

Finalizando, o Governo deste município foi o único da amostra a declarar o valor gasto com a função de segurança pública, tendo sido investidos R\$1,1 milhão de reais no ano de 2005. Deste valor, cerca de R\$373 mil reais foram oriundos do FNSP e o restante disponibilizado pelo Executivo Municipal.

4.3. A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA EM MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO

A pesquisa de campo qualitativa realizada no estado conseguiu abranger todos os 5 (cinco) municípios da amostra. Em função das particularidades das políticas municipais e de seus estágios de institucionalização, foram investigados, predominantemente, os atores das burocracias municipais diretamente relacionados com o exercício da política local. Destarte, apenas três atores vinculados às ações e políticas estaduais foram investigados:¹² i) acadêmico, consultor do Governo Estadual, envolvido na estruturação do Plano Estadual de Segurança Pública, do qual participam os municípios em análise; ii) Representantes da Secretaria Estadual de Defesa Social, sendo um destes responsável pela articulação entre as políticas estaduais e municipais e, outro pela comunicação social.

¹² A pesquisa não entrevistou atores da burocracia policial estadual porque esta instituição não foi citada como referência para o desempenho das políticas de segurança em nível municipal, nem para a implantação dos eixos de prevenção do SUSP. Entretanto, a realização de entrevistas com atores da Secretaria Estadual de Defesa Social foi priorizada, tendo em vista a participação direta da SDS na estruturação do Consórcio Metropolitano e de outras ações preventivas.

Antes de apresentar os dados sobre a implantação do SUSP e as convergências das políticas municipais no estado, julga-se relevante destacar algumas informações sobre o contexto macro-político estadual no qual estavam inseridos os casos municipais estudados, e a própria política do SUSP.

O estado de Pernambuco foi o último da Federação a formalizar sua adesão ao SUSP, ao final do primeiro ano de lançamento da política (BRASIL, 2006). Entretanto, tem sido privilegiado com a aplicação de vultosos investimentos do Governo Federal para a implantação do SUSP através da criação de um Consórcio Intermunicipal, além da existência freqüente e contínua de convênios firmados entre municípios e a SENASP. Os investimentos no Consórcio, entre 2003 e 2006, somaram R\$5,5 milhões de reais. Já o repasse de recursos para os municípios no mesmo período, por meio de convênios, soma R\$3,5 milhões.

A justificativa para a ocorrência de certa concentração de recursos no estado, sobretudo nos municípios da Região Metropolitana, baseia-se nos elevados índices de violência e criminalidade encontrados nas localidades. O convênio celebrado para a implementação do Consórcio Intermunicipal envolveu o Governo Federal, por meio da SENASP, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social/Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE, Secretaria de Estado de Defesa Social e os executivos municipais de 14 (quatorze) cidades que compõem a Região Metropolitana.

O Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RMR, instrumento balizador do Consórcio Intermunicipal, presumia ações de intervenção distribuídas em 8 metas principais: 1) reorganização institucional; 2) integração intersetorial e intergovernamental; 3) gestão do conhecimento e da informação sobre política de Defesa Social – criação da Câmara Técnica e de Núcleo municipais e estaduais; 4) Programa de Capacitação Consorciado e Integrado no âmbito da Prevenção à Violência, Promoção e Garantia dos Direitos Humanos; 5) Participação e controle social; 6) segurança comunitária; 7) prevenção dirigida à adolescência e juventude na RMR; 8) valorização da vida e das diferenças sociais.

De acordo com Resolução (CONDEPE) no. 59, de 2003, a implementação das metas do Plano seguiria o modelo de funcionamento adotado por outras políticas coordenadas pelo Conselho de Desenvolvimento da RMR. Neste sentido, ficou instituída a Câmara Técnica Metropolitana de Política e Defesa Social, a qual estava subdividida em cinco Comitês. A composição da Câmara apresentava dois representantes de cada uma dessas organizações/esferas: Governo Federal; Governo Estadual; Governo Municipal; setor empresarial; setor acadêmico; sociedade civil. Cada membro exerceria o mandato de um ano.

Além das representações acima, a participação social na Câmara Metropolitana estaria assegurada através dos: Núcleos Municipais; Fórum Permanente Intermunicipal de Secretários; Integração Interinstitucional das ações governamentais; articulação com o Fórum Acadêmico “Pensando a Violência” da UFPE e o Fórum Permanente da Sociedade Civil Organizada.

Segundo depoimentos, os recursos disponibilizados para a operacionalização do Consórcio Intermunicipal foram devolvidos aos cofres públicos, em vista da não execução do Plano de Trabalho proposto. De acordo com análises pessoais de entrevistados, técnicos e acadêmicos envolvidos, o desenvolvimento do Consórcio ficou comprometido principalmente em função dos seguintes fatores: 1) Ausência de lei de regulamentação (marco legal)¹³; 2) Mudanças de gestões (eleições municipais); 3) Coordenação sob responsabilidade de um órgão técnico, gerando excessivo distanciamento entre as questões técnicas da burocracia e a dinâmica partidária e eleitoral. Além destes fatores, pode ter influenciado negativamente o fato de não existir, à época, um plano estadual de segurança pública que apresentasse aspectos convergentes e legitimadores das ações e articulações necessárias ao projeto do Consórcio.

4.3.1. Município PeF

O Executivo Municipal desenvolve ações, de forma sistemática, na área de prevenção e defesa social desde 2005, quando foi convidado para participar de um

¹³ A Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal no. 11.107) foi instituída em 2005, um ano depois do prazo final estipulado para a execução dos recursos do Consórcio em questão.

evento em Brasília, organizado pela Frente Nacional dos Prefeitos, que tratava de experiências e políticas públicas municipais exitosas no setor, a exemplo das políticas empreendidas em Diadema, Bogotá e Londres. A partir disso, a Prefeitura percebeu possibilidades de atuação na área e iniciou o desenvolvimento de trabalhos preventivos. Assim, utilizando das instituições já existentes - Guarda Municipal e Secretaria de Defesa Social, o município redefiniu o foco de atuação na área, passando a implementar programas educacionais junto às escolas, às comunidades pauperizadas e aos “drogadicotos”, além de outros. O depoimento do representante municipal esclarece sobre o contexto de criação de uma secretaria específica para tratar dos problemas de segurança em nível local:

“A criação da SEDS é simultânea às discussões iniciais do Plano Nacional de Segurança Pública e do SUSP, ocorridas em 2003. Então, a Secretaria foi criada neste sentido. Alinhado à agenda nacional. A gestão (municipal) anterior apenas teve a sacada de criar a Secretaria, sabendo que em caso de reeleição, este seria um instrumento político estratégico, haja vista toda a movimentação nacional e estadual sobre o tema. Assim, às vésperas da eleição municipal, o candidato à reeleição comprou a causa da segurança. Como eles não ganharam, nos deixaram com a bola na cara do gol. O nosso trabalho foi o de estruturar e dar continuidade. Sabemos que 5% do PIB do estado serão depositados aqui nos próximos 20 anos e os problemas decorrentes disso podem ser previstos desde agora”.

O orçamento municipal disponível para esta pasta no ano de 2005 foi de 1,6 milhão. Em 2008, o orçamento saltou para 11 milhões. De acordo com o entrevistado: *“conseguimos este orçamento no pulso e ainda não é suficiente porque segurança pública é uma política muito cara. Eu recebo demandas o tempo inteiro, internas e externas”.* Para ele, a política de defesa social representa pauta política e economicamente estratégica, tendo em vista os investimentos recentes alocados no município - desenvolvimento de porto, indústrias, refinaria de petróleo, pólo têxtil, estaleiro, complexo hoteleiro – e a proximidade destes empreendimentos às áreas *“desestruturadas socialmente”.*

O município apresenta orçamento médio anual de R\$950 milhões. Parte deste recurso está sendo investido em segurança para reduzir as situações propiciadoras da criminalidade, considerando que os índices de violência podem interferir negativamente na arrecadação municipal. Entretanto, a preocupação central da Secretaria é institucionalizar um Plano Operacional para garantir a articulação das ações e a provisão de verbas no período mínimo necessário para que as políticas sociais surtam o efeito desejado.

Anteriormente ao ano de 2005, a Guarda Municipal, cuja criação data de 1951, estava subdividida em 3 (três) organizações sob tutela de distintas secretarias: Guarda Patrimonial; Guarda de Trânsito; Guarda Segurança Amiga. A primeira medida adotada pela Secretaria de Defesa Social foi a unificação da Guarda, em razão da existência de incentivos e remunerações diferenciadas entre os efetivos. A segunda medida foi a legalização da municipalização dos serviços de controle e fiscalização do trânsito.

O efetivo disponível no município contabiliza 262 (duzentos e sessenta e dois) profissionais, funcionários concursados, os quais atuam em diversas frentes de atividade: ordenamento do trânsito; Atendimento de ocorrências policiais; Ronda escolar; Proteção de bens, serviços e instalações do município; Posto de guarda (bairros, entrada da cidade, etc.); Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado; Auxílio no atendimento do Conselho Tutelar; Auxílio ao público; Patrulhamento de vias públicas; Auxílio à Polícia Civil; Auxílio à Polícia Militar; Ações educativas junto à população; Segurança em eventos/comemorações.

Em decorrência das modificações adotadas, a Secretaria desenvolveu uma seqüência de cursos de capacitação para nivelamento e adequação dos conhecimentos. O instrumento jurídico e pedagógico utilizado, para tanto, foi a Matriz Curricular Nacional para a Formação de Guardas Municipais (SENASP/MJ). Por meio de Decreto, o Executivo reuniu todas as organizações referidas em uma mesma instituição, a qual passou a ser subordinada exclusivamente à SEDS. A partir daí, a Guarda Municipal passou a operar de forma direta ações preventivas, a exemplo do *Programa Patrulha da Cidade*, no qual a GM é treinada para atuar como parceira e mediadora em conflitos entre os jovens. Esta política também está articulada com o *Programa Educacional de Resistência às Drogas e a Violência*

(PROERD), sob coordenação da Secretaria Estadual de Defesa Social, baseado em metodologia desenvolvida pelo Departamento de Polícia e o Distrito Escolar da Cidade de Los Angeles, Califórnia - EUA (1983), tendo sido replicado em 46 países.

Este contexto de mudanças incorreu em certo descompasso entre as novas funções e capacitação da instituição e o salário de seus efetivos. Sobre isso, disse o entrevistado: *como é que eu vou motivar o trabalho de uma Guarda que está motorizada, capacitada e fardada se eu não melhorar os salários?* Para solucionar temporariamente o problema a Secretaria criou um Programa de Jornada Extra de Segurança. Entretanto, depois de alguns meses, o Programa foi cancelado pela Prefeitura pela necessidade de adequar os gastos com funcionalismo à Lei de Responsabilidade Fiscal.

As medidas e modificações estruturais na instituição trouxeram à tona a discussão sobre um instrumento comum às políticas públicas de segurança, o porte de arma. Neste tocante, a Secretaria, após desenvolvimento de um curso de capacitação para parte do efetivo, montou um projeto para solicitação de autorização legal do porte de arma. Porém, antes de finalizar o convênio com a Polícia Federal, a Secretaria reconsiderou a decisão inicial, em virtude de uma avaliação do comportamento do efetivo perante a possibilidade de utilização de armas. Segundo o informante, foi percebida uma euforia entre os guardas, despertando uma preocupação em relação ao uso desregrado da força e suas improváveis conseqüências.

