



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA



**FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA
E CIDADANIA**

JOSEMAR DIAS CERQUEIRA

O MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Salvador
2014

JOSEMAR DIAS CERQUEIRA

O MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de mestre em Segurança Pública.

Orientadora: Dr^a. Maria Salete Souza de Amorim

Salvador
2014

JOSEMAR DIAS CERQUEIRA

C416

Cerqueira, Josemar Dias,
O município na segurança pública / por Josemar Dias Cerqueira. – 2014.
84 f.

Orientador: Professora. Dra. Maria Salete de Souza Amorim.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de
Direito, 2014.

1. Segurança pública. 2. Municípios. 3. Violência urbana. I. Universidade
Federal da Bahia

CDD- 342.0418

JOSEMAR DIAS CERQUEIRA

O MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 21 de julho de 2014

Banca Examinadora

Maria Salete Souza de Amorim – (Orientadora) _____
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia, Brasil

Paulo Guedes (Coorientador) _____
Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa, Portugal
Professor Adjunto III da Universidade Federal da Bahia, Brasil

Luiz Cláudio Lourenço _____
Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia, Brasil

Dedico este trabalho a minha filha Ana Ester, que tantas vezes exigiu minha presença, retirando-me desta dissertação, mas mantendo minha lucidez e minha mente aberta, bem como a minha esposa Joice, que tantas vezes estimulou o retorno aos estudos e distraiu minha filha, sendo responsável direta por minha serenidade.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Prof.^a Maria Salete Souza de Amorim, com carinho especial, pela paciência, pela dedicação incansável, pela qualidade e pela disponibilidade em ensinar. Sem palavras e que Deus lhe abençoe.

Aos colegas do mestrado, que criaram o ambiente ideal para distribuição do conhecimento e alegria em estudar.

Aos professores do Mestrado Profissional em Segurança Pública Justiça e Cidadania, sua coordenação e servidores, sempre disponíveis às dúvidas.

Ao Professor Paulo Guedes, que além de abraçar o projeto, se empenhou em disponibilizar materiais e ajudar na construção do texto.

Aos meus pais, meus irmãos e amigos, que formam a base de valores que estimula a busca pelo conhecimento.

Obrigado a todos, os citados e não especificados, pois compartilham comigo do término do trabalho.

CERQUEIRA, Josemar Dias. O MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA. 82 f. il. 2014. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito, Salvador, 2014

RESUMO

O trabalho objetiva uma reflexão crítica sobre a atuação dos municípios no enfrentamento dos problemas na área de segurança pública, através de uma pesquisa bibliográfica e análise documental. A análise bibliográfica e documental teve como fontes principais: livros, artigos, teses, documentos oficiais, leis, relatórios, dados estatísticos, jornais e revistas. Foram utilizados, ainda, dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/ Ministério da Justiça), pelo Fórum de Segurança Pública, entre outros, tendo em vista elucidar a questão de pesquisa. No desenvolvimento do texto, estudou-se a trajetória histórica da questão da segurança na sociedade brasileira, com ênfase na participação municipal, visando compreender a atual configuração do aparato de segurança pública no Brasil e a dimensão municipal no contexto da Constituição Federal de 1988. Dentro de novos paradigmas aplicados ao combate da violência, a dissertação analisou a instituição da guarda municipal e a possibilidade de alternativas para os problemas relacionados à participação dos municípios na segurança pública, particularmente no tocante às interferências sociais e urbanas, além da própria formatação administrativa dos municípios, inclusive com propostas de eventuais modificações legislativas.

Palavras chaves: 1. Segurança Pública. 2. Municípios. 3. Violência Urbana.

CERQUEIRA, Josemar Dias. The municipality in the public safety. 82 f. il. 2014. Thesis (masters) - Universidade Federal da Bahia. Faculty of Law , Salvador, 2014

ABSTRACT

The work aims at a critical reflection on the role of municipalities in dealing with problems in the area of public safety, through a bibliographic research and documentary analysis. The literature review and documentary had as main sources: books, articles, theses, official documents, laws, reports, statistical data, newspapers and magazines. They were also used secondary data made available by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the National Secretariat of Public Security (Senasp/ Ministry of Justice), the Forum for Public Security, among others, to clarify the issue of research. In the development of the text, we have studied the historical trajectory of the issue of safety in the Brazilian society, with an emphasis on municipal participation, seeking to understand the current configuration of the apparatus of public security in Brazil and the municipal dimension in the context of the Federal Constitution of 1988. Within new paradigms applied to combat violence, the dissertation examined the institution of municipal guard and the possibility of alternatives to the problems related to the participation of municipalities in public safety, particularly in relation to interference social and urban, in addition to the own administrative formatting of municipalities, including with proposals for legislative amendments.

Keywords: 1. Public Security. 2. Municipalities. 3. Urban Violence

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Tempo de formação dos policiais brasileiros.	37
Gráfico 1	Percentual de municípios com Guarda Municipal em cada Unidade da Federação em 2012	42
Gráfico 2	Percentual de municípios com Guarda Municipal em cada Unidade da Federação em 2009	43
Gráfico 3	Relação entre o efetivo da Guarda Municipal no Estado e a Polícia Militar, excluindo-se bombeiros	44
Gráfico 4	Evolução das principais atividades das Guardas Municipais-2006/2012	47
Gráfico 5	Percentual de municípios com Guarda Municipal por população dos municípios -2009/2012	49
Figura 2	Triângulo do Crime	53
Figura 3	Estratégias de políticas públicas por forma de gestão	58
Figura 4	Organograma da Secretaria de Segurança Pública de Passo Fundo/RS	67
Figura 5	Evolução dos homicídios na cidade de Diadema/SP (%)	69
Figura 6	Fluxo as atividades municipais na área de segurança pública	72

SUMÁRIO

1	Introdução	11
1.1	Problema de pesquisa e objetivos	11
1.2	Aporte metodológico	14
1.3	Estrutura do trabalho	16
2	Atuação Municipal na segurança pública	17
2.1	A Federação brasileira	17
2.2	A visão tradicional do papel do município na segurança pública	20
2.3	A ampliação da atuação do município na segurança pública	23
2.4	Novos paradigmas para a Segurança pública	33
3	Guardas Municipais	40
4	O Espaço Urbano	52
5	Políticas Públicas Municipais	57
6	Experiências de políticas municipais	65
7	Considerações finais e recomendações aos pequenos municípios	70
	Referências	76

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

O tema da segurança pública tem sido amplamente abordado, nos últimos anos, por diversos pesquisadores nas diferentes áreas do conhecimento. A ênfase acerca do papel do município na área da segurança pública teve maior repercussão no Brasil após a Constituição Federal de 1988, que atribui a responsabilidade e a atuação do aparato de segurança pública aos Estados e à União, reservando aos municípios a atuação na segurança viária (emenda constitucional 82 de 17 de julho de 2014) e a constituição de guardas municipais. O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13022 de 8 de agosto de 2014) especificou que ao lado da proteção do patrimônio público, as guardas tem a função de proteção municipal preventiva.

O termo município foi entendido sob o aspecto público, do poder executivo, não sendo abrangidas por este trabalho as iniciativas privadas que repercutem na segurança pública, em regras executadas por organizações não governamentais. Da mesma forma, até pelo seu caráter singular e similar aos Estados, o Distrito Federal não foi objeto de considerações.

Do ponto de vista geográfico e territorial, o município é o primeiro elemento de inserção do indivíduo no âmbito da República Federativa. Na prática, as políticas públicas estaduais e federais são implementadas pelos gestores municipais, que são também responsáveis pela elaboração e execução de planos e programas de cunho municipal.

Observa-se uma interação entre o município – ente da República Federativa do Brasil, nos termos do art.1º da Constituição Federal de 1988 – e a segurança pública pela própria vinculação do cidadão ao seu espaço territorial, isto é, por ser o município o elemento mais próximo entre o indivíduo e poder vigente. Diante desta premissa de interação, se faz necessária uma avaliação da legislação que regula o funcionamento do aparato público da segurança pública e o papel destinado – direta e indiretamente – ao município neste sistema, principalmente se este papel é o adequado às novas teorias sobre o tema da segurança pública e aos momentos de escalada de violência da sociedade de risco, já que, por exemplo, “três em cada dez brasileiros que vivem em cidades com mais de 15 mil habitantes dizem

ter sofrido ao longo da vida algum dos 12 tipos de crimes ou ofensas contemplados na Pesquisa Nacional de Vitimização, divulgada pelo Ministério da Justiça” (ARAÚJO, 2013).

No tocante à área de segurança pública, se observa uma dificuldade operacional por parte dos Estados em prover uma força de segurança adequada à diminuição da violência em toda a sua extensão territorial, e qual é a dimensão da denominada atuação invisível dos municípios, através de convênios que proporcionam ajuda material das mais diversas: como combustível, cessão de prédios, e até gratificações. Tal conjuntura tem fomentado a discussão em torno da viabilidade de se ter nos municípios uma força policial própria, com prioridades adequadas à realidade local, experiência que já acontece em outros países.

O Brasil alcança índices significativos de violência quando comparado a países na mesma situação de desenvolvimento econômico ou mesmo dentro dos padrões considerados como esperados pelos organismos internacionais. Dentro deste cenário, a preocupação com a segurança pública é natural e ocupa o inconsciente coletivo, gerando na população o anseio por respostas rápidas às suas necessidades, de forma a viabilizar correções de rumos visando reduzir a violência. Esta realidade levanta questionamentos sobre o atual papel desempenhado pelos municípios, e pela guarda municipal, dentro da sistemática doutrinária que envolve a segurança pública. Registre-se que o cidadão comum vincula redução de violência a aparato policial, normalmente repressivo, estando ele fora do alcance dos municípios. Nesse sentido, o problema de pesquisa investigado buscou responder a seguinte questão: Quais são os novos rumos teóricos e doutrinários sobre o papel do município na segurança pública, diante da crescente aceleração da violência no Brasil?

Foram formuladas outras questões subjacentes, que nortearam o trabalho e que serviram para refletir sobre a temática e elaborar os capítulos desta dissertação:

- A. Quais são os elementos balizadores para a adequação da segurança pública às diretrizes da Constituição Federal de 1988?
- B. Qual são os papéis, direto e indireto, destinados ao município na questão da segurança pública pela Constituição Federal?
- C. Como o Projeto do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – aborda o papel dos municípios?
- D. Como o Direito Comparado trata a o papel do município no sistema de segurança pública?
- E. Quais as principais vantagens e desvantagens na criação de forças de segurança municipais?

Nesta perspectiva, a pesquisa tem como objetivo geral: analisar o papel atual dos municípios brasileiros na segurança pública tendo como base os princípios da Constituição Federal de 1988 e os novos desafios vividos pela escalada da violência. E como objetivos específicos este trabalho se propõe: 1) indicar as possíveis formas de atuação dos municípios na área da segurança pública; 2) analisar o papel da guarda municipal na área da segurança pública; 2) identificar a importância do espaço urbano e das políticas municipais na prevenção das mais diversas violências; 3) elaborar sugestões e propostas, especialmente para pequenos municípios.

O presente trabalho apresenta a estrutura do aparato policial nacional e seu processo de formação e regramentos, identificando o sistema de princípios pertinente à segurança pública. Ao relacionar as principais atribuições – diretas e indiretas – dos municípios na segurança pública, bem como os resultados de algumas experiências já identificadas na história do Brasil e no mundo, pondera-se sobre a possibilidade de ampliação do papel atual dos municípios na segurança pública, o que eventualmente exigirá propostas de alterações legislativas.

Feita a análise legislativa, tendo como foco a apreciação do tema a partir da Constituição Federal de 1988, exige-se uma digressão sobre o processo histórico de definição do papel do município na segurança pública, pontuando alguns entendimentos modernos sobre o tema e mostrando exemplos da realidade em outras nações. Nesta ponderação estuda-se, por exemplo, o campo de atuação usual das cidades – políticas urbanas e sociais – e sua repercussão na segurança pública, avaliando o quanto a questão da violência atua como um dos fatores na definição de áreas prioritárias a serem urbanizadas ou recuperadas, a receberem escolas ou projetos sociais e como tais ações devem ser coordenadas com as demais ações relacionadas à segurança pública e seus atores.

O tema é justificável pela relevância de se compreender o papel da execução e gestão do aparato da segurança pública no Brasil. A sociedade, por sua vez, se vincula de forma mais direta e imediata com os municípios, e de forma apenas mediata à União e aos Estados, imaginado que os governantes municipais, à exceção da gestão das guardas municipais, não parecem interferir no combate à violência, mesmo quando o Brasil vem experimentando uma descentralização das atividades governamentais de cima para baixo, isto é, da União para os Estados e municípios, assim como entre Estados e municípios.

Existe uma vasta literatura sobre Polícia e Policiamento, entre elas a Coleção Polícia e Sociedade, do NEV/USP, onde a questão da polícia no âmbito municipal é abordada em pequena escala, com destaque para a guarda municipal, no caso do Brasil e, em diferentes formatos no caso de outros países. A produção acadêmica sobre guardas municipais ainda é incipiente, com ênfase na formatação legal ora existente, e ainda é menor a literatura sobre como a gestão administrativa municipal interfere na segurança pública.