Em seguida à reestruturação da Guarda Municipal, a Secretaria elaborou um projeto técnico para captação de recursos do FNSP. O convênio celebrado em 2004 subsidiou a compra de equipamentos (4 viaturas, 2 motocicletas e 6 bicicletas). O montante liberado foi de R\$465.392,00 reais. Para o entrevistado, este primeiro convênio contemplou iniciativas tradicionais na área de segurança pública – capacitação, viaturização, aumento de efetivo. Assim:

“A fase tradicional de reequipar, estruturar e capacitar a Guarda Municipal foi operacionalizada. Agora o desafio é outro porque uma política pública leva a outra. E é por isso que os gestores têm receio de iniciar o trabalho numa área que não é de sua competência

constitucional. A política de segurança, por seu caráter intersetorial, deve ser contínua e integrada”.

Embora a Guarda tenha sido criada nos anos 50 e apresente uma estrutura mais adequada, em comparação com a maioria das Guardas Municipais no país (IBGE, 2006), os depoimentos acusam a inexistência de importantes instrumentos jurídicos e administrativos:

“A ouvidoria, a corregedoria, o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários da Guarda Municipal estão todos criados no papel, mas não conseguimos sensibilização política suficiente. Por enquanto que a motivação para o trabalho não vem com aumento salarial, a política tem que se sustentar com base na qualificação. É preciso valorizar o trabalho neste sentido. Então, é necessário uma articulação dupla: uma com a burocracia da ponta – os Guardas, e outra com a gestão máxima, o Prefeito e o Secretário.”

Outra ação do Município foi a criação de um disque denúncia, canal direto de informações e denúncias populares para o Comando da Guarda. De acordo com depoimentos, a violência incidente no município não decorre somente do tráfico de drogas e de conflitos interpessoais. A violência local possui uma variante do “crime de mando” e do “crime de extermínio”. Para o entrevistado, a tradição de resolução de conflitos com base no extermínio da vida de uma das partes constitui herança resultada de uma política, adotada no município, de resolução de pequenos eventos - roubos, furtos – com homicídios, a partir de ações de “limpeza” social. Neste tocante, algumas pessoas atuavam, e recebiam remuneração, para “eliminar” os infratores. Esta espécie de “ocupação”, uma vez profissionalizada, é desempenhada pelos, vulgarmente conhecidos, “justiceiros”. Os comerciantes locais retroalimentam essas milícias, perpetuando um ciclo de violência local, o qual contribui para o altíssimo índice de criminalidade letal do município que registra média anual de 80 homicídios para cada 100 mil habitantes. Este índice encontra-se acima da média do estado de 72 homicídios para cada 100 mil habitantes, a qual já é considerada alarmante pela Organização Mundial de Saúde.

Em resposta à particularidade da violência no município, o projeto de criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) já estava estruturado à época

da pesquisa de campo. Este projeto foi aprovado por convênio em 2008, no valor de R\$ 946.288,00 reais, os quais deveriam ser aplicados na implantação de vídeo-monitoramento e aquisição de mobiliário para instalação do GGIM, contribuindo para a institucionalização da política municipal de prevenção e segurança cidadã. O convênio sela a adesão do município ao SUSP e ao PRONASCI.

A base de dados do IBGE (2006) acusa a existência de um Plano Municipal de Segurança. Entretanto, os depoimentos esclareceram que esta política ainda se encontrava em processo de estruturação. O Plano traça como marco temporal atuações contínuas e articuladas no setor num período de vinte anos. Tal política estava sendo elaborada com a participação social, a partir de eventos de discussão e consulta pública para levantamento de demandas em cada comunidade e distrito do município. A etapa seguinte consistiria na definição do marco legal, seguida de assembléia para adequação e aprovação, tendo como estágio final a audiência pública na Câmara para promulgação da lei de regulamentação.

Em relação à existência, igualmente declarada ao IBGE, de um Conselho Municipal, o informante afirmou que o processo de constituição e regulamentação não foi concluído. A iniciativa da criação de um Conselho Municipal decorre do Plano Metropolitano de Segurança Pública, no âmbito do Consórcio Intermunicipal referido. Conforme declaração abaixo:

“O Plano Metropolitano, coordenado por uma organização estadual, não andava por conta das questões políticas existentes entre os 14 Prefeitos. Ninguém via a coisa funcionar. Mas, daí, saiu uma coisa muito boa que foi a estruturação do Conselho Municipal de Direitos Humanos, Defesa Social e Defesa Civil”.

Cabe salientar que o Plano estabelecia como meta a criação de um Conselho Municipal de natureza similar para cada cidade envolvida. O convênio firmado com a SENASP forneceu mobiliário, equipamentos e orientações para a estruturação dos Conselhos. Neste município, algumas discussões foram realizadas, prevendo o funcionamento a partir de duas Câmaras Técnicas (Defesa Civil e Defesa Social) que teriam seus trabalhos descentralizados em núcleos distribuídos nas escolas municipais e Centros Sociais. De acordo com o informante, a regularização do

Conselho não chegou a ocorrer por falta de recursos e legitimidade. Parece haver certo desgaste de instâncias democráticas de participação na área de segurança pública, em função da experiência da política estadual de instituição de Conselhos Comunitários de Segurança a qual, segundo entrevistado:

“Os Conselhos Comunitários de Segurança, mais conhecidos no estado como Conselhos da Paz, não possuem legitimidade social, em decorrência do distanciamento entre a instância e a Secretaria Estadual. Como a estruturação desta política é de cima para baixo, não ocorre uma adesão social local”.

A implantação do SUSP no município se dá a partir de um arranjo de relações entre instâncias governamentais, destacando, neste contexto a relevância da atuação política do Governo Local:

“Ora, se tudo acontece aqui no município, por que eu vou ficar dependendo do Governo do Estado para suprir as demandas de Segurança? A política tem que ser definida no nível local, onde as coisas estão acontecendo, mesmo que o Estado realize a coordenação dos recursos que vem do nível Federal. O município tem que ter ingerência sobre aquilo”. (Gestor Municipal)

O gestor reconhece a importância de se discutir a pactuação federativa em relação à segurança pública, dado o caráter intersetorial desta área e afirma que qualquer política pública estadual, municipal e federal, deve considerar os possíveis impactos sobre a realidade da segurança no município:

“Se eu pavimentar uma rua, devo pensar nas conseqüências daquilo em termo de segurança. Tem que se o foco de todas as políticas municipais. E é isso que eu estou aprendendo ao participar da elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública que toma como referência a idéia do SUSP, mas tenta evitar os equívocos deste”.

Neste contexto de relações intergovernamentais, envolvendo a participação de três níveis de governo, a questão político-partidária apresenta relativa importância, mas a habilidade em estabelecer parceria com a administração pública

e a capacidade em distribuir/repartir incentivos, em geral, também possuem seus pesos, conforme fragmentos dos discursos abaixo:

“O Plano Metropolitano foi coordenado por uma pessoa que não soube articular, não tinha agilidade. As mudanças de governo municipal atrapalharam muito. Porque os candidatos que não foram reeleitos não queriam assumir a paternidade do filho dos outros. Seu insucesso deve-se também ao fato de o Governador à época, Jarbas Vasconcelos, ter orientado mais ações para a Polícia Militar, em detrimento das instituições municipais de segurança”.

“A legenda partidária do Prefeito (PTB) auxilia pouco na articulação com o Governo do Estado, tendo em vista que o alinhamento entre seus partidos é parcial. Contudo, a Secretaria Estadual de Defesa Social já estabelece parceria com o município e isso tem sido suficiente para organizar ações conjuntas. Porém, se o gestor (prefeito) não tiver vontade, nada dá certo”.

(...) “A questão dos recursos não tem pesado tanto em função de o Governo Municipal ser da base aliada do Governo Federal. Assim, basta ter projeto. Tem projeto que já está orçado, dinheiro empenhado só faltando a gente enviar. Tendo projeto, o Executivo consegue o dinheiro”.

Os constrangimentos à implementação de uma política descentralizada em nível local, na amostra de Pernambuco¹⁴, parecem estar mais associados às limitações administrativas e dificuldades de articulação intragovernamental: “O principal constrangimento para o desenvolvimento de políticas de segurança no município é a dificuldade de articulação e integração intersetorial, com as demais pastas do Executivo. Meu maior inimigo está do meu lado” (Gestor Municipal).

Cumprir colocar uma última observação acerca da experiência política do município em análise. Trata-se de um caso que apresenta mais particularidades que semelhanças com os demais da amostra, tendo em vista a sua condição

¹⁴ Este mesmo constrangimento foi igualmente identificado pelos demais municípios da amostra.

orçamentária privilegiada e a existência de uma variável institucional determinante: uma secretaria específica para a execução da política.¹⁵

4.3.2. Município PeG

A intensificação da participação deste município na área de segurança pública segue o padrão dos demais municípios da amostra pernambucana. Foi a partir da oportunidade de compartilhamento de experiências com outros gestores de segurança na Região Metropolitana, e de alguns municípios do interior, que este município reorientou suas políticas, articulando novos espaços e recursos para intervenção.

Atualmente, o município participa do Fórum Estadual de Gestores Municipais de Políticas de Segurança. Sobre esta oportunidade e outros constrangimentos internos ao nível municipal, o gestor declara:

“O Fórum é importante para a gente não trabalhar sozinho. Aqui eu estou sozinho, sem o apoio do Prefeito. O partido dele é PCdoB. Engraçado, eu fui militar e combati este partido. Veja a ironia da vida. Hoje eu estou aqui ao lado dele, mas ele ainda não se tocou do meu trabalho, ainda”.

“Eu estou com uma verba da SENASP para a compra de equipamentos e capacitação da Guarda Municipal. Mas, tudo esforço meu. Eu fui duas vezes à Brasília. O Prefeito só fez assinar e emprestar os documentos pessoais dele”.

De acordo com banco de dados do IBGE (2006), o município declarou a existência de uma Guarda Municipal, criada em 1992, e um Conselho Municipal de caráter consultivo e estrutura paritária, cuja lei de criação data de 1994. A partir da realização de entrevistas e pesquisa documental ficou constatada apenas a regularidade funcional da Guarda Municipal, entidade subordinada à Secretaria de Administração. Ainda assim, a estrutura disponível não estava juridicamente

¹⁵ O caso apresenta similaridades com outros municípios da amostra pernambucana (PeJ; PeL), mas distancia-se bastante em relação à amostra baiana.

adequada. Problemas como a ausência de um Estatuto e mesmo da lei de criação da entidade – o que estava regulamentado era o cargo de Guarda Municipal e não a instituição -, além da insuficiência de efetivo e recursos vigoraram de forma acentuada até o primeiro convênio com a SENASP ser celebrado, em 2006, liberando recursos na ordem de R\$163.735,00 reais.

A articulação com o Governo Federal continuou nos anos seguintes, tendo sido celebrados mais dois convênios totalizando R\$2,3 milhões de reais (2010-211). Os projetos contemplam, sobretudo, a institucionalização do SUSP no município, por meio da estruturação de brigada comunitária da Guarda Municipal, aquisição de equipamentos e recursos para capacitação, bem como para a implantação de projeto de assistência à jovens em situação de risco social. A implantação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal também é objeto destes convênios.

À época da pesquisa, a Guarda Municipal apresentava efetivo de 233 funcionários. Segundo depoimentos, alguns não possuíam o primeiro grau completo. As principais funções desempenhadas eram: segurança e/ou proteção do prefeito e/ou outras autoridades; Proteção de bens, serviços e instalações do município; Ronda escolar; Patrulhamento ostensivo a pé, motorizado ou montado; Auxílio no ordenamento do trânsito; Controle e fiscalização de comércio de ambulantes; Patrulhamento de vias públicas; Segurança em eventos/comemorações. Cerca de 10% do efetivo da GM está alocado para atividades de fiscalização do trânsito, serviço municipalizado. Outra parte do efetivo ainda atua no controle e fiscalização dos transportes coletivos.

A Guarda Municipal costuma articular ações com a PM no município e diretamente com as comunidades e bairros locais. De acordo com os entrevistados, não existem conselhos comunitários de segurança e não há interesse em articular com Organizações Não-Governamentais Locais, tendo em vista que *“são pessoas que não sabem negociar, querem impor. Eu não quero conversa com esse pessoal por causa disso”* (Gestor Municipal).

A articulação com as demais secretarias se dá de forma passiva, ou seja, a GM atende às solicitações destas. Para o gestor da entidade, a GM é subutilizada

desenvolvendo serviços de porteiro, auxiliar de enfermagem, dentre outras atividades. Por este motivo, até o ano de 2008, a instituição desempenhava ações de prevenção apenas no nível patrimonial e ostensivo.

A forma de atuação e organização da GM apresenta muita similaridade com aquela adotada por instituições militares, a exemplo da incorporação de represálias, punições, exigências em relação ao padrão de fardamento e incentivos como medalhas e gratificações públicas. A sua divisão também apresenta estas características, estando dividida em brigadas: de trânsito, escolar, meio ambiente e patrimonial. Isso é decorrente diretamente do fato de tal organização ser gerida por militares.

A Guarda Municipal ainda carece de uma sede própria, embora o gestor tenha afirmado que o fato de a instituição ter o reconhecimento do Governo Federal, por meio da celebração de convênios, já havia influenciado positivamente na aquisição de recursos do PPA municipal. O entrevistado afirmou ter conseguido captar R\$820 mil anuais para o funcionamento da instituição:

“O orçamento da Guarda é de R\$820 mil reais por ano (fardamento, diárias, passagens, manutenção de viaturas). Mas, é muito pouco. E antes não existia rubrica para a Guarda. Eu solicitei R\$1,2 milhão, mas só consegui R\$820 mil. Quando eu cheguei não tinha viatura. Então, fiz o projeto para a SENASP. O comandante anterior já tinha submetido um projeto à SENASP, mas este não foi aprovado porque foi uma cópia de um projeto apresentado por um município vizinho”.

O fragmento do discurso apresenta outro aspecto importante para a política municipal no estado: o intercâmbio de ferramentas, modelos administrativos, experiências, *know how*. Esta foi uma prática comum observada em todos os municípios investigados. São relações intermunicipais que iniciadas em ambientes públicos – congressos, eventos, fóruns, reuniões – acabam por ganhar contornos mais pessoais e, inclusive, supra partidários. Obviamente que a proximidade geográfica possibilita um maior dinamismo na relação, porém, não a determina. Um exemplo disso é o fato de todos os municípios da amostra conhecerem uma importante experiência municipal de gestão de políticas públicas localizada numa cidade do interior do estado. Os gestores também articulam a troca de

conhecimentos e informações com outros situados em cidades do Sul e Sudeste do país.

De maneira geral, a implantação do SUSP neste município estava em estágios iniciais em 2008. Contudo, a aprovação de mais dois convênios parece ter estimulado uma aceleração no processo. Embora isso indique certa “efetividade” da política nacional no município, levanta uma preocupação em relação à possibilidade de sustentação e continuidade desta, em caso de uma cessão nos repasses de recurso e acompanhamento técnico. Há, nitidamente uma indução vertical, a qual tem gerado certa dependência dos municípios em relação ao nível federal.

4.3.3. Município PeH

A constituição de uma Guarda Municipal foi a primeira iniciativa deste município na área de segurança, datada de 1892. Trata-se de uma das instituições de segurança mais antigas do país. Contudo, apenas recentemente a entidade consegue relativa visibilidade política e institucional. Subordinada à Secretaria de Administração e contando com um efetivo de 78 funcionários concursados, a GM realiza atividades de prevenção primária (atuando diretamente com projetos educacionais em comunidades vulneráveis) e situacional (realizando policiamento ostensivo no território e prédios públicos).

Embora conste no Censo MUNIC a existência de um Fundo Municipal, o órgão não possui orçamento próprio e tem realizado seus projetos a partir de convênios estabelecidos com a SENASP. Também não foi constatada a adoção de um Plano Municipal, conforme registrado pelo IBGE. De acordo com depoimento do gestor local, *“quando a organização necessita de algo, solicitamos ao secretário local ou então elaboramos projeto para a SENASP”*. Em outro trecho, o entrevistado cita o Plano Municipal como condição para a continuidade de articulação com a União: *“não temos Plano, mas para receber dinheiro do PRONASCI o Prefeito vai ter que fazer”*.

A SENASP é a principal parceira na execução da política de segurança local. O primeiro convênio foi firmado em 2004 no valor de R\$325.849,00. Esta verba foi aplicada na estruturação do órgão – aquisição de equipamentos, veículos,

capacitação, materiais audiovisuais e de telecomunicações. O gestor reconhece que os incentivos e respaldo do Governo Federal auxiliaram a ocorrência de uma aproximação e priorização da segurança na pauta política do município. Um segundo convênio foi celebrado em 2009 no valor de R\$ 602.113,00.

Sobre a relação de parceria estabelecida entre município e União, o entrevistado observa que:

“Se acabar este projeto (SUSP) os municípios terão uma queda brusca em relação ao manter o nível que têm hoje. Porque a verba do município é pequena para tantas coisas. E a segurança é cara. Só a manutenção dos carros, gasolina, dos equipamentos, fardamento....a Prefeitura não vai dar conta”.

Neste município, a pesquisa de campo também identificou mudanças institucionais a partir da relação estruturada entre GM e SENASP. Há visivelmente uma intensificação e dinamização das políticas pré-existentes. Após o início da implantação do SUSP, o executivo municipal realizou concurso público, estabeleceu plano de carreira e deu um importante passo na prevenção da criminalidade com um programa policial – a Lei Seca - em áreas de aglomeração populacional, o qual conseguiu reduzir consideravelmente o nível de criminalidade no município. De acordo com depoimento, há muita ocorrência de furtos, assaltos e roubos de veículos. Até o ano de 2004, o município registrava um número elevado de homicídios, entre 4 a 7 por mês. Atualmente, as taxas chegam a zero em alguns meses do ano. Tal política é coordenada pela GM e contou, inicialmente, com o apoio da PM.

Como observado em outros municípios da RMR, não se verifica a existência de CONSEG's. Entretanto, as lideranças comunitárias são importantes aliadas no trabalho preventivo, realizando certo controle e vigilância sobre seu entorno e denunciando comportamentos suspeitos e desviantes.

A articulação intermunicipal foi citada como relevante estratégia para a implementação da política em nível local. Outro aspecto facilitador mencionado é a filiação partidária do Prefeito, neste caso, aliado tanto do Governo Federal como do Governo Estadual e mesmo de prefeituras vizinhas. As políticas municipais e as

redes intermunicipais estabelecidas parecem constituir elementos estratégicos para a institucionalização do SUSP em nível local. Em contraponto, a ausência de uma pasta específica para tratar do tema com orçamento municipal garantido aparece como um fator dificultador.

4.3.4. Município Pel

O município Pel faz divisa com a capital do estado e, também por isso, apresenta uma incidência de criminalidade violenta, sendo recorrente espaço de migração do crime das cidades limítrofes. Não se verifica atividade industrial e sua arrecadação é uma das mais baixas da amostra pernambucana.

A Guarda Municipal, criada em 1966, desempenhava apenas atividade de vigilância patrimonial até o ano de 2001. Os esforços de ampliação das funções e responsabilidades desta instituição no provimento de outros serviços de segurança iniciam com uma parceria entre a GM e a Polícia Militar para realização de trabalho conjunto de policiamento ostensivo. O principal motivo de tal articulação foi a otimização de efetivo das duas organizações e, segundo depoimentos, as resistências foram minimizadas pelo fato de a Guarda ser comandada por um policial militar de reconhecido trabalho no município e no Estado. Este mesmo profissional participou do processo de construção do Plano Nacional de Segurança Pública do Governo Lula, fato que justifica o elevado conhecimento sobre as orientações, conceitos e marcos da Política Nacional.

Atualmente, a GM está subordinada à Secretaria de Desenvolvimento Social, Cidadania e Direitos Humanos e já desenvolve novas funções na área de segurança, algumas de foco repressivo e outras preventivas: proteção patrimonial; projetos sociais; controle do comércio informal; apóio às secretarias em ações que exigem o uso da força; monitoramento do circuito fechado de TV (CFTV) municipal; planejamento e execução de policiamento de multidões. Importante ressaltar que a Guarda Municipal utiliza arma de fogo, mesmo sem possuir ouvidoria e corregedoria próprias.

Em 2004, a Prefeitura firmou convênio com a SENASP no valor de R\$248.000,00 reais. Este recurso foi utilizado para aquisição de equipamentos de comunicação, viaturas, fardamento e capacitação da Guarda Municipal. No ano de 2006, um novo convênio foi celebrado no valor de R\$230.266,00 reais. E, em 2008, um projeto de prevenção social com jovens em situação de risco e de capacitação de lideranças comunitárias já estava formatado, tendo sido encaminhado para avaliação da SENASP.

A inexistência de uma secretaria específica foi apontada como um óbice ao desenvolvimento das ações preventivas, não somente pela questão financeira, mas também pela necessidade de legitimidade política intragovernamental na proposição e articulação de projetos com outras pastas do Governo Local. Sobre os fatores que dificultam e facilitam o desenvolvimento da política de segurança municipal, os entrevistados disseram:

(...) “o que facilita o trabalho do município na segurança pública em primeiro lugar é a parceria com o Governo Federal, depois com as Polícias Estaduais. Agora, no município, facilita a Prefeita ter boa vontade”.

(...) o que dificulta é que a concepção municipal ainda não é proativa. Aceitam, acham que é importante, mas não têm um compromisso maior com o papel do município na segurança. Outra dificuldade é o Governo do Estado que não dá continuidade aos projetos (Conselhos Comunitários da Paz) e pouco articula com os municípios. Outro fator que dificulta é a grande rotatividade dos funcionários da Prefeitura, os cargos comissionados. Isso atrapalha qualquer continuidade política”.

Em relação às demais ações políticas declaradas ao IBGE – Plano Municipal e Conselho Municipal – os informantes afirmaram que tais ações estavam sendo construídas no âmbito do Plano Metropolitano (Consórcio Intermunicipal) e, portanto, não chegaram a ser efetivadas, diante do desfecho do Consórcio:

“O Plano Metropolitano foi um fiasco. Tivemos que devolver o dinheiro. Eu cantei a bolsa desde o início. Foi assim: em 2003 começou. A gente discutiu o ano inteiro com a comunidade. A gente

fazia reunião para decidir como íamos fazer a reunião! Em 2004 era ano de eleição. Pára praticamente tudo. E não deu outra. Quando fazia reunião poucas pessoas compareciam. Em 2005, faltou tudo no Órgão Estadual que coordenava a política: pessoal, recursos humanos, financeiros, etc. Resultado: devolveu o dinheiro. Se contratou um pessoal para fazer os planos municipais e diagnósticos das áreas de risco dos municípios, mas não fizeram”.