A literatura sobre urbanismo ou políticas sociais é bem significativa, mas ainda são escassas as obras que discutem a coordenação de tais ações estatais com a postura vigente na segurança pública. Registre-se que a relação urbanismo com a violência já remonta à Escola Criminológica de Chicago, sendo recriada e reformatada posteriormente em outros lugares como New York e Bogotá.

O trabalho possibilitou a análise e a identificação de alternativas para os problemas relacionados à participação dos municípios na segurança pública, ainda que tais soluções não tenham sido aplicadas no Brasil. Buscou discutir questões e abordagens – teóricas e práticas -, particularmente no tocante às interferências sociais e urbanas, além da própria formatação administrativa dos municípios, inclusive com propostas de eventuais modificações legislativas.

1.2 APORTE METODOLÓGICO

A pesquisa tem como base a abordagem qualitativa, de cunho analítico e reflexivo. As fontes de primeira ordem foram as bibliográficas e documentais, com análise preponderante da doutrina e jurisprudência nacional, conjugada com posicionamentos de autores estrangeiros sobre aspectos do tema em questão. Na busca, portanto, do alcance dos objetivos propostos foi realizado um levantamento inicial da bibliografia existente sobre o tema, e se observou uma escassez de material sobre a questão central analisada nesta dissertação.

Os trabalhos, em geral, abordam as questões de segurança pública e das questões municipais de forma desvinculada. Alguns pesquisadores começam a examinar o papel dos municípios de forma pontual, avaliando a atuação das guardas municipais. A produção legislativa também forneceu informações relevantes, apresentando, dentre outras coisas, a evolução da formatação legal das forças policiais no Brasil e projetos de lei em tramitação na área de segurança pública.

Há de se pontuar que a pesquisa bibliográfica e a análise documental constituem o cerne deste trabalho, possibilitando uma reflexão crítica sobre o objeto de estudo proposto, uma problematização acerca da atuação dos municípios no enfrentamento dos problemas na área de segurança pública, uma explanação sobre experiências positivas que já ocorrem em municípios brasileiros e uma forma de contribuir com propostas e alternativas viáveis no campo da segurança pública no Brasil.

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. Essa é a principal diferença entre a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5).

A ponderação do momento histórico, em matéria tão volátil a diversas variáveis tais como sistema de governo e valores sociais, é de suma importância, sendo “primordial em todas as etapas de uma análise documental que se avalie o contexto histórico no qual foi produzido o documento, o universo sócio-político do autor e daqueles a quem foi destinado” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 8). A análise bibliográfica e documental teve como fontes principais: livros, artigos, teses, documentos oficiais, leis, relatórios, dados estatísticos, jornais e revistas, ou seja, um rico material que propiciou o exame apurado do tema proposto.

Foram utilizados ainda dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/Ministério da Justiça), pelo Fórum de Segurança Pública, entre outros, tendo em vista elucidar a questão de pesquisa e dialogar com os aspectos teóricos. O tema da segurança pública, no Brasil e no mundo, vem fornecendo estatísticas, relatórios e projetos que proporcionam mais dados para a compreensão da questão aqui proposta.

Diante do desafio de avaliar o papel do município no sistema de segurança pública, buscou-se situar a trajetória histórica da questão da segurança na sociedade brasileira, em suas particularidades municipais, visando compreender a atual configuração do aparato de segurança pública no Brasil e a dimensão municipal no contexto pós Constituição Federal de 1988.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A dissertação está dividida em sete capítulos. O primeiro aborda o tema e objeto da dissertação, a justificativa da escolha, os objetivos – geral e específicos – e aporte metodológico. O segundo capítulo trata da forma de atuação do município na segurança pública durante a evolução da federação brasileira até a realidade atual, bem como discute a ampliação da visão tradicional do papel destinado ao município e os novos paradigmas da segurança pública. O terceiro capítulo analisa a instituição das guardas municipais diante do cenário atual do país, suas dificuldades e características e qual o papel que pode lhe caber dentro de uma visão mais atual da segurança pública. O quarto capítulo trata da questão do planejamento urbano, o estudo de sua influência no combate à violência e como as ações municipais nesta área podem interferir na segurança pública diante dos estudos mais atuais nesta área. O quinto capítulo estuda as políticas públicas municipais, com ênfase na questão da pobreza, acesso ao trabalho e os anseios da população jovem, avaliando a relação mantida com o fenômeno da violência. No capítulo sexto o trabalho apresenta algumas experiências municipais na área da segurança pública. O sétimo capítulo apresenta as considerações finais avaliando o alcance dos objetivos do trabalho e propondo, a partir das experiências estudadas, algumas recomendações aos pequenos municípios, para que possam executar de forma mais organizada ações voltadas à segurança pública com base nos parâmetros apresentados ao longo da dissertação.

2 ATUAÇÃO MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

No plano municipal, há muito a fazer, mesmo sem as polícias. Nesse nível, a intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que visa alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar; não é a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exerceriam algum impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante – o que, evidentemente, não significa que essas mudanças, de tipo estrutural, não devam ser realizadas. (SOARES, 2003, p 79)

2.1 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Uma avaliação dos sistemas políticos ao redor do mundo mostra que existem diversos tipos de federações e, no interior destas, uma grande variedade de forma dos entes federativos se relacionarem. As razões que deram origem ao pacto federativo – como a divisão de poder previamente unitário e a união de entes independentes – moldam “a qualidade e a natureza do arranjo institucional estabelecido” (COSTA; GROSSI, 2007, p 9).

A limitação dos municípios não é assunto atual no arcabouço legislativo e não existe dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo (LEAL, 2012, p101). Desde as primeiras constituições brasileiras que são inseridas expressões que restringem a atuação municipal aos interesses locais – vide art. 30,I da Constituição de 1988 -, embora o desenvolvimento de uma sociedade faça com que determinado assunto que hoje diga respeito a um município, possa passar a interessar a todo um Estado ou mesmo a um país (LEAL, 2012, p 75).

Em 1891, a autonomia municipal, segundo o art. 68, estava referida à noção de “peculiar interesse” dos municípios (LEAL, 2012, p 91) e estes eram entendidos como poucos, pois já se defendia que “quase todos os importantes problemas de que cuida a administração municipal transcendem dos estreitos limites municipais” (LEAL, 2012, p 93). Já no Governo Provisório de 1930, criou-se o departamento de municipalidades, órgão estadual que interferia sobre o dia a dia dos municípios, sob o manto de consultoria técnica (LEAL, 2012, p 95) e que foi mantido na Constituinte de 1934, gerando uma dicotomia: ampliação de autonomia municipal com permanência de tutela através dos citados departamentos, o que acabou desaparecendo na antimunicipalista Constituição de 1937 que

manteve o departamento e ainda suprimiu o princípio da eletividade dos prefeitos (LEAL, 2012, p101).

Percebe-se uma concentração do poder na história do Brasil em favor das províncias ou dos estados, sempre com o enfraquecimento do município (LEAL, 2012, p112). Iniciou-se o processo na monarquia onde a relação se dava do poder central com os presidentes das provinciais, escolhidos pela confiança e mantendo-se distância dos municípios, que foi sendo desprezado como força política. Não podemos estranhar que os entes regionais – Províncias e estados – “quando procuraram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. Aliás, a tutela do município tinha em seu favor o peso da tradição” (LEAL, 2012, p112).

A Espanha mostra em sua história um caso curioso de modificação da gestão da segurança pública decorrente da forma de concentração do poder. Com a morte do general Franco, como uma forma de repúdio à Guarda Civil e à Polícia Nacional, fortemente relacionadas à repressão imposta pelo regime anterior, algumas regiões do País, como o país Basco e a Catalunha, estabeleceram os seus próprios departamentos de polícia provincial e municipal (SALAS, 1998 p. 69).

Um olhar atento ao sistema institucional voltado para a questão da segurança pública no Brasil mostra que “o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, mesmo após a Constituição de 1988, basicamente com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964” (LIMA, 2008, p. 66).

Este imobilismo é singular porque a segurança pública submete-se a uma regra maior de cunho principiológico – A Constituição –, que especifica logo em seu preâmbulo que a Segurança é um dos objetivos do nosso Estado Democrático, sendo que “o direito à segurança pública já é assegurado, genericamente, como direito social no art. 6.º da Constituição Federal” (LORENZI, 2014, p18) e embora os direitos sociais tenham passado por ampla reformulação, tal situação não chegou, ainda, à segurança pública.

Na discussão da posição constitucional da segurança pública (LORENZI, 2014, p 19), seu detalhamento como direito individual como defendem alguns não parece ser a melhor escolha, até pela natureza múltipla do problema, o que recomenda sua permanência como direito social, o que não afasta a legitimidade individual de busca por melhora do sistema ou ressarcimento indenizatório, como reconhecido pelos tribunais. Na verdade, já há uma dupla referencia a segurança tanto no rol de direitos individuais (art. 5º, caput, CF) quanto no rol de direitos sociais (LINS, 2011, p 186).

A preocupação com a segurança pública, porém, não pode ocasionar uma supressão dos valores básicos da cidadania em prol de medidas em regra inócuas ou superficiais, embora seja uma tendência percebida pelos doutrinadores, como salientam Silva; Agostinho (2012):

Do ponto de vista do Direito Constitucional a progressiva restrição de direitos fundamentais dos cidadãos aponta para um fortalecimento desproporcional do Estado, alimentando assim o que se denomina *democracia totalitária*, conforme o constitucionalista português Paulo Otero. Em nome de um direito (de segurança pública) apodera-se o Estado de tal forma que com suas ações acaba por debilitar ou destruir os demais existentes.

Após este posicionamento principiológico, nosso texto constitucional, ao delimitar a questão da segurança pública, prescreve no art. 144:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:[...] I - polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União[...] § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União [...] § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União [...] § 6º – As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.[...] § 8º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei [...]§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Constituição da República Federativa do Brasil, 2006)

O dispositivo constitucional parece indicar que o município não possui órgão vinculado à segurança pública, mesmo com cerca de “58 polícias no Brasil, incluindo as polícias da Câmara e do Senado” (LIMA, 2008, p. 66). Esta conclusão é reforçada porque o artigo 144 da CF exclui a guarda municipal quando cita os órgãos vinculados à segurança pública – todos vinculados à União e Estados – e destina à referida guarda apenas uma proteção ao patrimônio próprio dos municípios. A atuação na segurança viária neste artigo dada pela emenda constitucional nº 82 de 17 de julho de 2014 está vinculada à questão da mobilidade urbana, não servindo para minimizar a preocupação quanto à exclusão dos órgãos de segurança municipais, ainda que a política de mobilidade urbana seja uma das atuações municipais com repercussão no combate à violência urbana.

Esta premissa pode levar à conclusão que o município não tem a responsabilidade de intervir na segurança pública. Contudo, diversas políticas ações contribuem diretamente na segurança pública, naturalmente influenciada por fatores externos, já que há diferença entre caminhar numa rua limpa e bem iluminada e caminhar num beco escuro, pois embora haja risco em ambas, existe maior probabilidade do risco se transformar numa situação de perigo e violência na ausência de iluminação pública. Da mesma forma, a presença de serviços públicos eficazes, desde saúde até transporte e educação, inspira tranquilidade e sensação coletiva de segurança subjetiva, afetando a qualidade de vida de todos os cidadãos (FILOCRE, 2010, p 23).

Ao se avaliar o papel destinado aos municípios, o sentido norteador é aquele indicado pela Lei Maior, que ressalta que a segurança pública é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, embora indique como responsáveis apenas as instituições policiais federais e estaduais, não prevendo a importância da atuação dos municípios e da comunidade como um todo (FREIRE, 2009, p. 51). Destaque-se que quando o art. 23 da Constituição trata da competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não inclui a segurança pública na longa lista de assuntos apresentada.

A nova lei 13.022/2014, contudo, ao disciplinar a atuação das guardas municipais, ampliou estas orientações, ao especificar que as guardas municipais tem o patrulhamento preventivo, como princípio de atuação (art. 3ª, III) e que dentre suas competências específicas estão a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município (art. 5º, III); a colaboração, de forma integrada com os órgãos de segurança pública (art. 5º,IV); a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem (art. 5º,V); a adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município (art. 5º, XI) e o desenvolvimento de ações de prevenção primária à violência (art. 5º, XVI).

2.2 A VISÃO TRADICIONAL DO PAPEL DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

A ampliação do papel do município e a possibilidade de criação de forças policiais municipais foi objeto de debates no processo constituinte, com os doutrinadores relatando de forma geral que o legislador optou por restringir o papel dos municípios, tendo os constituintes recusados várias propostas de se instituir alguma forma de polícia municipal (MEDEIROS, 2013, p. 4).