(...) “O Governador era Jarbas Vasconcellos. Olha, no dia em que eu devolver dinheiro, eu peço para sair por incompetência. Eu mesmo entrego meu cargo. Foi uma questão de gestão e o Plano poderia ter sido mais enxuto. (...) a capacitação dos conselhos não conseguia se licitar. Foram dois anos para isso. Mas, agora, com o Fórum Estadual dos Gestores Municipais vai se retomar a questão dos consórcios e agora vamos ter a participação de municípios do interior também”.

Conforme apontam os dados, alguns municípios da amostra encontraram dificuldades para implementar o SUSP, em vista de terem vinculado ações importantes – Plano Municipal, Conselho Municipal, Diagnósticos e Programas de Prevenção Social - exclusivamente ao desenvolvimento do Consórcio Intermunicipal. Ante a devolução dos recursos e não disponibilização de suporte técnico, as políticas iniciadas nas localidades acabaram não sendo efetivadas. Em alguns municípios, o desenvolvimento destas ações voltou a ser objeto de negociação com a SENASP, sendo incluído em planos de trabalhos de novos convênios.

4.3.5. Município PeJ

Este município declarou em 2006 (IBGE) gastos com a função de segurança pública na ordem de R\$13,9 milhões de reais, sendo parte deste dinheiro disponibilizada pelo Governo Federal. Não obstante, possui a maior arrecadação de impostos e população dentre os municípios da pesquisa. Trata-se de uma cidade com elevada densidade populacional e concentração urbana e, conseqüentemente, uma diversidade de problemas de segurança pública – um dos mais elevados

índices de homicídio do país e 2/3 da população vivendo abaixo da linha da pobreza - exigindo grandes esforços políticos e econômicos para o enfrentamento das questões.

Em função da curva ascendente da criminalidade, a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã da Prefeitura Municipal criou dois órgãos para proceder a um planejamento mais efetivo de sua política: o Conselho Municipal de Direitos Humanos, Defesa Social e Cidadania e o Comitê de Promoção de Direitos Humanos e de Prevenção à Violência.

O Conselho Municipal de Direitos Humanos, Defesa Social e Cidadania é um órgão de composição paritária, sendo 8 (oito) membros da prefeitura e 8 (oito) da sociedade civil. Segundo documentos institucionais, sua função é receber denúncias sobre violações dos direitos humanos e articular políticas públicas para a defesa destes.

Já o Comitê de Direitos Humanos e Prevenção da Violência é um órgão composto por membros de diversas secretarias municipais, sem participação da sociedade civil. Sua missão não é executar projetos, competência das respectivas secretarias, mas coordenar de forma efetiva os esforços municipais. Importante iniciativa articulada no âmbito do Comitê foi a composição de um Fórum, o qual identifica e discute informações sobre a criminalidade na cidade, estruturando mapas de violência e risco social.

Além destas instâncias, o município possui uma das Guardas Municipais mais antigas do país, criada em 1893. Embora a GM estivesse subordinada à Secretaria de Serviços Públicos, as orientações e acompanhamento de suas políticas eram produzidas no âmbito da SDHSC. A maior parte do efetivo da Guarda está alocada para a função de fiscalização do trânsito. Em 2008, existiam cerca de 500 guardas municipais sendo capacitados com base na Matriz Curricular Nacional. Para a gestora, isso significa muito investimento: *“Essa matriz não é barata. São quase 4 meses de capacitação”*.

A política municipal de segurança está alicerçada no Plano Municipal de Segurança Cidadã (2007), o qual foi construído a partir da realização de oficinas

regionais e setoriais. As oficinas regionais buscaram elaborar diagnósticos para identificação das questões de vulnerabilidade social e possíveis soluções, e também nivelar conhecimentos sobre o conceito de segurança cidadã. As oficinas foram replicadas em cada Região Administrativa do município e também buscou contemplar a participação dos delegados regionais inscritos na Política de Orçamento Participativo Municipal. As oficinas setoriais foram realizadas com a participação de representantes da iniciativa privada, sistema de justiça, Guarda Municipal, Movimentos Sociais, Centros de Pesquisa e conselheiros municipais de diversos setores.

Sobre a experiência de construção participativa do Plano Municipal, a gestora disse:

“A gente tinha muito receio de ouvir certas coisas da população. A gente vive num cenário onde segurança pública é algo muito restrito. A discussão não é tão ampliada. Não se traz a população para debater. E existe também uma noção de segurança que é uma visão mais tradicional: segurança é só polícia. Mas, surpreendentemente, neste diálogo com as comunidades não surgiu nenhuma demanda como criação de Delegacias e patrulhamento de vias, coisas específicas do Estado. Pelo contrário, elas propuseram ações relacionadas mesmo à prevenção e todas de competência, também do município”.

O Plano Municipal estrutura-se em 6 (seis) eixos temáticos: a) *espaço urbano e prevenção da violência*; b) *prevenção à violência relacionada ao consumo de drogas*; c) *políticas de atendimento para promoção e garantia dos direitos humanos*; d) *prevenção à violência contra grupos sociais vulnerabilizados* (crianças; adolescentes; idosos; jovens; mulheres; negros e negras; LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais; portadores de necessidades especiais; e) *Guarda Municipal como agente de cidadania e de prevenção da violência*; f) *organização institucional*.

Cabe destacar que no O.P do município existe um espaço específico – plenária temática – para a discussão do tema dos direitos humanos e segurança. Neste ambiente, ficaram decididas duas prioridades básicas: a implantação de um

centro de atendimento às vítimas de violência (recursos disponibilizados pela SENASP); e a realização de diagnósticos participativos nas regiões administrativas. Ainda no âmbito de ações da Secretaria Municipal, ficou instituída a criação de um Observatório da Violência, com a finalidade precípua de mapear as políticas de prevenção em curso e identificar os impactos de cada uma destas nos índices de violência.

Para além dos avanços sinalizados pelas políticas implementadas por este município, os depoimentos deixam evidente a inter-relação entre as políticas dos diversos níveis de governo:

(...) “Mas, isso não significa que o Município consiga suprir tudo. Todo o Sistema tem que funcionar bem. Não adianta trabalhar prevenção se a justiça não for cumprida”.

A questão da sustentabilidade das políticas também é um aspecto marcante nos discursos dos entrevistados. Sabe-se que as intervenções públicas atendem às demandas sociais, mas ainda que os resultados sejam palpáveis, geram um ciclo de dependência de novas políticas. Como exemplificado pela gestora em relação ao ciclo de políticas e problemas levantados a partir da política de capacitação das Guardas Municipais.

“Agora com a discussão sobre a transformação de Guardas Municipais em Polícias, eu fico pensando que os municípios já estão tão sufocados com a quantidade de novas atribuições que eles já têm. Então, como vai ser isso? Vamos deixar de trabalhar com o foco preventivo para comprar viaturas?”

Ainda sobre o assunto do financiamento das políticas municipais, observou-se que o orçamento da Secretaria é relativamente baixo, em função de seu caráter mais articulador e menos executivo. O recurso para atuação advém basicamente de dois fundos estaduais – criança e adolescência e direitos humanos. Ademais, a instância busca captar recursos suplementares e somente no PPA de 2006 a segurança pública foi contemplada.

Neste tocante, a parceria com a SENASP é estratégica e vem sendo restabelecida anualmente. O repasse de recursos do FNSP para a Prefeitura entre os anos de 2003 a 2010 somam, aproximadamente, R\$9,9 milhões de reais. Contudo, a liberação de recursos federais é uma contribuição, mas não uma vinculação constitucional, conforme destaca a gestora municipal:

(...) “existe o FNSP. Claro, ele ajuda. Mas, ele não é suficiente para um financiamento sustentável da participação dos municípios (...) não é uma política sustentável, de Estado. O Governo Local tem outras prioridades que constitucionalmente ele é obrigado cumprir. Então essa é uma discussão do pacto federativo. Qual o financiamento da política de segurança? E os mecanismos de financiamento não são institucionalizados. O Fundo de Participação dos Municípios não contempla essas ações. O que existem são oportunidades de submissão de projetos de demanda espontânea, em sua maioria.”.

Salienta-se ainda que o conceito utilizado pela Secretaria, segurança cidadã, remete ao seu caráter de articulação de políticas preventivas, principalmente àquelas voltadas para os segmentos mais vulnerabilizados. Portanto, existe uma interface direta com as demais secretarias para a transversalização do foco preventivo nas suas respectivas políticas, porém, quando o compromisso envolve disponibilização de recursos, a SDHSC precisa buscá-los em outras instâncias por que:

(...) Não é fácil captar recursos para a segurança, porque ainda predomina a visão de que esta é uma responsabilidade exclusiva do Governo Estadual. As secretarias municipais não disponibilizam (...) E o município já tem uma gama de ações e responsabilidades. Então, quando se traz um tema novo este enfrenta resistências pelos gestores. Em contrapartida, não existe uma política de financiamento que estimule a inserção dos municípios na pauta, nada que assegure uma retaguarda às suas ações. Em geral, o que se pensa é que a gente tá tirando recursos da saúde, da educação, que uma ação na área de segurança vai deixar que um Posto de Saúde seja implantado. (...) a elaboração do Plano Municipal mesmo custou

R\$70 mil reais. Com esse recurso a gente pode pavimentar uma rua. Então, a gente sempre escuta essas coisas". (Gestora Municipal).

Os depoimentos esclareceram que o maior desafio da Secretaria vem sendo o de articular uma integração entre as demais pastas para conseguir transversalizar o tema da prevenção e da segurança:

"Isso não é fácil. A gente tem boa vontade no nível estratégico, mas o nível operacional as coisas ainda são muito departamentalizadas. Isso entrava bastante".

Acerca dos fatores que dificultam ou constroem a participação do município na segurança pública, os entrevistados afirmaram que estes estão relacionados com a dificuldade de integrar os órgãos, tanto em nível intersetorial, como interinstitucional. Além disso, pesa o fato de as dinâmicas institucionais serem diferentes entre os níveis municipais e estaduais.

Outro ponto realçado pelos entrevistados assinala que a questão da segurança envolve um esforço suprapartidário, ao passo em que estes reconhecem os avanços decorrentes do atual alinhamento político entre os níveis de governo:

"Existem diferenças partidárias e políticas, mas o desafio é articular as ações. Aqui na Região Metropolitana, do ponto de vista administrativo as parcerias são preservadas, independente das bandeiras partidárias".

(...) "Atualmente há uma confluência de percepção e agendas políticas entre o Governo Estadual, o Governo Federal e o municipal. Então, estamos conseguindo realizar as parcerias. Um ponto muito importante para o planejamento municipal na área é o acesso aos dados estatísticos policiais, que somente agora estamos tendo. A gente já viveu grandes conflitos pela questão da manipulação de dados".