De qualquer forma, já naquela época e já com a presença de guardas-civis municipais em alguns Estados, se defendia um maior protagonismo às guardas municipais e aos Prefeitos, como relatam os artigos publicados pelos jornais de então:

Se os Constituintes insistirem em tentar manter as Guardas Municipais exclusivamente para a proteção dos próprios municipais, como simples vigilantes de creches, estarão demonstrando total desconhecimento da nossa realidade, das necessidades dos municípios, da realidade, dos efetivos das Polícias Militares, do custo que os Estados terão que arcar para manter pequenos "Exércitos" centralizados e principalmente desconhecimento da realidade das nações democráticas mais civilizadas onde a segurança do município é responsabilidade do prefeito (ROCHA, 1987).

Apesar da opção escolhida, não foram poucas as tentativas de se ampliar pela via infraconstitucional o papel dos municípios, usando a figura já existente da guarda municipal, embora a posição de nossos tribunais tenha sido, até o momento, conservadora quanto a esta possibilidade, recusando as tentativas de se usar a guarda municipal em outras atividades, como multar veículo (TJ-RJ, julgado em 05/08/2002, Representação nº 2001.007.00070, Des. Gama Malcher). Neste aspecto, aliás, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o rol do art. 144 da Constituição é taxativo e apenas aqueles órgãos poderão ser instituídos como corporações policiais (SOUZA NETO, 2007, p. 48). Esta discussão mercê nova leitura diante da Lei 13022/2014 que prevê especificamente a atuação das guardas municipais no trânsito (art. 5º,VI).

Neste debate deve ser incutida a necessária distinção entre polícia – instituição nascida para fazer a manutenção da ordem – e policiamento – forma de “sustentar a submissão, sob algum consentimento, às regras do jogo” (MUNIZ; PAES-MACHADO, 2010, p. 438) -, o que leva à conclusão de que a atividade de policiamento não é privativa da polícia, conforme apontam os referidos autores (2010, p. 437). De qualquer forma, o cidadão tem uma percepção bem distinta do arcabouço legislativo, conforme aponta pesquisa do Instituto CNT/SENSUS que apresentou o seguinte resultado à pergunta sobre quem deve ser o responsável pelo policiamento: o governo municipal (17,1%), estadual (29,2%), governo federal (25,4%), todos (24,2%), nenhum (0,2%) e não sabe / não respondeu(4,1%)¹.

Embora o Estado assuma no nosso ordenamento o papel executivo na Segurança pública, a função dos municípios tem se ampliado nas últimas décadas, se transformando em palco privilegiado do novo experimentalismo democrático. “O município é o locus territorial onde tudo acontece e é no município que as políticas se desenvolverão” (BATITUCCI, 2008,

¹ 2.000 Entrevistas em 195 municípios de cinco regiões e 24 estados entre 15 a 17 de Junho de 2004

p. 22). Esta postura vem sendo adotada pelos gestores municipais, em suas plataformas de governo, com as pesquisas ressaltando a preocupação com a segurança pública e a necessidade de esta ser compreendida como política pública. Diante deste cenário de desconfiança em relação às instituições do Estado é que ocorrem as ações de descentralização atribuindo poder ao âmbito local no que tange a segurança pública (SILVA; BATITUCCI, 2011).

Ao se estudar a questão da segurança pública, a postura tradicional em concentrar na esfera da União e dos Estados o fio condutor da gestão e, a consequente definição das políticas mais adequadas ao combate da violência, tem sido objeto de preocupação de entidades governamentais relacionadas à questão e mesmo entre os segmentos políticos, que destacam que “os municípios têm um papel central para o aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil” (Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê de articulação Federativa da Frente nacional de Prefeitos, 2003, p. 3), não ficando esquecido da doutrina que ressalta que além do governo federal e estadual, os municípios e a comunidade devem participar nos planos de segurança dos Estados, salientando que é justamente no município onde ocorre o fato delituoso de forma delimitada e onde estão concentradas as dificuldades para implantação de políticas públicas voltadas para a melhora da qualidade de vida da população (SILVA, 2008). A própria Organização das Nações Unidas sinaliza que “os governos municipais devem sair na frente na construção de comunidades mais seguras”².

Observa-se, portanto, como bem aponta Luiz Eduardo Soares (2007; 2012) que a isenção do município é uma leitura limitada do art. 144 da Constituição Federal, pois o município é capaz de adotar “políticas públicas de segurança que possam atuar diretamente sobre o provável alvo e sobre as prováveis vítimas” (SANTOS, 2012, p 27) e que pode ter como escopo a política de ocupação de espaços públicos, de organização das vias e equipamentos urbanos e até meios de mobilidade, entre outras ações políticas. No caso da mobilidade, por exemplo, esta ação já foi reconhecida pela redação do §10 do art. 144 dada pela emenda constitucional nº 82 de 17 de julho de 2014.

Mesmo no campo da legislação municipal, o município pode interferir na criminalidade. A disciplina de certas atividades comerciais interfere diretamente em alguns delitos, como no caso das cidades que estipulam horários de funcionamento para locais que servem bebidas alcoólicas ou normas para algumas atividades comerciais. Uberaba/Mg,

² ONU. Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios, 2003, p 15.

através da Lei 11467/2012, criou regras detalhadas para o comércio de bens usados, conduta que dificulta o comércio de produtos subtraídos, obrigando a todo comerciante que trabalhe com produtos usados a manter um cadastro detalhado do fornecedor de cada produto, inclusive com nome, CPF/CNPJ e endereço, disponível aos consumidores e fiscalização. A penalidade é a cassação do alvará de funcionamento e as autoridades municipais buscam integração com as forças policiais, de forma a que recebam informações quando algum produto com origem criminosa for localizado em algum estabelecimento policial para as medidas administrativas. (JORNAL DE UBERABA, 2013).

Da mesma forma, “as ações do município podem exercer influência sobre os ofensores motivados para a realização de crimes” (SANTOS, 2012, p 27) como aquelas voltadas para populações desassistidas, inserções de pessoas em conflito com a lei ou ressocialização de egressos, dentre outras.

2.3 A AMPLIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA

“Disto depende a variabilidade do sucesso porque, se alguém procede com cautela e paciência em tempos que exigem tais qualidades, então tudo se sai bem; mas se os tempos sofrem mudanças e os comportamentos permanecem inalterados, então é a ruína” (MAQUIAVEL, 1996, p. 171).

Uma análise da estrutura policial nos países feita por David H. Bayley (2006) mostra que esta é resultante dos acordos políticos e tradições resultantes no processo de formação dos países, além do caráter do governo. A conclusão é que “a variedade dos sistemas policiais se deve muito mais ao processo de construção dos estados modernos do que à necessidade de controle da criminalidade (COSTA; GROSSI, 2007).

Neste cenário devemos separar o conceito de comando da estrutura policial da ideia de número de forças policiais. De forma resumida, um país pode ter várias forças policiais e estas terem comandos autônomos, um único comando centralizado ou mesmo uma combinação, como no caso da Holanda, que tem áreas rurais atendidas por uma força com comando central em Hague, enquanto as áreas urbanas têm unidades próprias e autônomas (BAYLEY, 2006). Mesmo no caso de sistemas descentralizados temos os moderados, como no caso do Brasil

com menos de 30 estados, e outros extremamente descentralizados, como no caso dos Estados Unidos com mais 25.000 unidades (BAYLEY, 2006).

Uma circunstância normalmente esquecida é a distância entre o topo e a base na hierarquia, o que acaba por interferir na tomada de decisões. De qualquer forma, quando existem várias instituições policiais, a atuação delas normalmente é limitada territorialmente ou de acordo com certos temas (COSTA; GROSSI, 2007). Nesse sentido, a ampliação do papel dos municípios nas atividades de gestão governamental da segurança pública no Brasil gera preocupações, pois “a grande maioria dos 5.564 municípios no país possui estruturas administrativas próprias acanhadas e pouco preparadas e/ou poucos recursos humanos, financeiros e operacionais para operá-los” (ROLNIK, 2008, p. 1).

Por outro lado, a ampliação do papel dos municípios e consequentemente maior participação popular na gestão de problemas da comunidade local se faz acompanhar de uma racionalização de recursos e o famoso discurso de contingenciamento de verbas, “reconhecendo a necessidade de o Estado, cada vez mais enxuto, depender da colaboração da comunidade para enfrentar o crescimento dos problemas sociais, aparentemente inerente ao próprio modelo” (FREY; CZAJKOWSKI JR. 2005, p. 301). Esta atuação social, pelo menos fiscalizadora, considerada ainda de baixa disseminação no exercício da cidadania brasileira é vista, também, como um dos entraves diante de certa falta de “controle social (uma das características positivas da descentralização) por parte da sociedade civil e sua relação com as ações que visam melhorias no âmbito da segurança pública, o que gera ineficiência na *accountability* das instituições policiais” (SILVA; BATITUCCI, 2011, p 10).

Acrescentando mais dificuldades ao processo de modificações na estrutura atual de gestão da segurança pública, existe a questão do conservadorismo das forças policiais. O que se observa, em regra, é o discurso do pragmatismo que disfarça uma consideração apenas dos elementos concretos e o anti-intelectualismo. De forma bem disseminada, a inovação, a experimentação ou a pesquisa geram reações de rejeição e esta conduta congela o universo policial e impede sua capacidade de se adaptar à mudança social (MONET, 2001).

Ainda que se verifique como normal a existência de um mundo particular em cada atividade profissional, com hábitos e comportamentos similares entre seus representantes, mesmo que estes atuem em países distintos, no caso “da instituição policial, o conservadorismo parece ser ainda mais pronunciado” (ROLIM, 2007, p 33). Este universo próprio da atividade policial se reflete na sua relação com mudanças que eventualmente se queira implementar no meio, que por muito tempo e lugares “tiveram de ser adaptadas à

organização policial e à subcultura, mais do que a organização policial e a subcultura tiveram de se adaptar às mudanças” (GREENE, 2002, p.180).

Não são bem recebidas, portanto, mudanças estruturais profundas e são bem recebidas aquelas “que permitam aos policiais espaços ainda maiores de autonomia, somados à autorização para ações hoje limitadas ou não admitidas pelo ordenamento jurídico” (ROLIM, 2007, p 36). Sobra o tradicional e conhecido espaço para operações espalhafatosas, com nomes pomposos e presença de helicópteros e repórteres, que tanto acalentam a mídia desejosa de notícia e espaço em audiência. As razões de fundo do fomento da criminalidade e/ou da incapacidade de se combatê-las permanecem, contudo, no mesmo nível de relevância.

O baixo resultado positivo significativo na diminuição da escalada da violência vem sendo observado na implementação de modificações preventivas, que fogem do lugar-comum preconizado pelo conservadorismo das forças policiais. Como salienta Marcos Rolim (2007, p 40 e 41), a necessária política de repressão e manutenção da ordem pode e deve acontecer com a premissa de se buscar a paz social, com proteção aos direitos humanos e prevenção da violência. A mudança e reforma do sistema de segurança pública no Brasil depende da construção junto à população de uma demanda social e política em favor da mudança. Isto é, as transformações dependem necessariamente “da organização da sociedade civil” (NEVES, 2003, p 7).

As transformações necessariamente passam por uma maior relevância da prevenção, pois a “melhor forma de se combater ou diminuir a criminalidade é alcançando o crime em suas causas, suas raízes, não suas consequências” (JORGE-BIROL, 2014). Não se pode, contudo, prescindir de se discutir a questão do policiamento, até porque prevenir passa por também evitar de forma direta uma ação criminosa em seus procedimentos iniciais, isto é, também se previne quando se age sobre alguém que apresenta maior risco de sofrer ou praticar o problema criminal(JORGE-BIROL, 2014).

Mas a avaliação da eficácia da abordagem preventiva não é tarefa fácil, pela dificuldade de medir seu impacto, isto é, medir a ausência de expressões da violência. Os esforços neste sentido são denominados comumente de avaliações (de impacto e processo/monitoramento) das políticas públicas, tendo como base evidências, o que exige a disponibilidade de fatos mensuráveis sobre os programas preventivos, de forma a embasar as avaliações correspondentes (DANTAS, 2014).

O processo de modificação na segurança pública, portanto, não é fácil. Conforme Everett M. Rogers (apud Marcos Rolim, 2007, p 39), segue uma lista com cinco

características cruciais que ajudam a entender a execução de mudanças e seus ritmos, das quais apenas as duas últimas são facilmente assimiladas na área da segurança pública:

- A vantagem relativa da inovação (as pessoas percebem a mudança como algo melhor para elas?);
- A compatibilidade (a adoção exige uma mudança de valores ou de estilos de vida, ou é compatível com os valores e estilos já existentes?);
- A complexidade (qual a dificuldade em entender e aplicar a inovação?);
- A possibilidade de experimentação (a inovação pode ser testada ou exige uma adesão definitiva?);
- A possibilidade de observação (as pessoas podem discernir as diferenças naqueles que adotam a inovação?)

A despeito das dificuldades, os municípios estão agindo cada vez mais para reduzir a violência, diminuindo a situação de inércia em relação a este assunto.

Ao se imaginar que o assunto segurança pública passa a ser tratado na esfera municipal, não mais como algo a ser cobrado do Estado ou da União, e sim, um serviço a ser ofertado aos cidadãos, se discute de que forma tal atividade será inserida no âmbito da Administração Municipal, onde constata-se que diversos municípios possuem instâncias municipais voltadas para a questão da política municipal de segurança (RICARDO; CARUSO, 2005). Esta realidade surge no executivo municipal através de diversos nomes: secretarias e/ou coordenadorias intituladas de ordem pública, segurança pública, ordem urbana, prevenção da violência, entre outros. Ainda se percebe, porém, a dificuldade em se construir suas agendas com as demais políticas municipais, mas isto não acontece só com segurança pública, como normalmente se percebe, também, na educação.

A situação tem apresentado avanços nos últimos anos:

Em 2006, 48,6% dos municípios com alguma estrutura na área de segurança informaram que o órgão gestor estava diretamente ligado à Chefia do Executivo. Já em 2009, esse percentual vai para 47,2% e em 2012 chega a 37,2%, ou seja, nos últimos seis anos pesquisados, houve uma diminuição considerável de municípios com a estrutura de segurança diretamente ligada ao gabinete do prefeito. Em contrapartida, o aumento das prefeituras, cujas pastas de segurança são geridas em conjunto com outras secretarias ou secretarias municipais exclusivas, indica um nível organizacional mais elevado (IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012).

De qualquer forma, mesmo com todas as questões levantadas pelos doutrinadores para o ingresso dos municípios nas funções executivas da segurança pública, percebe-se nas

últimas décadas uma diminuição do papel concentrador da União e do Estado em diversas áreas, inclusive com participação popular em Conselhos de Políticas Públicas e formação de Convênios entre União, Estados e municípios, o que estimula a discussão e pertinência de tal postura na segurança pública, tão necessária à cooperação entre os entes federativos. No caso do Sistema de Proteção Social brasileiro, com destaque na saúde e assistência social, a estrutura de funcionamento e atendimento ao cidadão está sendo redesenhada nos últimos anos devido à sua complexidade e, conseqüentemente, sua necessidade de descentralização. A mesma postura é esperada na área de segurança pública em busca de maior eficácia no atendimento das demandas locais (SILVA; BATITUCCI, 2011).

Não se pode esquecer, contudo, que devido o alto grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro e a extrema descentralização do seu sistema federativo, a cooperação intergovernamental depende muito da capacidade do governo central de criar estímulos e incentivos (COSTA; GROSSI, 2007, p. 8).

A presença desta descentralização no Brasil é cíclica ao longo da história, tendo assumido uma postura pendular – descentralização ou centralização – desde a Primeira República. A descentralização tomou corpo no Brasil após a Constituição de 1988, com ênfase no início da década de 1990, mas no campo da segurança pública só inicia de forma tímida no final desta década com uma maior discussão sobre o papel municipal e só vem a tomar força após 2003 com a Publicação do Plano Nacional de Segurança Pública e o detalhamento dos esforços municipais nesta área (RIBEIRO; PATRÍCIO, 2008, p. 8).

Este processo, embora com problemas, acontece com vantagens reconhecidas aos governos, dentre elas o aumento de autonomia e responsabilidade nas unidades receptoras, o que acaba por melhorar o desempenho governamental, sua eficiência e a *accountability*, além de estimular a inovação; sem falar na melhora na eficiência na alocação dos recursos públicos, pois tal ação política acaba por adequar um bem ou serviço ao tamanho da área de mercado (SILVA; BATITUCCI, 2011).

Verifica-se que no Brasil, além deste processo normalmente acontecer como se fosse uma adesão e não uma parceria, existe um histórico de problemas relacionados à administração pública, que interferem na implantação da descentralização, como a falta de experiência administrativa de muitos prefeitos, concomitante com a quase autoanulação das Câmaras Municipais; os interesses contrários nos poderes municipais, inclusive quanto a suas prioridades; a corrupção e o tímido desempenho de muitos municípios no combate a problemas como a fome, a pobreza e a criminalidade (SILVA; BATITUCCI, 2011). A

precariedade de algumas gestões municipais já preocupava os estudiosos em 1948. Victor Nunes Leal (2012, p 64) já afirmava nesta época: “os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades”.

De qualquer forma, os estudos, pelo menos no que diz respeito à segurança pública, mostram que vem ocorrendo uma descentralização indireta no Brasil, com municípios atuando na segurança pública através de convênios formais com Estados – fornecimento de combustível, cessão de pessoal e etc.. - bem como de forma indireta, por meio de gratificações a policiais e aluguel de moradias. Há um entendimento prevalente de que a descentralização, mesmo quando não é plena, ainda é um cenário melhor. O que se nota é que mesmo submetida a requisitos mínimos, a descentralização ocorre de forma aleatória e mesmo em governos locais com problemas de desvios administrativos pendentes (SILVA; BATITUCCI, 2011).

Esta realidade, contudo, ainda aparece mascarada, pois segundo levantamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública – Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública – mostrou que apenas três estados (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) confirmaram a existência de recursos municipais além daqueles previstos no orçamento estadual das polícias militares (SENASEG, p. 30), embora seja de conhecimento público que no interior do Brasil, principalmente em cidades pequenas, as gestões municipais transferem recursos materiais e humanos para atuação das forças policiais presentes em sua região.

De qualquer forma, não se pode negar a importância da cooperação intergovernamental em diversos temas relacionados à segurança pública, como a troca e produção de informações e a formação e treinamento de policiais (COSTA; GROSSI, 2007, p. 11). De uma forma direta, um ente federativo – Estado, União ou Município – com especialização em determinada área pode distribuir conhecimento com o envio de seus profissionais para qualificação de locais onde tal especialização é inexistente ou diminuta. Recentemente, peritos da Força Nacional de Segurança foram deslocados para atuarem durante seis meses em Sergipe (CORREIO DE SERGIPE, 2014, p. A7).

Saliente-se que enquanto na Primeira República tivemos um aumento populacional das cidades e necessidade de atuação direta da polícia no controle das massas, o que implicou em um maior poder dos municípios sobre as polícias, por sua vez na era Vargas o objetivo era um Estado centralizado, onde não havia espaço para um controle pulverizado sobre as forças policiais. O que se percebe é que o “regime autoritário de Vargas consolidado em 1937 é

marcado pela excessiva centralização no plano federativo” (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 6), o que é representativo dos demais períodos semelhantes, isto é, nos ciclos autoritários (1937-1945 e 1964-1985) a submissão das polícias estaduais ao controle federal não produzia cooperação entre os estados.

Nos períodos republicanos (1889-1930 e 1946-1964), os estados ganharam autonomia para organizar e controlar suas polícias, embora não tenham criado mecanismos institucionais de incentivo à cooperação entre as polícias, o que só vem a mudar na década de 1990 com o aumento da criminalidade no país e criação em 1995 da Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) do Ministério da Justiça (MJ), transformada, em setembro de 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) destinada a articular o incremento da cooperação intergovernamental (COSTA; GROSSI, 2007, p.12).

A concentração de investimentos e gestão da Segurança, contudo, exclusivamente no Estado, não tem mostrado a devida sintonia com as necessidades atuais do combate à violência. O Diagnóstico da Perícia Criminal no Brasil de 2012, feito pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça, mostrou que a interiorização da criminalística ainda é reduzida nos Estados, onde Roraima, Amazonas, Piauí, Alagoas e Sergipe sequer possuem unidades no interior. Da mesma forma, quando avaliamos a Medicina Legal, a situação não é diferente, onde quatro Estados, dentre eles o Amazonas, com toda sua extensão territorial, possui o Instituto Médico Legal (IML) tão somente na capital, enquanto Acre e Alagoas tem duas unidades de Medicina Legal para atender todo o Estado (Rio Branco e Cruzeiro do Sul no primeiro e Maceió e Arapiraca no segundo) e o Maranhão, com mais de 330 mil km² de área, três unidades (São Luís, Imperatriz e Timon) (SENASEG, 2012, 12).

Os sinais de inadequação na política concentrada ora em prática surgem, ainda, dos estudos que apontam a necessidade de novos paradigmas na estrutura policial. Uma análise do orçamento das polícias militares no Brasil feita pela Secretaria Nacional de Segurança Pública— Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública – mostra que apenas 3,5% do montante é aplicado em ações de capacitação dos profissionais e cerca de 10% são revertidos em iniciativas pertinentes à promoção da saúde e qualidade de vida dos policiais militares (SENASEG, 2013, p. 13).

Diante da complexidade que envolve o fenômeno da violência, não se defende que uma maior participação da sociedade nas ações governamentais e mudanças nos focos destas ações cause o desaparecimento do problema. O que se defende, por conseguinte, é uma

necessidade de resgatar os controles sociais informais e de incluir atores não-estatais nas responsabilidades com relação à segurança e à ordem pública, assim como enfatizar as estratégias de parcerias preventivas, embora estas condutas sejam insuficientes para administrar os litígios penais dentro desse contexto globalizado (SILVA JUNIOR, 2010, p.82).

Da mesma forma, a adoção da descentralização e participação do município no papel de cogestor da segurança pública não pode prescindir de correções de rumo na administração municipal, notadamente em municípios de menor porte ou em que há grande concentração de poder econômico e político em famílias ou grupos, onde eventual amplitude das atribuições municipais pode servir de instrumentalização para ampliar esta concentração de poder (MESQUITA NETO, 2006, p.7). A situação, contudo, não significa deixar de descentralizar e sim, dotar a prática de gerenciamento eficaz e controle social apurado.

Os doutrinadores apontam, ainda mais, a grande carência na produção e gestão de informações relacionadas à segurança pública, inclusive por falta de pessoal qualificado, situação que se perpetuará em municípios menores, dificultando as estatísticas ou mesmo a confiabilidade e tratamento das informações extraídas. Existem dezenas de secretarias de segurança no país e vários órgãos disponibilizando estatísticas sobre crimes e criminosos e, nem por isso, podemos dizer que aumentou o conhecimento sobre os principais dilemas do tema em relação ao que existia alguns anos atrás (LIMA, 2008, p.69).

O que se observa é que o país possui produção insuficiente de seus dados, com pouca pesquisa sobre vitimização (a primeira ocorreu em 1988 pelo IBGE) e muita limitação de alcance, com nosso sistema policial ainda se limitando a registrar fatos criminais, ocorrências policiais ou dados prisionais, sem atentar para o conceito de produção de dados pelas instituições de segurança e justiça como fomentador de informações e gerador de acúmulo de conhecimento sobre os fenômenos sociais derivados das situações e casos descritos (LIMA, 2008, p. 67).

Enquanto ainda engatinhamos na produção de dados, comunidades com um número bem menor de crimes não só dão um tratamento mais científico à questão, como, também disponibilizam estas informações. Nova York, com 414 homicídios em 2012, taxa aproximada de 5,05 homicídios para cada 100.000 habitantes, disponibiliza na internet um sofisticado mapa interativo sobre o crime na cidade (maps.nyc.gov/crime), que permite aos cidadãos consultar o número de ocorrências e o tipo de delito registrado em sua rua, ou bairro,

por mês, ou por ano, desde janeiro de 2012³. Não é por outra razão que nos EUA, desde a década de 1930, o *Federal Bureau of Investigations (FBI)* sistematiza e organiza as informações sobre criminalidade por meio do *Uniform Crime Report (UCR)* (COSTA; GROSSI, 2007).

O Brasil, ao lançar um portal (Sinesp) que visa disponibilizar informações semelhantes, reconheceu “dificuldades na padronização das informações, que são enviadas pelos órgãos dos estados e do Distrito Federal. Um caso de homicídio por vezes é registrado como 'encontro de cadáver’”⁴. A situação não é uma mera dificuldade ou questão menor. O Brasil busca reduzir a violência e suas manifestações e não sabe nem o tamanho do problema. Pesquisa feita pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e divulgada em 2013, mostrou que entre 1996 a 2010, cerca de 129 mil homicídios não entraram nas estatísticas de mortes violentas do Brasil porque as mortes foram simplesmente lançadas como indeterminadas, embora se tratassem de homicídios (IPEA, 2013, p 42).

Na seara de mudanças atuais ou futuras no combate à violência, observa-se a defesa de uma política de descentralização, que sinaliza para uma prática preparatória para mudança orgânica futura na linha de atuação dos agentes do Sistema de Segurança Pública, inclusive eventualmente ampliando o papel das guardas municipais:

Com relação ao discurso da municipalização da segurança pública no Brasil, verifica-se que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) está dando, a cada ano, maior importância às ações que proporcionem o desenvolvimento das Guardas Municipais e fica evidente que, em breve, essas instituições estarão cada vez mais atuando como uma instituição policial à revelia das leis, porém, alguns oficiais de polícia militar acreditam que esta seria uma estratégia de fixação da ideia de uma instituição policial municipal, expansão de seus quadros funcionais e de recursos materiais, sendo que após essa espécie de “institucionalização” das Guardas Municipais como polícias, ficaria mais fácil de uma adaptação das Leis (MORAES, 2011, p. 93).