De maneira geral, a experiência de implantação do SUSP neste município se apresenta num estágio mais avançado em relação aos demais investigados. As políticas municipais revelam forte convergência para a implementação da política

nacional. Igualmente, os dados apontam um encaixe entre a agenda nacional e a pauta local, o que não significa afirmar que o governo municipal e suas burocracias venham apresentando comportamentos submissos na relação estabelecida.

4.4. UM BALANÇO DA IMPLANTAÇÃO DO SUSP NOS MUNICÍPIOS

O procedimento de seleção dos casos buscou identificar, a partir do banco de dados do IBGE/MUNIC 2006, a população (universo) de municípios que declarou a existência de mais de uma ação política no setor de segurança pública. Contudo, a pesquisa de campo possibilitou constatar que em alguns municípios as ações/instituições declaradas não estavam em execução/funcionamento ou ainda não tinham sido formalizadas. Todavia, tal constatação não invalida o principal critério de seleção dos municípios, ou seja, estarem aptos a receber recursos do Governo Federal para implantação do SUSP.

Com base na pesquisa qualitativa realizada, a implantação do SUSP foi verificada em 7 (sete) municípios, sendo dentre estes: 5 (cinco) localizados em Pernambuco e 2 (dois) na Bahia. Em 3 (três) municípios deste último estado não foi constatada a implantação da política nacional, nem ações ou políticas do Governo Local que concorressem diretamente para os eixos de prevenção do SUSP.

O quadro 4 - Síntese do Processo de Implementação do SUSP - permite uma visualização geral das principais variáveis qualitativas, categóricas nominais, identificadas nos processos de implementação analisados. Foram selecionadas 28 variáveis observáveis, as quais serão analisadas em grupo para possibilitar apreciar a existência de correlação. Salienta-se que a identificação das correlações entre variáveis nos casos analisados não utilizou procedimentos estatísticos, não sendo possível determinar uma análise fatorial. Por sua vez, a identificação dos elementos explicativos dos comportamentos diferenciados do processo de implementação da política nacional mediante constrangimentos e oportunidades/incentivos para a implantação do SUSP buscou obter uma validade referencial, não estatística. Estes aspectos do trabalho serão analiticamente desenvolvidos na próxima seção do texto.

V22	Existência de subsídios financeiros/materiais de empresariado local para a PM	1					1						
V23	Articulação/financiamento da Secretaria Estadual às ações de prevenção do Executivo Local							1					1
V24	Existência de Plano Estadual orientado pela Prevenção							1	1	1	1	1	5
V25	Articulação/planejamento de ações de Prevenção da Secretaria Estadual em conjunto com a Universidade							1	1	1	1	1	5
V26	Acesso/fomento de espaços de discussão e intercâmbio de informações no setor (PM/Secretarias Estaduais)				1		1	1	1	1	1	1	5
V27	Financiamento federal de políticas de segurança/prevenção propostas pelo Executivo Local				1	1	2	1	1	1	1	1	5
V28	Fomento federal direto à formulação/implementação de políticas locais preventivas em consonância com o PNSP/SUSP				1	1	2	1	1	1	1	1	5

Fonte: pesquisa de campo / Elaboração Própria

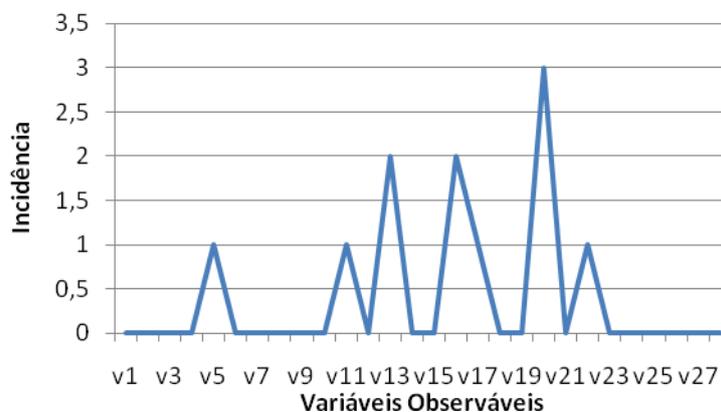
De maneira geral, o comportamento das políticas locais nos municípios que não apresentaram processo de implantação do SUSP (amostra da Bahia) se forma em contextos que demonstram combinação, principalmente, entre v13, v16 e v20, indicando: i) uma dependência da política local em relação ao caráter tradicional e execução da política estadual de segurança pública; ii) que a participação da sociedade civil não vem se constituindo como elemento diferencial para o desenvolvimento da política nacional em nível local ou para uma maior institucionalização da segurança nas pautas e instituições municipais.

Nestes municípios, a atuação da Polícia Militar é eminentemente reativa e recebe incentivos financeiros e materiais do Executivo local. Assim, a principal ação governamental na área de segurança se resume a apoiar a atuação da PM, em virtude das insuficiências materiais da política estadual, a qual se suporta predominantemente em bases repressivas. Cabe salientar que o caráter repressivo ou reativo da política estadual de segurança pública obsta, mas não impede que as burocracias de linha (Batalhões e Companhias Independentes / Polícia Militar) alocadas nos municípios desenvolvam ações preventivas e articulações legais com o executivo local. Igualmente, a participação da sociedade civil organizada apresenta forte vinculação com a política estadual, tendo em vista que os Conselhos Comunitários em questão são derivados do Projeto Polícia Cidadã e têm em sua composição, obrigatoriamente, representantes das polícias estaduais.

Ademais, os referidos municípios não apresentaram qualquer parceria ou proximidade com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, nem tampouco, pode-se afirmar que a política adotada (suporte e apoio financeiro a PM), à época da pesquisa de campo, oferece condições para a implantação futura do SUSP ou mesmo que a existência de incentivos federais, ainda que sejam os mesmos para todos os municípios que atendem aos critérios do FNSP, seja por si só suficiente para garantir a adesão dos municípios à política nacional.

O gráfico abaixo ilustra o comportamento da política local de segurança dos municípios nos quais o SUSP não está sendo implementado.

Gráfico 01 - Comportamento da Política Local em Municípios sem Processo de Implantação do SUSP

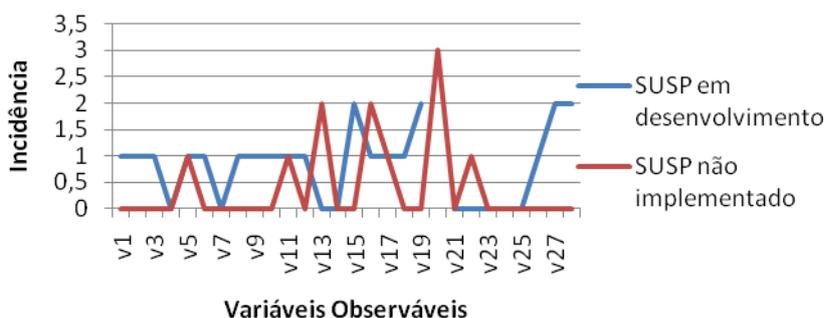


Fonte: pesquisa de campo

Os municípios da Bahia nos quais o processo de implantação do SUSP está em curso, ainda que preservem algumas semelhanças com o processo de implantação em municípios de Pernambuco, possuem particularidades que merecem ser analisadas separadamente por possibilitarem indicações de possíveis constrangimentos/incentivos quando contrastadas com a amostra dos municípios sem processo de implantação da política.

Ao analisar a sobreposição dos gráficos 01 e 02 é possível observar que: i) a implantação do SUSP nos municípios sofre indução do Governo Federal; ii) a relação existente entre Governo Local e PM se dá estritamente de forma cooperativa para o desenvolvimento de ações preventivas, sem envolver retornos financeiros ou materiais.

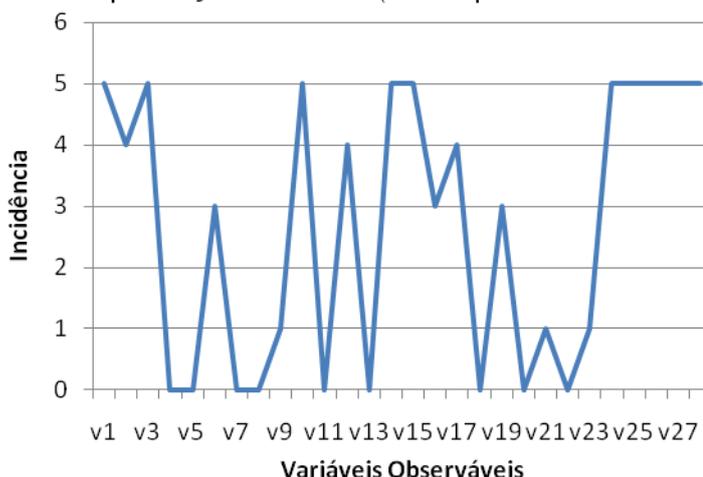
Gráfico 02 - Comportamento das Políticas Locais e Processo de Implantação do SUSP (municípios da Bahia)



Fonte: pesquisa de campo

No que tange a amostra pernambucana, na qual todos os municípios apresentam processo de implementação da política federal, o gráfico 03 indica que: i) a implantação do SUSP nos municípios sofre indução do Governo Federal; ii) a relação existente entre Governo Local e PM se dá estritamente de forma cooperativa para o desenvolvimento de ações preventivas e, notadamente, por intermédio da Guarda Municipal; iii) o processo de implantação do SUSP envolve políticas de prevenção situacional, social e policial; iv) o efetivo da GM é, em grande parte, concursado; v) predominam relações de cooperação e intercâmbio entre municipalidades circunvizinhas; vi) os governos locais e o Governo Estadual fomentam espaços de discussão sobre as políticas preventivas, favorecendo o acesso a informações e conhecimentos; vii) O Governo Federal financia e induz diretamente a implantação do SUSP nos municípios.

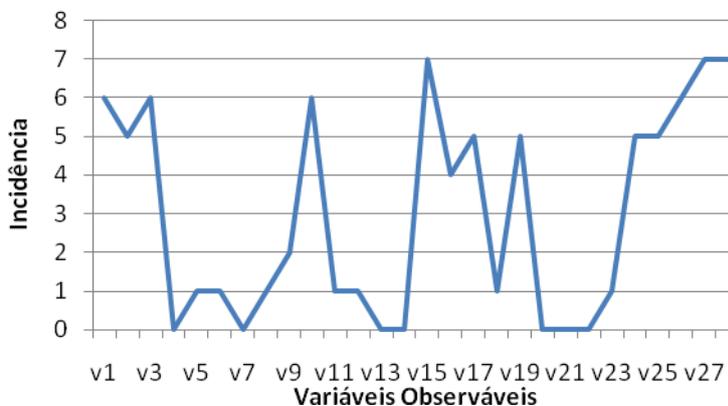
Gráfico 03 - Comportamento das Políticas Municipais e Processo de Implantação do SUSP (municípios de Pernambuco)



Fonte: pesquisa de campo

Na amostra que agrega os casos de municípios com processo de implantação da política nacional, observa-se que os contextos mais incidentes estão relacionados com as seguintes variáveis observáveis: v1; v2; v3; v10; v14; v16; v19; v24; v25; v26; v27 e v28. Com destaque para v15; v27 e v28 (vide Gráfico 04).

Gráfico 04 - Comportamento da Política Local e do Processo de Implantação do SUSP



Fonte: pesquisa de campo

A maior incidência da variável v27 aponta obviamente a implantação do SUSP no município, mas a variável v28 demonstra como isso tem sido estabelecido verticalmente em termos de relações intergovernamentais.

Os dados qualitativos coletados e a pesquisa documental realizada indicaram que as relações estabelecidas pelo Governo Federal com as municipalidades nacionais no âmbito da execução do SUSP não são homogêneas. A União, por meio de sua Secretaria, pode atuar de forma passiva, apenas analisando as demandas dos governos locais e sugerindo adequações aos critérios do SUSP, ou de forma mais ativa promovendo espaços de discussão sobre as políticas de prevenção, disponibilizando técnicos para esclarecimento de dúvidas e orientações para a elaboração de projetos e/ou mesmo propondo intervenções locais.

Conforme observado, a implantação do SUSP vem sendo operacionalizada basicamente através de uma estratégia de articulação União-município. Entretanto, o processo de implementação também revela uma disposição em termos de relações mais horizontalizadas - envolvendo a articulação entre os três níveis e entre mais de um ator de um mesmo nível. Isso pode ser indicado pela incidência das variáveis v10; v14 e v15.

Em síntese, os conteúdos de discursos, dados e gráficos apresentados sinalizam que os processos de implementação do SUSP em municípios da Bahia e

de Pernambuco perpassam, essencialmente, pelo estabelecimento de uma relação intergovernamental (União-Municípios) verticalizada, na qual a interferência direta da União é tão relevante quanto a disponibilização de recursos financeiros e materiais.

Outro aspecto observado diz respeito ao fato de os convênios firmados para a implantação do SUSP nos municípios transcorrerem para um processo de modernização dos órgãos municipais existentes mais direcionado às questões infra-estruturais e técnicas do que institucional. Ainda neste sentido, fica evidente que a formulação e implementação de políticas preventivas demandam uma revisão dos legados e padrões de relações constituídos entre Prefeituras e Burocracias militares para o desempenho da segurança pública em nível local. Outrossim, uma maior complexidade das políticas locais e das relações intergovernamentais no nível horizontal parece interferir substancialmente para a existência de comportamentos e estágios diferenciados nos processo de implementação da política, conforme apresentado no capítulo seguinte.

5. INSTITUIR O NOVO SOBRE O VELHO: indução, articulação e o legado das políticas prévias

A abordagem sobre o processo de implementação do SUSP nos municípios estudados buscou analisar as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos, requerendo, tal maneira, uma descrição do processo, bem como a explicação dos comportamentos expressos na implementação da política (Frey, 2000). Em contrapartida, a explicação para os comportamentos dos processos de implementação da política federal nos contextos locais investigados não significa um esforço em isolar apenas uma variável, tratando-a como se fosse independente. Como já exposto, a natureza analítico-relacional da *policy analysis*, notadamente de casos empíricos de políticas setoriais altamente conflituosas dificulta a utilização de uma análise causal única.

Nesta direção, as considerações aqui apresentadas não tentam limitar reflexões futuras nem se constituir como referências analíticas, portanto, propõe-se a discutir os achados da pesquisa principalmente a partir de algumas constatações teóricas fundamentais. Em primeira instância, considerando que as políticas descentralizadoras afetam as camadas de reforma fiscais, administrativas e políticas das relações intergovernamentais e dificilmente uma política descentralizadora afeta simultaneamente todas as camadas citadas (FALETTI, 2006/2010).

Em segunda instância, ponderando que a ênfase atribuída à possibilidade de as políticas de prevenção na área de segurança pública contribuírem para o alcance da redução das taxas de criminalidade e violência e aumento da sensação de segurança e proteção social, constituindo-se enquanto alternativa, e solução, ao problema da ineficiência das políticas reativas e, conseqüentemente, influenciando a modernização dos processos políticos e da própria burocracia, não pode desconsiderar o fato que a capacidade dos governos subnacionais de exercer novas responsabilidades está longe de ser uniforme (ARRETCHE, 2000; SOUZA, 1996).

Utilizando-se destas constatações, pode-se admitir que uma mesma política apresentará estágios variados de implementação (EVI) em diferentes locais (municípios/ estados) a depender da quantidade de camadas as quais conseguiu

atingir/envolver (A), o que faz relação com a natureza da articulação de interesses territoriais (nacional ou subnacional) no processo, materializadas de forma vertical e/ou horizontalmente (B). Nesta linha de raciocínio, (B) interfere em (A) que, por sua vez, determina (EVI).

De maneira geral, os achados da pesquisa indicaram que o processo de implementação do SUSP encontra-se mais institucionalizado¹⁶ nos municípios da amostra pernambucana. Ainda que existam variações entre os municípios de uma mesma amostra, toma-se como possível assumir uma mesma linha de análise para as diferenças entre os dois estratos populacionais da pesquisa, a qual se baseia no argumento de que estas podem ser explicadas pela combinação entre relações horizontais e verticais estabelecidas entre os níveis de governo na implementação da política. Isso permite afirmar que: a existência de uma indução federal, dada por meio de relações verticais, consiste numa condição necessária, mas não suficiente, haja vista que não garante a institucionalização da política em nível local em virtude das fragilidades do desenho da política nacional, localizadas notadamente nas camadas política e fiscal.

Assim, a institucionalização da política dependerá, em maior grau, da natureza das relações e pactos firmados de forma horizontal entre os entes subnacionais, notadamente entre município-município. Em suma, a arquitetura operacional e os incentivos principais são estruturados a partir de uma relação mais vertical (*bottom up*), mas o comportamento da política penderá em função da natureza das relações dadas em nível horizontal.

Cumpram ainda salientar que as políticas descentralizadas envolvem necessariamente relações intergovernamentais, o que amplia a capacidade explicativa das variáveis institucionais para compreender os diferentes cursos e direções de uma mesma política. Mais detidamente, nos casos de descentralização da segurança pública em estudo, foi possível observar variações nas estratégias de indução adotadas pelos níveis de governo para dinamizar a implantação dos eixos de prevenção do SUSP e políticas correlatas.

¹⁶ Ou seja, que apresenta maior complexidade de relações e ações políticas, as quais estão sendo desenvolvidas em bases mais formais e legalmente identificadas em direção ao propósito final da política declarada.

A implantação do SUSP em todos os municípios investigados se inicia necessariamente com alguma forma de indução técnica e financeira do Governo Federal. Este primeiro movimento¹⁷ se dá de forma verticalizada¹⁸ entre executivos nacional e local e incorre em reformas na camada administrativa deste último, mais especificamente da Guarda Municipal, principal instância que trata da política de segurança pública nos municípios em análise¹⁹. Estas reformas iniciais dizem respeito mais às condições técnicas (capacitações) e de infra-estrutura (equipamentos, espaço físico) e são viabilizadas com recursos federais e locais, na ordem de 92% e 8%, respectivamente.

Após a realização destas melhorias técnicas e de infra-estrutura, observa-se um segundo momento relacionado à transferência de competências e responsabilidades para os níveis locais, notadamente de ações/políticas pautadas na prevenção da violência e criminalidade, a qual também é financiada com recursos federais e locais (mesma ordem de distribuição acima) e, igualmente, sofre interferência da União. Assim, os municípios são incentivados a formularem políticas de prevenção primária ou secundária, responsabilizando-se pela execução de estratégias e ações relativas à redução de situações de risco e preditivas da violência local.

Neste tocante, os municípios de Pernambuco apresentam maiores avanços em relação aos da Bahia. Isso pode ser afirmado pela existência regular de intervenções e da articulação contínua com o Governo Federal ou mesmo pelo fomento de espaços formais de articulação e intercâmbio político (Fórum Estadual de Gestores, Consórcio Metropolitano) entre os governos subnacionais, contribuindo para uma elevação do status da questão da segurança no âmbito municipal e para a assunção definitiva do tema na agenda política local.

¹⁷ Este tipo de relação entre União e município foi verificada em toda a amostra populacional de Governos Locais que implementam o SUSP e não apresentou variações consideráveis.

¹⁸ Verticalizada não no sentido de obrigatoriedade, mas de condicionalidade onde a política (formato e incentivo) parte do nível nacional para o nível local. A União também estipula os critérios básicos para recebimento dos recursos, além de avaliar as propostas políticas e conhecimentos prévios locais.

¹⁹ Embora a SENASP viabilize recursos para a implantação do SUSP via Conselhos Comunitários de Segurança em nenhum município foi identificada tal situação.

Ainda no campo de reformas na camada administrativa, um terceiro movimento foi identificado. Trata-se da criação de secretarias municipais específicas para o provimento e planejamento da função de segurança e defesa social. Estas foram identificadas como resultado de articulações travadas entre município e Governo Federal (amostra da Bahia) e entre municípios e municípios e entre Estado e municípios (amostra de Pernambuco), seguindo, portanto, uma linha mais vertical para a primeira amostra e horizontal para a segunda.

Machado (2008), afirma que as escolhas públicas podem expressar a aposta em barganhas horizontais estabelecidas diretamente dentre entes subnacionais afetados por determinada problemática ou pela abertura de oportunidades. No caso dos municípios pernambucanos estudados, a persistência dos índices alarmantes de criminalidade como problema público comum aos municípios, e ao próprio Governo Estadual, associado à janela de oportunidade (Clima Nacional)²⁰ da política federal parece ter contribuído para a experiência do Consórcio Metropolitano, o qual por sua vez, influenciou o movimento de criação de secretarias municipais. Já no caso da Bahia, tal escolha parece ter sido diretamente decorrente da oportunidade de estreitamento da relação vertical entre o município e a União, ocorrido em apenas um caso.

Para Zanetic e Khan (2006), a criação de secretarias específicas pode derivar-se da lógica da teoria das janelas quebradas, a qual afirma que uma janela quebrada e não consertada de imediato atrai outras pedras, mas se prontamente for consertada, emite um aviso de que os agentes importam com o que acontece ao redor e que estão dispostos a manter a integridade física e moral do objeto/localidade em questão. Segundo os autores, isso revela que o Governo Local tem em seu poder instrumentos eficazes de lidar com a criminalidade e, por sua vez, a criação de secretarias publiciza a intenção local de tratar das questões de segurança, ao passo em que indica que recursos serão alocados para a área ou que, pelo menos, os recursos disponíveis devem levar em conta a problemática no momento de decisão sobre onde e como serão investidos.

²⁰ Clima nacional – situação na qual diversas pessoas compartilham temporariamente as mesmas questões, consistindo num ambiente que cria incentivos em relação a algumas idéias e desestímulo de outras (KINGDOM, apud, Capella, 2007).

Interessante notar que a implantação do SUSP em municípios de Pernambuco apresenta constrangimentos em comum, os quais são característicos da gestão de políticas públicas de prevenção, quais sejam, as dificuldades de articulação intragovernamental. Isso expõe fragilidades da burocracia local em lidar com questões específicas de segurança. Um óbice considerável pelo fato de a política preventiva necessitar da articulação intersetorial, sobretudo com as pastas de saúde e educação. Todavia, a literatura aponta para uma maior sustentabilidade das intervenções formuladas e implementadas pelos níveis locais, se comparadas àquelas propostas unilateralmente pela União (Cano, 2006).