Para os que advogam a mudança em curto prazo, a descentralização surge como um dos atributos necessários a uma instituição policial com viés preventivo (SOARES, 2013), cuja adoção no âmbito da segurança pública pode permitir, já no cenário legislativo atual, segundo alguns, a junção de esforços entre União, Estados e municípios, através, da figura dos convênios (NILSSON, 1998). Esta atuação coordenada, contudo, não é fácil de ser executada diante da estrutura do poder público no Brasil, com grande segmentação

³ Polícia de NY lança mapa interativo do crime na Big Apple. 10/12/2013. Exame.com

⁴ Ministério da Justiça reúne estatísticas do crime, mas esbarra em dados imprecisos. 11/12/2013. Veja.com.

corporativa, onde é difícil integrar programas setoriais, gerando uma política intersetorial, principalmente quando esta tentativa envolve três níveis federativos (SOARES, 2007,p. 84). É exatamente dentro deste contexto que surge o Estatuto das guardas municipais, lei 13022/2014, destacando seu perfil preventivo já nas disposições preliminares e a necessidade de integração com as demais instituições (art. 5º,XI).

O que não se pode perder de vista é a complexidade de causas envolvidas na questão da violência, a necessidade de integração dos diversos segmentos da administração municipal e desta com instituições externas e com a comunidade, além da melhora da gestão e do próprio exercício pleno da cidadania. Por outro lado, a relação entre a política de segurança e o desempenho policial pode levar às migrações, que em regra são geográficas, quando “o sucesso de determinadas intervenções locais acaba provocando o deslocamento dos crimes para bairros contíguos” (SOARES, 2007, p.82), ou não geográficas “quando a repressão de roubos a banco aumenta, os criminosos podem deslocar-se para a prática de sequestros” (SOARES, 2007, p.82).

Como bem aponta Luiz Eduardo Soares (2007, p. 78) existem fatores independentes – crise econômica, desastres e etc... - em que boas práticas de desempenho policial ou de políticas de segurança apenas reduzem danos ou limitam consequências negativas. Da mesma forma, até uma melhora dos serviços de segurança pública pode levar ao aumento da confiança por parte da população e esta confiança propiciar o aumento do registro de ocorrências, gerando uma falsa impressão de aumento de criminalidade. Geralmente a pessoa não procura a polícia quando é vítima de crime por três razões: medo de ser maltratado no local, de ser alvo de vingança ou por descrença na capacidade da polícia em solucionar o delito (SOARES, 2007, p.79).

O caso da desconfiança da população em relação à polícia no Brasil, aliás, é preocupante. Como salientam Geélison F. Silva e Cláudio Beato (2013, p 119), após análise em 47 países, o Brasil é o trigésimo quarto em nível de confiança na polícia, com o agravante que enquanto existem países em que mais de 90% dos cidadãos tendem a confiar na polícia, no Brasil, esse percentual é de apenas 44,9%, sendo que em outra pesquisa e com outros métodos, o IPEA encontrou um índice de apenas 25% de confiança. Os pesquisadores alertam, ainda, que para aqueles que alegam que esta desconfiança é fruto da atividade policial, tipicamente relacionada a confrontos, isso não impede que, no Canadá, dentre as instituições do sistema de justiça, a polícia seja a que receba o maior nível de confiança.

Tomemos o caso da cidade de Bogotá. Como salienta Wagner Fabiano dos Santos (2012, p. 31), a redução dos índices de criminalidade entre 1993 e 2003 passou por uma adoção própria do conceito de Segurança Cidadã, com enfoque no indivíduo, mas de forma a atingir os anseios sociais da coletividade. O mesmo autor aponta, ainda, que a partir de 1995 os prefeitos passaram a assumir a coordenação da Polícia Cidadã e que, além de um Sistema Integrado de Informações, foi implantado nacionalmente um Plano de Segurança e Convivência, contendo, dentre outras coisas: atenção a jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas, melhoria da convivência e recuperação de lugares críticos, recuperação do espaço público, desarmamento, fortalecimento da investigação criminal, criação de infraestrutura administrativa e de destinação de recursos, fortalecimento da Polícia Metropolitana, participação comunitária e Polícia Comunitária. Em síntese, “Bogotá obteve resultados satisfatórios pela execução de uma série de políticas públicas intersetoriais que tiveram a participação da população e de diversos órgãos públicos” (SANTOS, 2012, p. 32).

O mesmo processo foi notado na redução da criminalidade em Diadema/SP, em que foram adotadas diversas políticas públicas de segurança, atuando de forma coordenada (SANTOS, 2012), resultando que mesmo com realidades distintas e por caminhos diversos, as duas cidades elaboraram planos, fizeram coordenação pluriagencial e alcançaram resultados satisfatórios.

É neste cenário de enquadramento legal dos municípios e pressão por melhoria da segurança pública que a sociedade e os cientistas se debruçam sobre a questão da Guarda Municipal e as demais atuações, ainda que indiretas, das políticas municipais como elementos que interferem na questão da (in)segurança pública, dentre elas o planejamento urbano e as políticas sociais, conduta estimulada pela própria Organização das Nações Unidas (ONU, 2009).

2.4 NOVOS PARADIGMAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Não existe uma receita pronta. Não há respostas certas para presidentes, ministros, governadores e prefeitos que pretendem saber como reduzir crimes violentos e o medo da criminalidade. (STONE, 2010, p 51)

A América Latina, como destaca Sofia Tiscornia (1998, p. 88), ainda não se separou do histórico modelo de segurança pública que privilegia o conceito de Ordem Pública, em

detrimento de um modelo profissional, o que resultou no destaque que é dado ao combate ao que é entendido como dissidência em relação ao regime dominante ou repressão de vastos grupos de população em detrimento da investigação científica da delinquência comum e do crime em geral.

A situação do combate à violência não fornece, ainda, uma relação resumida de causa e efeito. Dito de outra forma, os estudiosos vislumbram na questão da violência um sistema complexo de inúmeras causas que se relacionam de diversas formas e com diversas magnitudes, de forma geográfica e temporal. Existem estudos que denotam que alguns crimes, como homicídio, não guardam relação direta com o aumento do policiamento (SILVA, 2007, p.26). Por outro lado, a inércia no combate à criminalidade, na sua forma mais visível, acaba por se tornar um estímulo para que o criminoso encontre “no crime uma forma mais rentável para sobreviver, mesmo conhecendo as altas taxas de homicídios, principalmente, quando se trata do tempo de vida de indivíduos que atuam no mundo do crime” (SILVA, 2007, p. 27).

Um ponto importante a salientar nesta nova visão sobre a segurança pública é que independente do grau de federalismo adotado em nosso país e a distribuição de atribuições entre os agentes quando o assunto é segurança pública, há de se estabelecer uma linha de fiscalização social sobre o aparato estatal e sua eventual inércia ou incompetência na solução dos problemas. Christopher Stone (2010, p.53) salienta que Los Angeles/EUA teve como ponto de partida na reformulação de seu departamento policial um processo movido pelo Departamento Americano de Justiça, que havia recebido do Congresso, em 1990, poderes para processar cidades, estados e os seus departamentos de polícia por padrões de desvio de conduta. No caso americano, a comunidade local pressionou o departamento de Justiça e este iniciou uma investigação que forçou a cidade a começar o programa de reforma em 2000 e 2001.

Em outra linha de observação tem-se um descompasso entre a realidade do sistema de combate à violência e a sociedade a que se destina. Como bem aponta Gey Espinheira (2007), ao se materializar esta diferença entre o que pensa o indivíduo e o que acontece na realidade, surge a subjetividade da falência do controle social da segurança pública e o medo. Esta mesma situação acontece na relação entre polícia e sociedade que ainda se ressentem de uma adequação plena do papel da força policial em um regime democrático, onde não cabe vislumbrar o eventual delinquente como um inimigo a ser abatido, ranço da postura militarista de outrora, resultando em um panorama onde “as instituições da segurança pública tornaram-se, via de regra, parte do problema, em vez de solução” (SOARES, 2007, p.88).

No mesmo nível de preocupação do combate à violência, a simples admissão de soluções adotadas com sucesso em outros países não garante o seu funcionamento adequado em todos os lugares. Não pode existir na reforma do combate à violência uma simples readequação das versões anglo-saxônicas ou europeias (TISCORNIA, 1998, p. 87), pois sua execução será sempre parcial e inacabada, pois reconhecer a história local e as características da população é a única chave para se pensar as reformas dos sistemas de segurança, de se construir democracia e participação.

Nesta linha de pensamento questiona-se a aplicabilidade da departamentalização da polícia acrescida da proximidade com a comunidade, inegavelmente possibilitando uma atuação mais democrática, mas que deve ser aplicada mediante entendimento da realidade distinta entre os países (TISCORNIA, 1998, p.94). Exemplificando, a cultura norte-americana e anglo-saxônica, esta foi construída sobre a igualdade, sobre o consenso e sobre a luta por participar do consenso. Na América Latina as sociedades são hierarquizadas, construídas sobre a coerção e a luta contra a opressão. Não havendo uma tradição democrática entre os agentes, não se obtém uma modificação rápida apenas por se introduzir uma rotina de viés liberal: “não podemos ser magicamente democráticos” (TISCORNIA, 1998, p. 95).

Enquanto se observa um aumento da violência por diversas razões e o descrédito do sistema pela sociedade que deveria proteger, verifica-se uma lacuna de dados estatísticos e de levantamentos padronizados, sem falar na Gestão raramente técnica e atualizada, realidade presente em outros países há muito tempo. Nos Estados Unidos vigora a integração e gestão da segurança pública, metodologia de gestão criada pela Polícia da Cidade de Nova York (Estados Unidos), mediante a qual os gestores policiais com responsabilidade operacional possuem metas que são avaliadas periodicamente por um comitê gestor (BATITUCCI, 2008).

O processo de modificação do sistema de segurança pública sofre, ainda, uma pressão constante da opinião pública, inclusive com o agravante de que a “atenção oferecida pelos veículos de comunicação aos temas da segurança pública segue a máxima *“if it bleeds, it leads”* (“se sangra, dá manchete”). A pressão contamina, ainda, as decisões com posturas improvisadas e ao sabor do momento que acabam por causar desperdício de recursos, incapacidade gerencial e ineficiência generalizada, sem falar nos ruídos entre a comunidade científica e os agentes de campo, que tentam reviver distância entre teoria e prática (ROLIM, 2007).

Outra questão a ser pensada é que boa parte da polícia – tanto civil como militar – age nas ruas imbuída desta pressão da mídia que inclusive acompanhou o agente durante seu

crescimento como ser humano, o que significa que não basta simplesmente alterar o profissional da segurança quando este lhe é entregue pela sociedade, já que esta mesma sociedade precisa rediscutir os valores que formam sua população.

A propagação pela mídia de uma postura vingativa, tipo olho por olho (Editorial 256 do IBCCRIM - (IN)JUSTICEIROS, 2014), além de ampliar a insegurança subjetiva incute o discurso de existência de pessoas do bem e outras do mal, merecedoras de tratamentos distintos. A conclusão apontada é a que dentro das regras fundamentais da constituição encontram-se os princípios para equacionamento do problema e que a sociedade deve “buscar respostas possíveis, para sociedades possíveis, – as que não idealizam um mundo sem crime, mas um mundo em que os conflitos humanos são abordados civilizadamente” (Editorial 256 do IBCCRIM - (IN)JUSTICEIROS, 2014).