Em Pernambuco foi verificada a existência de mecanismos incentivadores das relações intergovernamentais horizontais na implantação do SUSP (Consórcio Metropolitano; Fórum Estadual de Gestores Municipais, Plano Estadual de Segurança Pública) os quais envolvem, no contexto investigado, algumas questões transversais relevantes: a) proximidade territorial entre governos locais que implantam o SUSP; b) enfrentamento comum de graves problemas derivados da violência e criminalidade; c) entendimento compartilhado sobre a relevância de políticas preventivas; d) alinhamento político-partidário entre a maioria dos governos municipais, a esfera estadual e o Governo Federal. Estes mecanismos apresentam resultados tanto na camada administrativa quanto fiscal. Interessante observar que a amostra baiana não apresentou nenhuma das condições acima, reforçando a idéia da relevância das relações intergovernamentais nestes contextos.

De acordo com Falletti (2006), as reformas nas camadas administrativas, em geral, são acompanhadas seqüencialmente de reformas na camada fiscal. Ou seja, a transferência de responsabilidades costuma ser financiada pelo nível nacional ou, em menor frequência, pelos subnacionais. Contudo, a descentralização administrativa dos eixos preventivos do SUSP não traz em seu bojo uma descentralização fiscal. Ainda que esta venha sendo financiada pelo Governo Federal, o desenho da política de financiamento e os mecanismos de repasse de transferência de recursos são insuficientes para garantir a continuidade das intervenções locais ou uma autonomia fiscal em relação à política.

Do mesmo modo, o FNPS não apresenta regras específicas e estáveis sobre o montante disponível, nem sobre os percentuais de repasse entre Estados e

municípios. Um esforço em direção à reforma fiscal, decorrente de negociações entre municípios e Estado, revela-se no projeto de lei estadual que visa a estabelecer repasse de cota-parte do ICMS para os municípios que apresentarem redução nas taxas de criminalidade e violência em Pernambuco. (Fonte: Folha de Pernambuco Digital, nov/2007). Este projeto impende formalizar, potencializar e reconhecer os investimentos municipais das grandes e médias cidades no setor.

Para além dos empenhos na implantação de intervenções pautadas em um novo conceito e no redimensionamento das funções, responsabilidades e possibilidades dos entes subnacionais, a política nacional do SUSP ainda depara-se com um legado institucional obsoleto que: i) constringe reformas na camada política; ii) dificulta uma maior participação dos municípios com investimentos financeiros; iii) implica numa instabilidade de intervenção da União; iv) não garante a transferência de recursos dos Estados para os municípios, bloqueando a cooperação institucional e a complementaridade política; e v) interfere na legitimidade das instituições municipais e de suas intervenções políticas frente aos órgãos estaduais historicamente e legalmente constituídos para a execução do setor.

Os constrangimentos decorrentes da ausência de regras, inadequações jurídicas e padrões de comportamento e incentivo parecem exercer mais peso na dinâmica de institucionalização da política nacional em ambientes nos quais o processo de implementação teve como base principal e, exclusiva, a relação entre União e Município e que concentrou avanços apenas nos movimentos iniciais de reforma da camada administrativa, conforme pode ser detectado na amostra baiana.

Em sentido oposto, avanços mais alargados na esfera administrativa e fiscal sugerem o favorecimento da robustez das políticas municipais e, conseqüentemente, do SUSP, ainda que a reforma no âmbito da camada política não venha ocorrendo de forma mais sistemática. Isso não significa afirmar que as regras formais em vigência não exerçam influência, contudo, indicam a existência de pactos e de arranjos como instrumentos de desenvolvimento da política e legitimação das novas intervenções e ações políticas na área.

Finalizando, argumenta-se que uma explicação pertinente para a questão colocada perpassa, necessariamente, pela observância da existência de relações horizontais tanto entre municípios, quanto entre os municípios e os Estados, no âmbito do processo de implantação da política nacional, tendo em vista que os achados apontam para o fato de que quanto mais estruturadas e permeáveis forem as articulações entre entes subnacionais, mais convergentes serão suas políticas e institucionalizados serão seus processos e mecanismos²¹.

²¹ Adverte-se que o exercício de reflexão proposto não objetivou traçar uma análise comparativa entre municípios de dois estados. Entretanto, o estudo deste quantitativo de casos e as correlações entre as variáveis observáveis concorreram para a estruturação de duas amostras estaduais, tendo em vista que o modelo de análise utilizado indicou a concentração de categorias comuns e predominantes nos casos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“*Descentralizar, concentrar ou pactuar?*” A compreensão da participação do Governo Federal na definição de diretrizes para a política de segurança pública no Brasil, bem como as reflexões sobre como esta política tem sido implantada nos municípios tornaram-se possíveis, inicialmente, a partir da identificação de três questões de pesquisa, quais sejam:

- i) Como o SUSP está sendo implantado nos municípios da Bahia e de Pernambuco?
- ii) Como as políticas municipais de segurança pública existentes convergem para a implantação do SUSP?
- iii) Quais variáveis explicam diferentes comportamentos e estágios diferenciados dos processos de implementação?

Por conseguinte, as respostas para as questões postas constituem as contribuições mais significativas deste trabalho e orientam a reflexão sobre o problema maior colocado pela pesquisa.

Anterior à apresentação dos principais argumentos, convém observar as seguintes ponderações: (i) este estudo teve um caráter exploratório e, como tal, não teve a pretensão de conclusões definitivas, propondo-se a discutir os achados da pesquisa, notadamente, a partir de algumas constatações teóricas fundamentais e indicar possibilidades para o desenvolvimento de novos estudos sobre a temática; (ii) a análise aqui apresentada não intentou ser um estudo comparativo, ainda que os resultados encontrados indiquem estágios diferenciados de implementação do SUSP nos municípios dos estados analisados. A comparação envolveria modelos heurísticos e técnicas de análise, os quais não foram abordados neste estudo; (iii) a discussão teórica abarcou escolhas as quais repercutiram, tal maneira, na compreensão dos achados da pesquisa. Significa admitir que a literatura utilizada não teve a pretensão de ser exaustiva e que conceitos e modelos teóricos de outras matizes poderiam ser igualmente adequados para a leitura pretendida.

Em relação às duas primeiras questões, o conjunto de evidências coletadas pela pesquisa de campo tornou possível o argumento de que os processos de

implementação do SUSP em municípios da Bahia e de Pernambuco perpassam, essencialmente, pelo estabelecimento de uma relação intergovernamental (União-Municípios) verticalizada, na qual a interferência direta da União é tão relevante quanto a disponibilização de recursos financeiros e materiais. No entanto, a existência de uma indução federal, dada por meio de relações verticais, consiste numa condição necessária, mas não suficiente, haja vista que não garante a institucionalização da política em nível local em virtude das fragilidades do desenho da política nacional, das políticas municipais prévias e instituições legadas.

Outro aspecto observado diz respeito ao fato de os convênios firmados para a implantação do SUSP nos municípios transcorrerem para um processo de modernização dos órgãos municipais existentes muito mais ligado às questões infra-estruturais e técnicas do que institucional. Ainda neste sentido, fica evidente que a formulação e implementação de políticas preventivas demandam uma revisão dos legados e padrões de relações constituídos entre Prefeituras e Burocracias militares para o desempenho da segurança pública em nível local. Outrossim, uma maior complexidade das políticas locais e das relações intergovernamentais no nível horizontal parece interferir substancialmente para a existência de comportamentos e estágios diferenciados nos processo de implementação da política.

Nesta linha de raciocínio, as possíveis elucidações sobre a última questão de pesquisa apresentada direcionam as análises para a observância de que a existência de relações horizontais tanto entre municípios, quanto entre os municípios e os Estados, no âmbito do processo de implantação da política nacional podem implicar em variações no comportamento da política, ainda que seu desenho seja definido de forma mais universal, tendo em vista que os achados apontam para o fato de que quanto mais estruturadas e permeáveis forem as articulações entre entes subnacionais, mais convergentes serão suas políticas ao SUSP e institucionalizados serão seus processos e mecanismos.

Merecem destaques as seguintes constatações: i) a ausência de regras e inadequações jurídicas relacionadas parecem exercer mais peso sobre a dinâmica de institucionalização da política nacional em ambientes nos quais o processo de implementação teve como base principal e, exclusiva, a relação entre União e Município e que concentrou avanços apenas nos movimentos iniciais de reforma da

camada administrativa; ii) avanços mais alargados na esfera administrativa e fiscal, decorrentes do estreitamento de relações horizontais entre União, Estado e Municípios, sugerem o favorecimento da robustez das políticas municipais e, em certa medida, modificações nos padrões tradicionais da política estadual, restringindo as conseqüências do descompasso entre a ação política, que busca contemplar os papéis de novos atores e a dinâmica atual dos cenários do campo, e as instituições existentes.

Finalizando, cumpre destacar uma particularidade da ação da União no âmbito da política de segurança pública e na transferência de responsabilidades. A União propõe descentralizar competências que, grosso modo, legalmente são do Estado, mais detidamente da Polícia Militar. Esta interferência, aparentemente, é possível pelos resultados insuficientes das políticas estaduais e pelos avanços recentes e esforços em desvincular os problemas de segurança ao arcabouço militar. Ou seja, as reflexões e reconsiderações acerca da natureza multissetorial das questões da violência e insegurança social contribuem para legitimar este movimento de aproximação tanto do Governo Federal quanto dos Governos Locais em direção a uma pauta comum.

Ainda neste tocante, observa-se que na retomada de seu papel político, o Governo Federal optou por realizar um movimento de centralização estabelecendo critérios e mecanismos de transferência de recursos, competências, complementaridades e condicionalidades entre os níveis subnacionais na execução da política nacional de segurança pública.

Nesta direção, a recente participação do governo federal na política pública de segurança caracteriza-se pelo esforço em alinhar as políticas estaduais e municipais a um plano e programas formulados em nível federal, conferindo aos demais níveis de governo, agentes, responsabilidades para aplicar recursos federais e complementá-los. Dessa forma, o governo federal implementa seus programas, construindo espaços de poder para definir, unilateralmente, regras e procedimentos de ação pública às quais Estados e municípios devem respeitar, caso desejem participar dos programas federais e ter acesso aos seus recursos.

As modificações decorrentes e intensificadas pela atuação direta do Governo Federal na política de segurança pública²² não significa afirmar que antes da criação da SENASP e do funcionamento do FNPS não existissem articulações entre os níveis de governo, nem mesmo que a atuação de cada nível, neste novo desenho, esteja restringida a ações específicas delimitadas pela proposta nacional, uma vez que possuem relativa autonomia política e administrativa para desenvolverem papéis diversos. Todavia, estas modificações possibilitam visualizar a emergência de novos papéis e mecanismos de incentivo e relações no processo de descentralização da política de segurança pública. A distribuição dos recursos da União, oriundos do Tesouro e do FNPS, reforça a idéia, exposta acima, de que é possível visualizar um movimento de centralização não somente nos aspectos normativos, mas, inclusive, naqueles relacionados aos gastos²³.

De toda maneira, para uma política tradicionalmente estadual, cuja participação da União era ainda menor que a dos municípios, a política federal de segurança pública e as transferências de recursos para os governos locais indicam a possibilidade e a concretização de novos rumos políticos, articulações e desempenhos governamentais. Neste cômputo, permanecem importantes questões a serem ponderadas e investigadas, as quais dizem respeito à continuidade das intervenções, aos ciclos interdependentes das políticas, tendo em vista que intervenções públicas geram demandas sociais subseqüentes, à avaliação de seus resultados, e à forma de interação entre novas e prévias instituições, centrais e periféricas, nos processos de implementação e suas limitações e potencialidades, a depender do arranjo de relações intergovernamentais do setor nos contextos geográficos e políticos em que se inscrevem.

²² Vide Esquema 1 - apêndice

²³ Vide gráfico 5 – apêndice

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Luiz Fernando, COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

ABRÚCIO, Luiz Fernando. Para além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FELURY, Sonia (et.al). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 508p.

ALMEIDA, M. Hermínia Tavares. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB*, São Paulo, n. 51, 1.º semestre de 2001

ALMEIDA, M. Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.24, jun/2005.

ARRETCHE, M. T.S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.2, São Paulo, abr/jun, 2004.

ARRETCHE, M. T.S. Mitos da Descentralização: mais eficiência e democracia nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS*. n. 31, 2006

ARRETCHE, M. T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS*, v.14, n.40, jun/1999, pp.111-141.

ARRETCHE, M.T.S. *Estado Federativo e Políticas Sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: REVAN/FAPESP, São Paulo, 2000. 304p.

ARRETCHE, M.T.S. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: *Revista de Educação e Sociologia*. Campinas, v.23, n.80, jul/2002. pp.25-48.

BAHIA. Secretaria de Segurança Públicas do Estado da Bahia – SSP/Ba. Projeto Polícia Cidadã, 1998.

BANCO MUNDIAL, 2003. Descentralization: what, why and where.

BARREIRA, C. Em Nome da Lei e da Ordem: a propósito da Política de Segurança Pública. In: *São Paulo em Perspectiva*, 18(1): 77-86, 2004.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local: uma revisão da literatura. In: *BIB*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS. n.º. 48, p. 51-67. 1999.

BRANTINGHAM, P; FAUST, F. *A Conceptual Model of Crime Prevention*. 1997.

BRASIL, 1937. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

BRASIL, 1946. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

BRASIL, 1967. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

BRASIL, 2008. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 21, de 2005. Senado Federal.

BRASIL, Guia Prático para a Elaboração de Projetos para os Municípios. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2006.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2003.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2002.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Relatórios de Avaliação (2006-2009)*.

BRASIL, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Ministério da Justiça / SENASP.

BRASIL, Sistema de Convênios. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/TransparenciaWeb/>.

BRASIL. Parecer que dispõe sobre o Projeto de Lei 1937/2007. Câmara dos Deputados, 2009.

BRASIL. Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS). 2000.

BRASIL. Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil. 2003. Ministério da Justiça / SENASP

BRASIL. Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006 (Relatório de Execução). 2007. Ministério da Justiça / SENASP.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *SUR - Revista Internacional De Direitos Humanos*, n. 5, ano 3, 2006.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

COSTA, Ivone Freire. *Polícia e Sociedade: gestão da segurança pública, violência e controle social*. Salvador: EDUFBA, 2005. 244 p.

DEUBEL, A. N. R. *Políticas Públicas: formulação, implementação e avaliação*. Bogotá, 2007.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995. pp. 385-415.

ESPINHEIRA, Gey. *Sociabilidade e Violência: Criminalidade no cotidiano de vida dos moradores do subúrbio ferroviário de Salvador*. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia. Universidade Federal da Bahia. 2004. 204 p.

FALETTI, T. Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, Anuário, 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. IPEA: Planejamento e políticas públicas, Brasília, v.21, 2000.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *O&S*, vol. 9, n. 23, jan./abr. 2002.

GUIMARÃES, M. C; ARAÚJO Filho, V. Análise da Gestão Compartilhada do Sistema Único de Saúde em Municípios Baianos. *Relatório Final de Projeto de Pesquisa*. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, 2007. Mimeo.

INGRAM, H. Implementation: a review and suggested framework. In: WILDAVSKY, Aaron. *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham House Publishers.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1986

LAWRENCE W; SHERMAN, et al. 1997. Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. *Report to the U.S. Congress*. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice, 655p.

LEVI, M. Uma Lógica da Mudança Institucional. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, de Janeiro, vol. 34, no. 1, 1991, p. 79-99.

MACHADO, J. A. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: apostas e armadilhas. *DADOS*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.51, no. 2, 2008. PP. 433-457.

MAINTZ, R. *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1983.

MARIANO, Benedito Domingos. *Por um Novo Modelo de Polícia no Brasil*: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. Coleção Brasil Urgente. 183 p.

MARQUES, E. ARRETCHE, M. In:_____. (orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

MENY, I; THOENIG, J. C. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciência Política, 1992.

MESQUITA NETO, Paulo de. Segurança, Justiça e Direitos Humanos no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs). **Segurança Pública e Violência**: o Estado está cumprindo seu papel? 1ª. ed. São Paulo: Contexto, 2008, p.53-64.

PAIXÃO, A. L. Crime, controle social e consolidação da cidadania. In: REIS, F. & O'DONNELL, G. (eds.). *A democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1988. pp.168-199.

PENALVA, A. M. S. *Município, Descentralização e Território*. São Paulo: Forense, 2008.

PERNAMBUCO. Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RMR. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – CONDEPE, 2007.

PERNAMBUCO. Plano Municipal de Segurança Cidadã. Secretaria de Desenvolvimento Humano e Segurança Cidadã. SDHSC, Recife, 2007.

RATTÓN, J.L; BARROS, M. Polícia, *Democracia e Sociedade*. Pernambuco: Lumen Juris, 2006.

RODDEN, J. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre significados e medidas. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005

ROLIM, Marcos. *A síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Polícia y Seguridad Ciudadana en Brasil. In: ALVARADO, Manuel Bernarles e SIERRA, Gerónimo de. *Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el Mercósul*: hacia un proyecto propio em el Siglo XXI. Uruguay: UNESCO/CLACSO. 2004. p. 169-172

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil*: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2007.

SCKOPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Belknap Press of Harvard University Press (Cambridge), 1992

SENTO-SÉ, João Trajano (org). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, C. Brazilian metropolitan regions: regime change and governance. *Public Administration and Development* (Metropolitan Governance Reform). V. 25, n. 4, 341–350, Outubro de 2005.

SOUZA, C. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51. Fev 2003.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, V. 44, n. 3, 2001. p. 513-560.

SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. *São Paulo em Perspectiva*, 2004, 18(2): 27-41.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização, *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 1998, 41 (3): 569-591.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States, *Development and Change*, 1996, 27(3): 529-555.

TOURINHO, Marta Fernanda Peres. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?* 1ª. ed. São Paulo: Contexto, 2008, p. 101-111.

WILDAVSKI, A.B. *Federalism and Political Culture*. New Jersey, 1998.

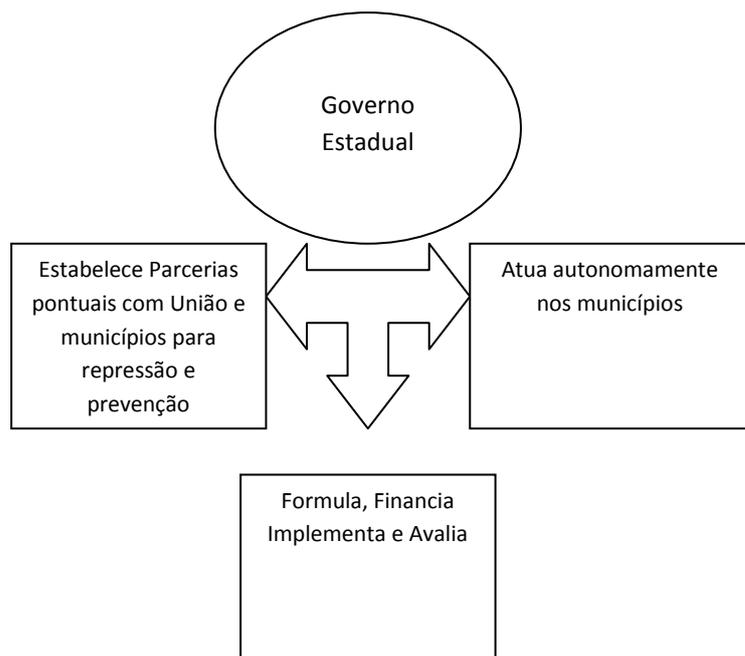
ZANETIC, A; KAHN, T. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. In: *BRASIL*, Concurso Nacional de Pesquisa Aplicada em Justiça Criminal e Segurança Pública. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública. 2006.

ZAVERUCHA, j. Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime: An Authoritarian Legacy. *Latin American Research Review*, v.34, n.2, 1999, p.43-73.

APÊNDICES

Esquema 1 - *Desenhos das Relações Intergovernamentais no Âmbito da Política de Segurança*

Desenho das RIGs (1989 a 1996)



Fonte: autoria própria.

Desenho das RIGs (1997 a 2009)

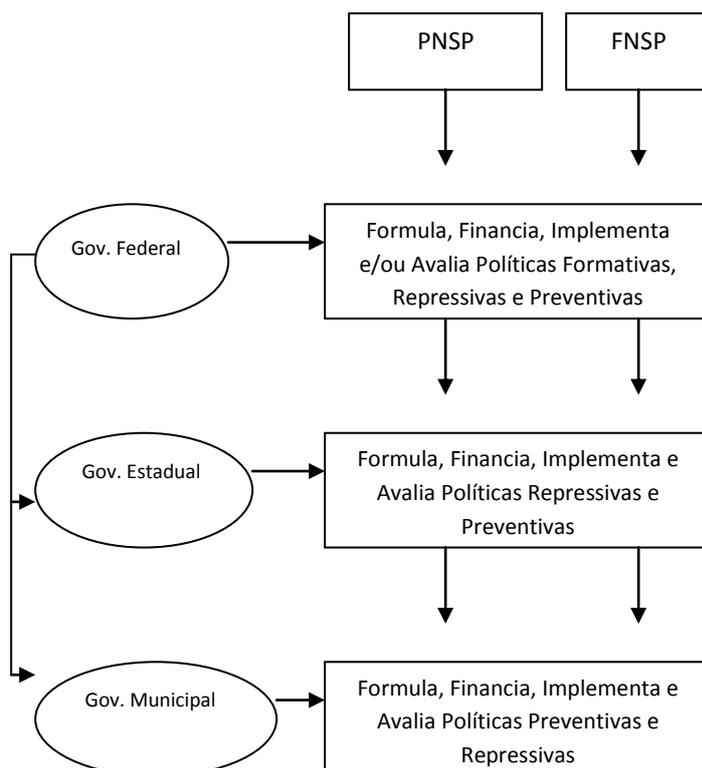
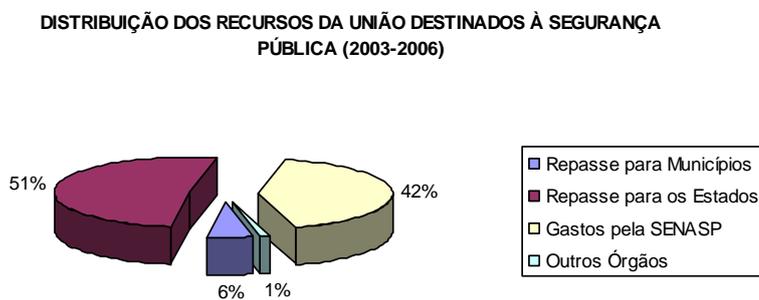


Gráfico 5 – Distribuição dos Recursos da União Destinados à Segurança (2003-2006)



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.