Novas teorias nos últimos anos mostram que a forma de se pensar e combater a violência precisa mudar, principalmente diante dos números relacionados ao assunto colhidos por instituições independentes, mesmo estando todo estudioso ciente do sub-registro existente no Brasil:

— A taxa de homicídios dolosos no país cresceu 7,8% entre 2011 e 2012 e atingiu 24,3/100.000 habitantes. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2013)

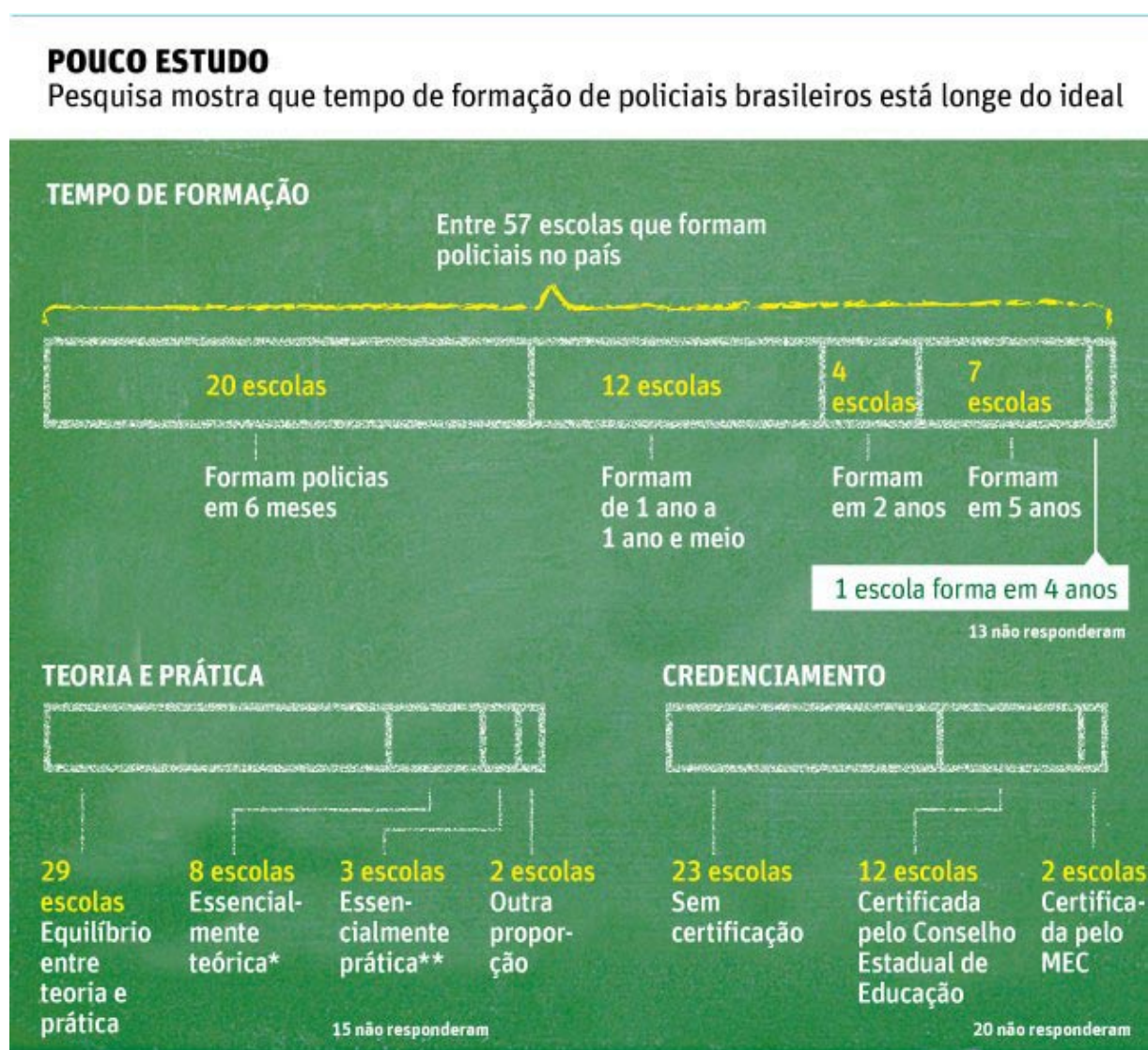
— Na análise realizada em 11 dentre 18 países da América Latina, registra-se uma taxa de homicídio superior a 10 casos para cada 100.000 habitantes, taxa considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como epidêmica. Por sua vez, o roubo, triplicou nos últimos 25 anos, convertendo-se no delito mais comum na América Latina. (Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014. Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

— Ao menos 5 pessoas morrem vítimas da intervenção policial no Brasil todos os dias, num padrão operacional que aceita, em média, 4,6 vezes mais mortes do que o padrão de atuação das polícias dos Estados Unidos (EUA). (Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2013).

O fato é que não cabe mais o pensamento de se discutir a segurança pública apenas do ponto de vista da abordagem policial: arma de fogo, viatura e um marginal a ser abatido (SILVA, 2008, p. 68). Inclusive não se pode pensar a segurança pública apenas calcada em uma instituição para sua consecução e que tão pouco mudou desde seu nascimento, ora relacionado com a chegada de Martin Afonso de Souza no início do século XVI, ora tendo como marco inicial a vinda da família real em 1808 (SOUSA; MORAIS, 2011, p.3). Apenas

para realçar um aspecto, alguns pesquisadores sustentam que há no Brasil um tempo de treinamento dos policiais abaixo do ideal e do que acontece em outros lugares. Enquanto na Europa o tempo médio de formação dos policiais é de dez meses, no Brasil é de seis meses. Da mesma forma o treinamento é focado em áreas que são pouco usadas no cotidiano, com muitas aulas de direito e poucas de sociologia ou de resolução de conflitos (BENITE. 2013).

Figura 1. Tempo de formação dos policiais brasileiros.



Fonte: (Editoria de arte/Folhapress: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1328439-ensino-para-policia-esbarra-em-tradicoes-militares.shtml>)

De qualquer forma, em países que efetuaram estudos mais aprofundados ou reformas significativas em seu sistema de segurança pública, os levantamentos prévios não mostraram o aumento da força policial como necessariamente a primeira necessidade da população nos seus anseios de melhora dos índices de violência. Christopher Stone (2010), ao relatar pesquisa argentina sobre as ações mais importantes contra a criminalidade destacou que apenas 17% sugeriram aumentar a presença da polícia, enquanto mais que o dobro pediu aumento ou melhoria no nível de ensino, providência que no Brasil está plenamente ao alcance dos municípios. O autor sugere que eventuais condutas negativas da polícia – ineficácia, corrupção, conduta abusiva, etc.. - podem explicar esta posição, embora ressalte que parte da população talvez acredite que a criminalidade cresça e diminua conforme condições sociais que não guardem relações com a polícia.

O Informe Latinobarômetro, de 2010, ao sondar os brasileiros sobre as políticas de segurança cidadã mais efetivas, mostrou que parte dos entrevistados apoia medidas tradicionais no enfrentamento da violência, como aumentar o número de policiais nas ruas e aumentar as penas dos delitos, melhorar o sistema das prisões/cárceres e fortalecer as instituições responsáveis pela segurança e o sistema judiciário (somando 51%), e as demais medidas dizem respeito a políticas que visem melhorar o sistema educativo e dar mais oportunidades aos jovens, e que visem ampliar as políticas sociais e a participação cidadã (COSTA; AMORIM, 2013, p.6).

De acordo com Rolim (2007, p 33), o Brasil insiste na repetição de fórmulas testadas e ineficazes, com forte carência de dados e estudos sobre diagnósticos, custo do crime, áreas de incidência e resultados de medidas aplicadas. A questão da aferição dos resultados e monitoramento das medidas é crucial em qualquer intervenção. No Ceará, foi implantado um projeto chamado Ronda do Quarteirão, que viabilizava uma viatura policial fazendo ronda em determinada área diminuta e com número de telefone próprio de contato, atendido direto pela policial na viatura. Após início, com resultados promissores em 2008 e expansão para outros municípios além de Fortaleza, uma reportagem mostrou que a população estava insatisfeita, pois metade dos chamados não estava sendo atendidos, havia suspeitas de aliciamentos de policiais para que não coibissem alguns delitos e intimidação de policiais por superiores descontentes com as abordagens, principalmente aquelas que implicavam interrupção de algazarras (Jornal O Povo. 18/04/2013).

Dentro deste cenário de busca de soluções que melhorem o combate ao fenômeno da violência, os estudos mostram que a alteração de paradigmas aconteceu na grande maioria das

polícias da Europa e dos Estados Unidos em um período curto (ROLIM, 2007, p 39), com alteração radical em suas atribuições, formação, estratégias e relacionamentos com as comunidades a que devem prestar seus serviços, com destaque nos seguintes aspectos:

- modelo de polícia comunitária e de policiamento orientado para a solução de problemas;
- georreferenciamento e o conjunto de tecnologias para o mapeamento do crime e da violência que identificam os “*hot spots*”, o programa Computerized Statistics (COMPSTAT)
- a abordagem colaborativa entre policiais e agências de serviço social
- o policiamento baseado em evidências, as abordagens de prevenção do crime por meio de projetos ambientais (Crime Prevention Through Environmental Design – CPTED)
- recursos tecnológicos, que permitiram uma revolução nas técnicas de controle, investigação e perícia, tais como o uso de câmeras em espaços públicos, os *softwares* de reconhecimento visual e voz, as armas não letais, o emprego de satélites no rastreamento ou o uso do DNA na produção da prova

De forma resumida, podemos perceber uma preocupação com a melhoria da relação da polícia com a comunidade e a inclusão de ferramentas tecnológicas na prevenção e investigação dos crimes. Acrescente-se a estes dois aspectos, notadamente em democracias recentes ou não estabilizadas, a necessidade de se melhorar a forma de aferir e controlar a atividade policial, interna e externamente, inclusive debatendo-se a relação e eficácia de alguns mecanismos usados, tais como Códigos de Deontologia, ouvidorias, corregedorias, conselhos e etc., como ressalvam Arthur Trindade e Maria Stela Grossi Porto (2011).

3 GUARDAS MUNICIPAIS

"Problemas sociais como desemprego, exclusão e pobreza podem até influir na violência urbana.. Mas hoje essas causas não podem ser usadas como justificativa para escamotear as deficiências estruturais das polícias na atribuição de garantir a segurança pública". (Benedito Domingos Mariano, Istoé. 12/jun/2013, p. 72)

Entende-se guarda municipal como uma “instituição Pública Municipal, uniformizada, hierarquizada, desmilitarizada, armada ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal mediante lei, para atuar na prestação de serviço público no âmbito da segurança pública municipal e no contexto da preservação da ordem pública” (VENTRIS, 2010, p. 91). A legislação cuida de especificar sua função no art. 2º da Lei 13022/2014: “incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

Dentro deste conceito, devemos analisar o processo histórico de formação das forças de segurança pública no Brasil e, mais especificamente, a presença das guardas municipais neste processo,

No tocante à formação das nossas forças policiais, percebe-se que no início, notadamente durante o Império, subsistiu a acumulação de atribuições Judiciárias e policiais nas mãos das mesmas autoridades (LEAL, 2012, p 184), normalmente aos juízes de paz e, cumulativamente, aos juízes municipais e ao juiz de direito que tivesse a investidura de chefe de polícia. Aliás, o Código de Processo Criminal de 1832 ampliou tais poderes dados à figura do juiz de paz, sendo considerada ineficaz como instrumento de prevenção e repressão da criminalidade, inclusive para reprimir os movimentos do conturbado período provincial. Em reação a esta situação, algumas províncias – iniciando por São Paulo – criaram as denominadas “leis dos prefeitos”, posteriormente recomendadas às demais províncias pelo Regente Feijó, através das quais os prefeitos ganharam suas atribuições policiais, sendo de livre nomeação dos presidentes de províncias (LEAL, 2012, p 185).

A reação nacional para viabilizar a influência das províncias na questão policial, objetivo da mentalidade conservadora, foi conseguida com a lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841 que criava em cada província um chefe de polícia, ao qual estavam subordinados os

delegados e subdelegados, sempre de “livre nomeação do governo, na Corte, ou dos presidentes, nas províncias, não podendo recusar o encargo” (LEAL, 2012, p 187).

Com o advento da República, as funções policiais ficaram a cargo dos estados, tendo estes a livre organização do aparelhamento policial, com livre nomeação da estrutura de chefia, o que permaneceu no nosso ordenamento até hoje. Dentro de um cenário de grande subsistência da polícia partidária, herança do período do Império, observou-se, por exemplo, que durante a Primeira Republica, a organização policial sustentou "coronelismo", aprendendo a desempenhar uma missão de manter a força política dominante (LEAL, 2012, p 191). Destaque-se que a nomeação do aparato local acontecia por indicação dos dirigentes dos municípios, dentro da política de "fazer justiça" aos amigos e "aplicar a lei" aos adversários (LEAL, 2012, p 204).

Em relação a evolução histórica das guardas municipais, conforme se verifica na obra de Cláudio Frederico de Carvalho (2011, p. 1), encontramos nas Ordenações Filipinas, particularmente no Livro I, título LXXIII, o embrião das forças responsáveis pela segurança urbana, dispondo sobre os serviços gratuitos de polícia e, como já visto, diretamente vinculados às autoridades com atribuições judiciárias. Com a chegada da família real, um Decreto de 13/05/1809 criou a Divisão Militar da Guarda Real no Rio de Janeiro. Posteriormente, com a abdicação de D. Pedro I, a Guarda Real se insurgiu contra a Regência, tendo esta criado em 14/06/1831 o "Corpo de Guardas Municipais" e extinguido a Guarda Real em 17/07/1831. Em novo decreto em 18/08/1831 a regência criou a Guarda Nacional e foram extintas s Guardas Municipais e grupos semelhantes, como o corpo de Milícias e Serviços de Ordenanças. Devido à necessidade de se manter a ordem pública nos municípios, as guardas municipais foram novamente recriadas em 10/10/1831, Dia Nacional das Guardas Municipais (Lei n.º 12.066/2009).

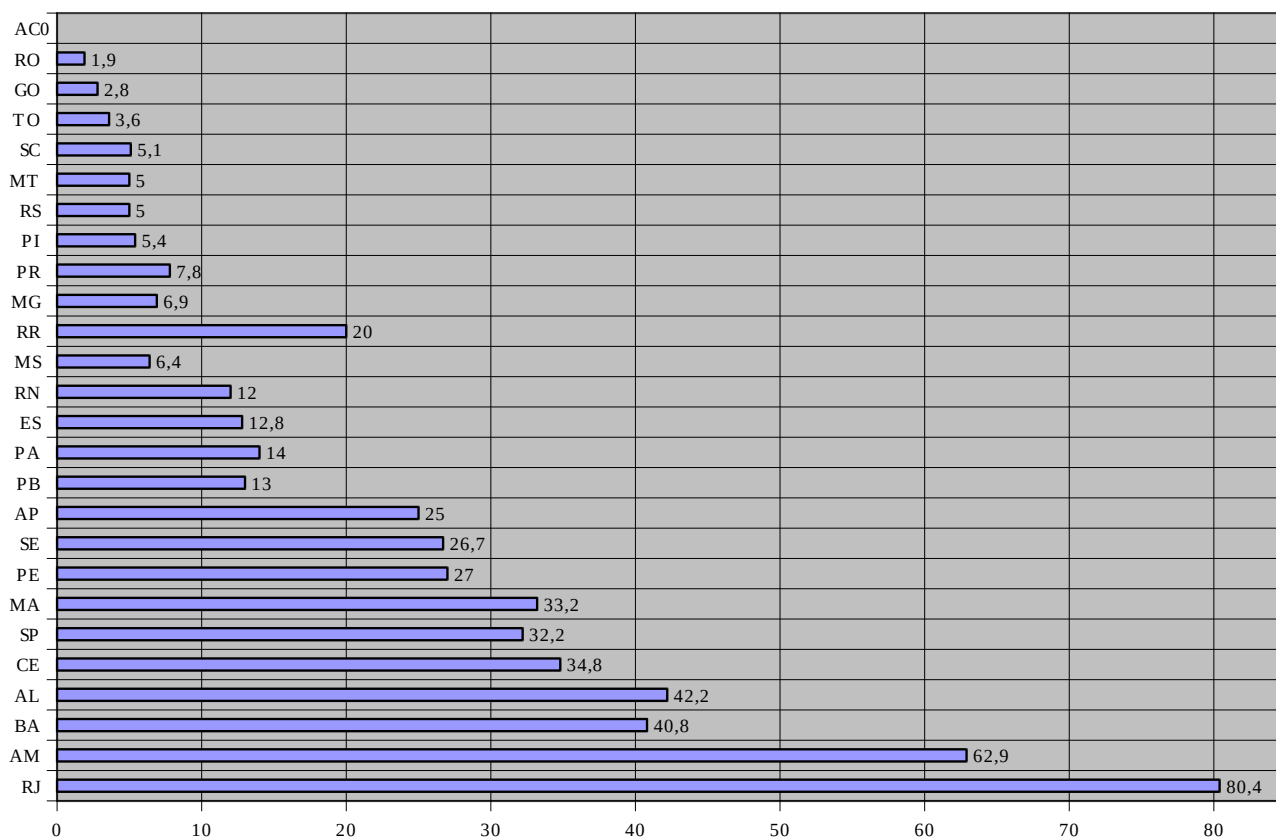
Com a República e diante das inúmeras atribuições das guardas municipais, as atividades relacionadas às regras administrativas, tais como recolhimento de multas e impostos, foram direcionadas às guardas-civis, criadas para estes fins (CARVALHO, 2011, p. 9).

As forças municipais foram perdendo suas atribuições, de qualquer forma, com a concentração do poder nos Estados e isto foi consolidado após o Estado Novo e a criação das polícias militares estaduais. O ato definitivo veio com o Golpe Militar de 1964, por meio dos Decretos–Lei Federais 667, de 2 julho de 1969 e 1070, de 30 de dezembro de 1969, quando os

municípios se tornaram impossibilitados de exercer a segurança pública. As guardas municipais voltaram ao cenário institucional com a Constituição de 1988 (CARVALHO, 2011, p. 12).

Recente pesquisa do IBGE mostrou a existência de Guarda Municipal em 993 municípios no Brasil, ou seja, 17,8% do total de cidades, demonstrando que ainda há muito a se percorrer no que diz respeito a esta instituição, principalmente quando se observa que o Acre sequer possui um município com guarda municipal:

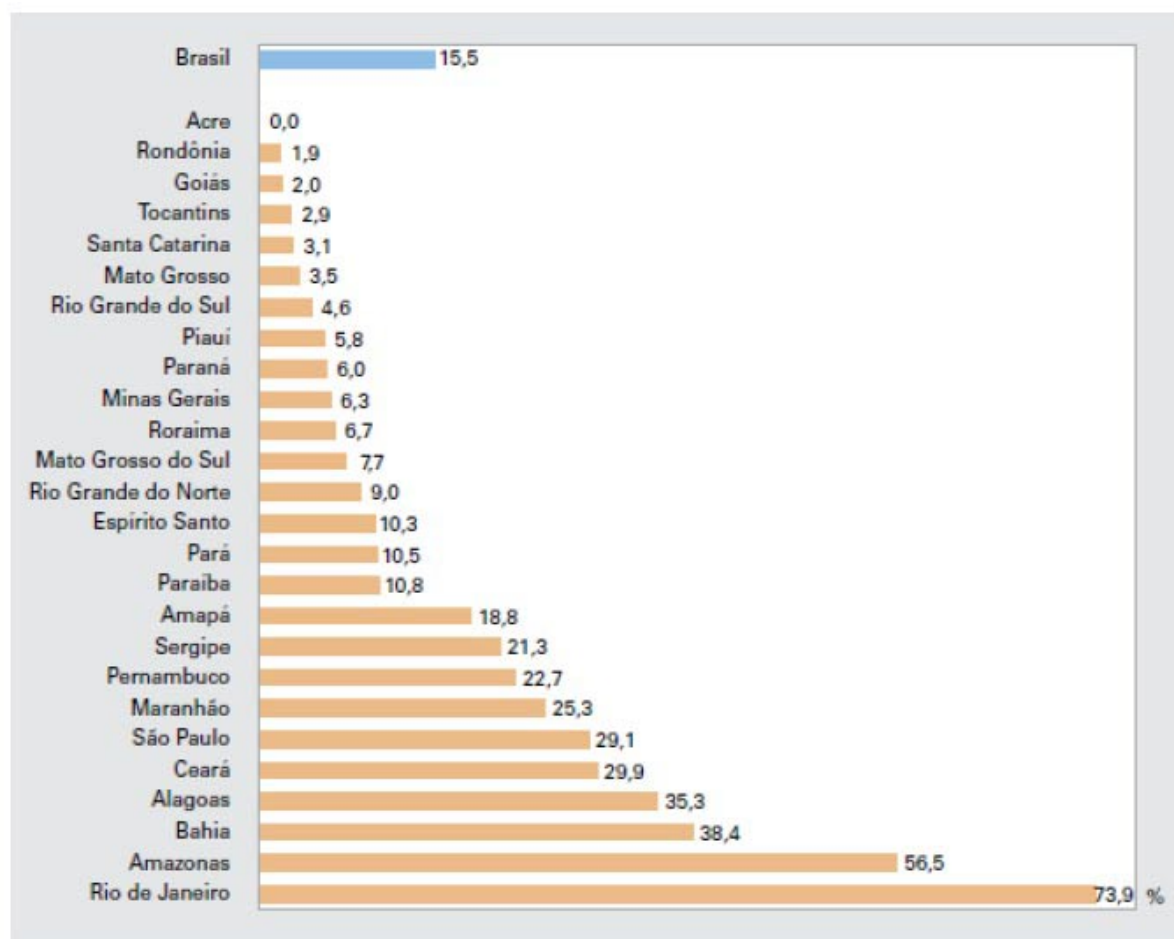
Gráfico 1 – Percentual de municípios com Guarda Municipal em cada Unidade da Federação em 2012.



Fonte: (IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012)

Registre-se que a realidade pouco mudou quando comparamos com 2009, inclusive no Estado do Acre:

Gráfico 2: Percentual de municípios com Guarda Municipal em cada Unidade da Federação em 2009.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Fonte: (IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009)

A situação das guardas municipais, mesmo sob o prisma teórico, ainda levanta debates e questões importantes, passados 15 anos de sua delimitação na Constituição. Os dilemas envolvem a definição do papel das guardas municipais, o modelo a se adotar, qual a forma de relacionar a guarda com outras tarefas municipais e de como viabilizar sua integração com as polícias estaduais (MISSE; BRETAS, 2010, p. 10). Algumas destas questões foram

encaminhadas pelo Estatuto das guardas municipais (Lei 13022/2014), mas de forma programática, como consta no art. 5º, XI que especifica que a guarda deve se articular com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.

A sociedade, contudo, se depara com um grupo significativo de agentes públicos, cada vez mais presente nas cidades brasileiras e com o número cada vez mais significativo em relação à própria Polícia Militar, pois já temos Estados onde o efetivo da Guarda Municipal já é quase a metade do da Polícia Militar, excluindo-se os bombeiros militares:

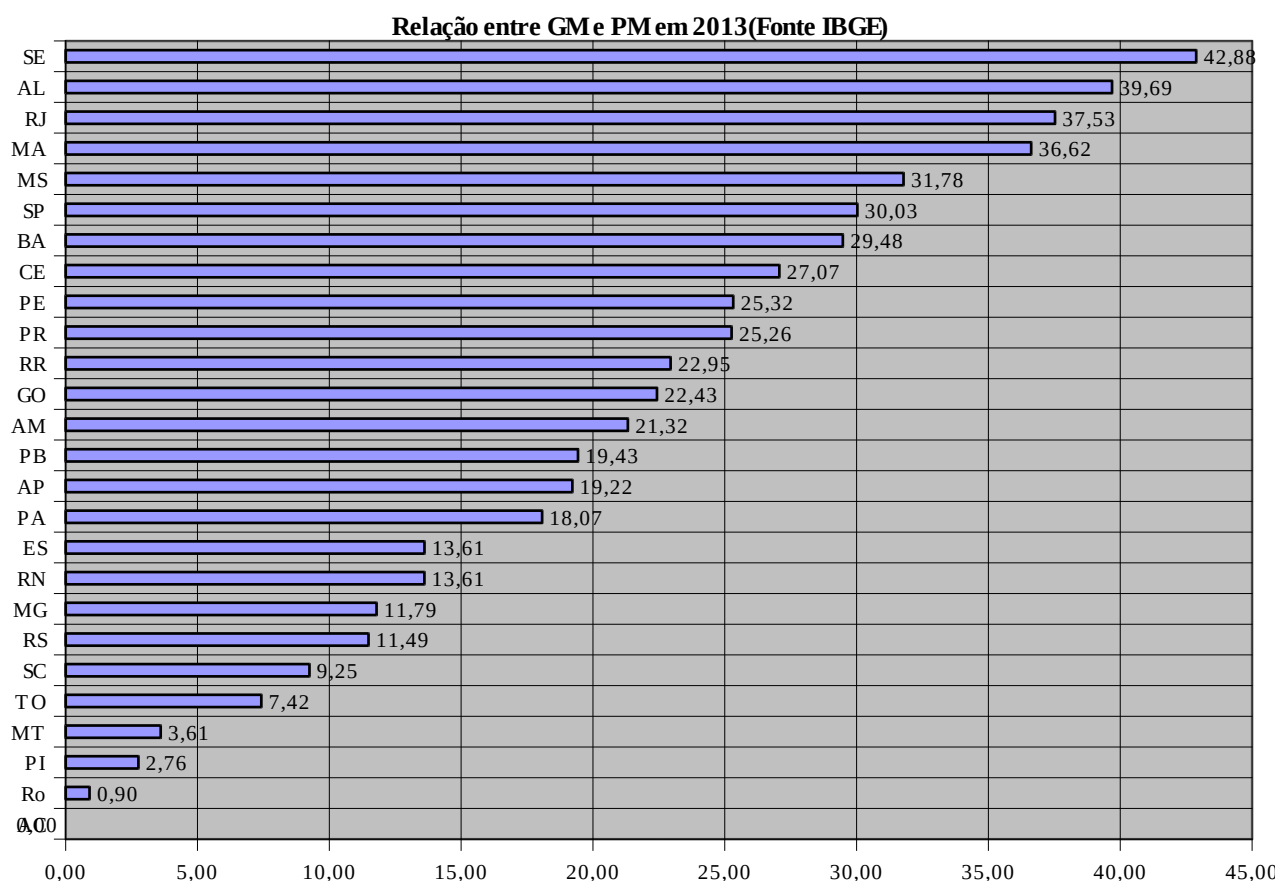


Gráfico 3: Relação entre o efetivo da Guarda Municipal no Estado e a Polícia Militar, excluindo-se bombeiros.

Gráfico elaborado tendo como fonte dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013, com informações da PM de RN extraídos do site <http://www.acspmnrn.org.br/novo/verNoticia.php?id=3021>.

A função da guarda municipal não está, contudo, bem clara para a população, embora normalmente o guarda municipal, onde exista, seja o agente público atuante na segurança pública

mais próximo da população (RICARDO; CARUSO, 2005, p. 108). Longe de ser uma questão de menor importância, percebe-se que o desconhecimento se distribui entre a população e os demais agentes públicos, gerando situações que parecem curiosas, mas são preocupantes:

“Certa manhã, apareceu na praia do Leblon um pinguim, encontrado pela guarda municipal carioca, que o tomou aos seus cuidados. No entanto, os guardas foram cercados pelos bombeiros que diziam: 'Vocês têm que nos entregar o pinguim, porque isso é uma atribuição do Corpo de Bombeiros e não da guarda municipal'. O conflito levou todos à delegacia de polícia para saber quem é que deveria tomar conta do pequeno animal marinho” (MISSE; BRETAS, 2010, p. 10)

Percebe-se, portanto, que esta falta de conhecimento do papel da guarda municipal não se restringe a comunidade, já que envolvem os próprios agentes públicos. Ocorre que os guardas municipais têm uma grande dificuldade na execução de suas atividades. “Como não está claro e nem é consensual o papel que a guarda municipal deve desempenhar, há uma lacuna que gera uma crise identitária em seus membros. *Quem somos? O que fazemos? Quais são os nossos limites de atuação?*” (RICARDO; CARUSO, 2005, p. 108). Esta dificuldade em saber qual o seu real papel na relação com os demais agentes leva a uma incorporação dos métodos, fardas e símbolos de terceiros, no caso as polícias estabelecidas e “acabam, em muitos casos, por reproduzir um *ethos* das secretarias estaduais de segurança pública” (RICARDO; CARUSO, 2005, p. 108).

A importação de realidade de outros entes persiste, inclusive, na estrutura, pois podemos perceber que grande parte das guardas municipais possui na sua estrutura gerencial egressos da polícia militar, reformados ou da ativa. Esta situação não acontece de forma insípida e explica com facilidade porque muitos guardas municipais se valem de elementos e símbolos pertinentes ao *ethos* militar. Esta assimilação, aliás, acontece desde o processo de seleção, passando pelos processos de treinamento, reciclagem e aperfeiçoamento profissional dos guardas (RICARDO; CARUSO, 2005, p. 108).

A situação vem sendo pesquisada, mensurada e reproduzida em diversos municípios brasileiros, onde os levantamentos mostram (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR, 2010, p. 92) que 86% dos guardas municipais admitem que falta clareza no que é o trabalho do guarda e este se confunde com a atribuição de outros agentes semelhantes (vigilantes, PMs etc.), retratando a tormentosa visão da identidade profissional do guarda. A conclusão que se retira é que os gestores normalmente possuem uma noção mais clara da identidade dos guardas municipais e quais são as fronteiras da atuação destes profissionais em comparação com

outros agentes próximos e similares. Os guardas municipais, contudo, ainda permanecem confusos sobre o que deve ser a sua atividade e o que a diferencia da dos demais agentes públicos, notadamente os que atuam na segurança.

Em 2012 já se notou, porém, a consolidação do crescimento do número de comandantes das guardas municipais originados do efetivo da própria Guarda Municipal e não da Polícia Militar, mostrando modificações na estrutura das guardas municipais⁵ e permitindo o início da formação de um embrião de história própria nesta instituição, ainda que seu patrimônio de valores iniciais esteja repleto de signos de outras categorias.

A questão da distinção entre guarda municipal e policial militar é tão relevante que mereceu dispositivos no Estatuto geral das guardas municipais (lei 13022/2014) ao vedar que os guardas sejam treinados nos mesmo locais que as forças militares (art.12§3º), se submetam aos regramentos disciplinares militares (art. 14, parágrafo único), se utilizem de estrutura hierárquica semelhantes (art. 19) ou mesmo mantenham como dirigentes ou como ocupantes de cargos em comissão profissional estranho a seus quadros (art. 15).

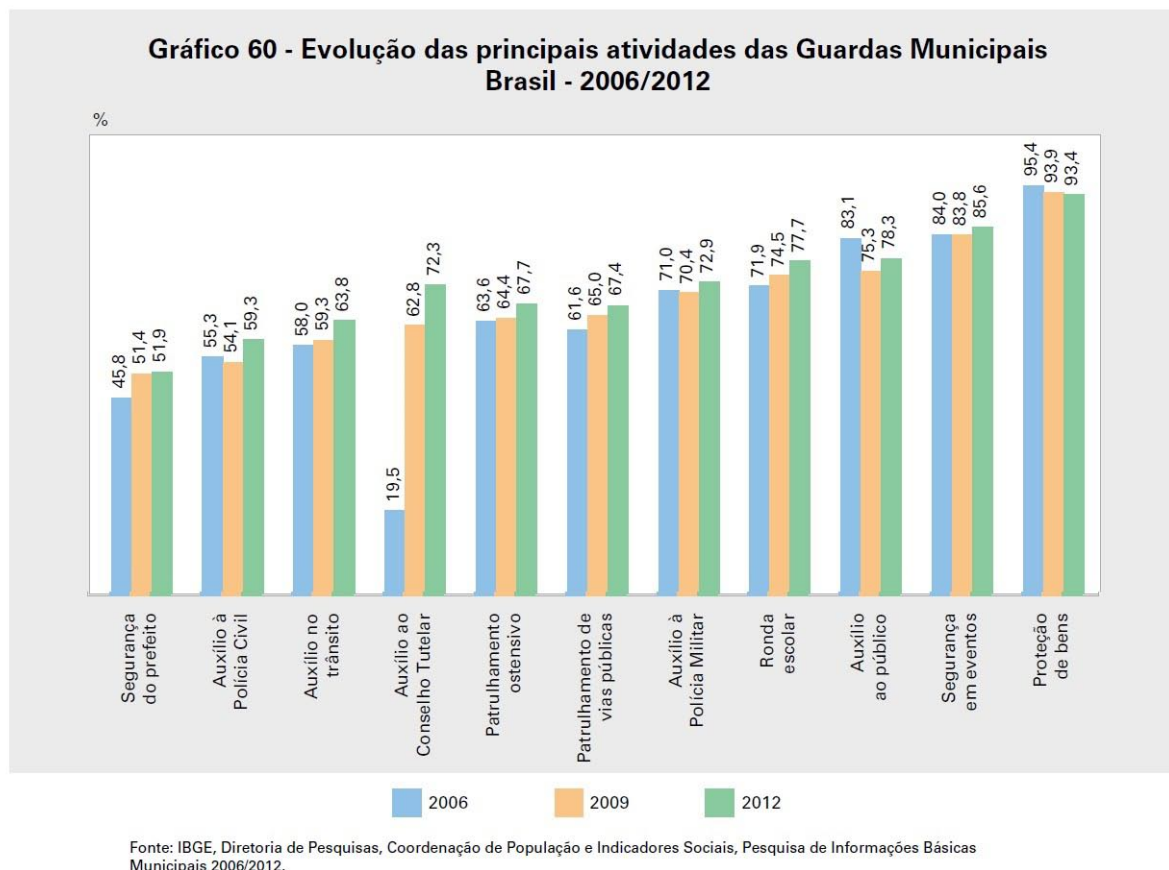
O conflito eventual entre guardas municipais e os demais agentes públicos que atuam na área da segurança pública é uma consequência observada da denominada crise de identidade. Mesmo quando se tenta construir uma integração, inclusive com rondas mistas entre guardas e policiais, situação vivenciada em Belo Horizonte, a relação estabelecida é desigual, dentre outros motivos porque nela o guarda depende do policial para dar prosseguimento à boa parte das intervenções, acabando por surgir “ciúmes” entre os operadores (VARGAS; OLIVEIRA JUNIOR, 2010, p. 97). A lei 13022/2014 cuidou de afastar esta dependência ao prevê ação direta dos guardas na pacificação de conflitos que presenciarem e a apresentação de presos em caso de flagrantes (art. 5º).

Os doutrinadores e pesquisadores detectam outro problema significativo no sistema atual de funcionamento das guardas municipais. Percebe-se cotidianamente um papel informal executado pelos guardas, uma espécie de força subalterna da Polícia Militar, característica que aparecem nos levantamentos estatais e que sugere que embora com as funções que lhe foram atribuídas constitucionalmente, as Guardas Municipais, com o passar dos anos, passaram a incorporar novas atividades no dia a dia, sendo comum hodiernamente que atem como força auxiliar na segurança pública, principalmente no patrulhamento das escolas e vias públicas e auxiliando o Conselho Tutelar e as Polícias Cíveis e Militares (IBGE, Diretoria de Pesquisas,

⁵ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012.

Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012):

Gráfico 4: Evolução das principais atividades das Guardas Municipais-2006/2012



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012

As atividades acima foram claramente especificadas na Lei 13022/2014, inclusive seu papel “auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários” (art. 5º, VII).

A visão ainda em voga no planejamento governamental é a de uma guarda municipal que se distancie do papel tradicional de policiamento, sequer incluindo esta força na prática do ciclo completo da atuação policial (preventivo, ostensivo, investigativo). O Governo Federal se inclina, por conseguinte, para um modelo em que a Guarda Municipal vá suprir um tipo de atuação no sistema de segurança ainda não disseminado entre as polícias e que

“compreende uma atividade preventiva, de administração de conflitos, sem uso de armamento letal” (MISSE; BRETAS, 2010, p. 12). A posição foi consagrada na Lei 13022/2014 ao repetir o termo prevenção e seus derivados por quase dez vezes.

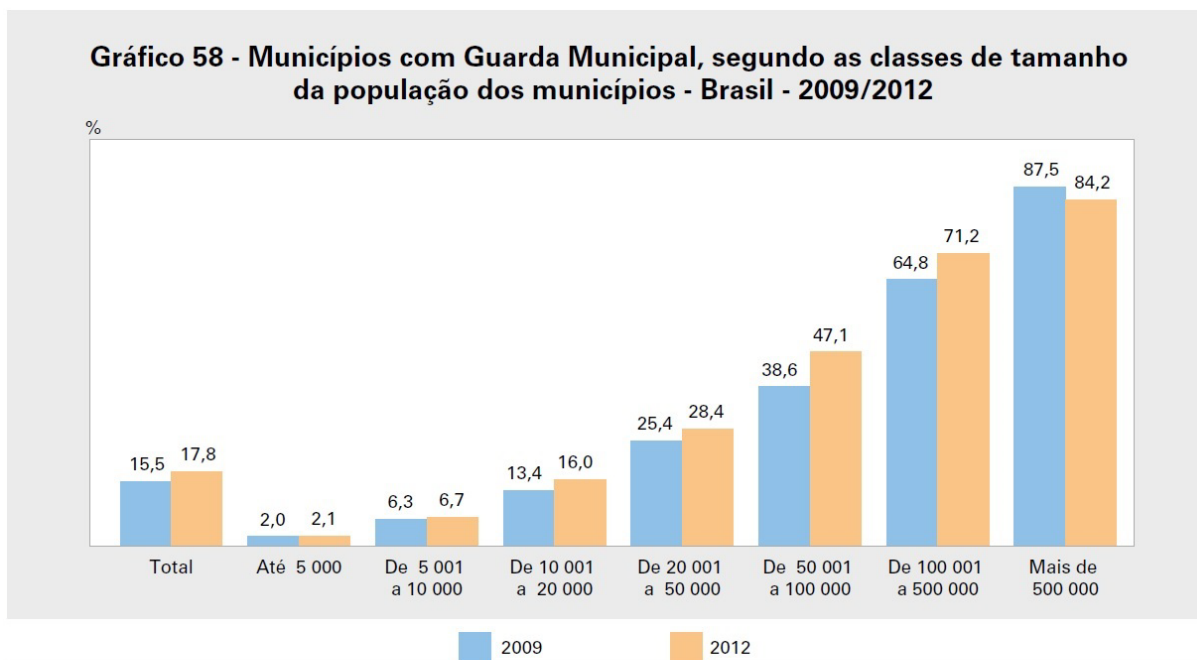
Os gestores municipais defendem que esta postura de novo modelo de polícia decorre da vocação natural e distinta das demais forças de segurança, para ações interdisciplinares, combinando atos de cunho policial preventivo e comunitário com políticas sociais urbanas preventivas. Ao ocupar este espaço, inexistente no modelo da Constituição de 1988, não haverá conflito de competência com as demais polícias. Esta visão dos Prefeitos atribui aos guardas municipais atuação em segurança escolar, de trânsito, em parques e praças públicas, defesa civil e posturas municipais, sempre com viés do policiamento preventivo e comunitário, lastreando-se no princípio da mediação e não da repressão dos conflitos, tanto interindividuais quanto coletivos⁶.

Por outra linha de abordagem (SOARES, 2013), conforme a PEC-51 de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ), a guarda municipal engrossaria o corpo da polícia única, realizando o ciclo completo policial, embora o formato das polícias ficasse a cargo dos estados, diante da grande diversidade existente no Brasil, mesmo que limitada pelos parâmetros estabelecidos na Constituição após a emenda, isto é, com base em dois critérios e suas combinações: territorial e criminal. Neste sistema poderemos ter polícias separadas por tipos de crimes e/ou circunscrições espaciais.

A participação dos municípios, por conseguinte, estaria atrelada a tal realidade e um Estado poderá, dentro desta autonomia, adotar até a municipalização integral (SOARES, 2013), sendo esta organização diferenciada desejável diante da grande disparidade entre as cidades do Brasil, inclusive quanto à presença das guardas municipais. Uma análise da distribuição das guardas municipais no Brasil mostra que a concentração vai aumentando com o aumento da população das cidades, isto é, menos de 3% das cidades com até 5.000 habitantes possuem guardas municipais, número que aumenta linearmente até o índice de mais de 80% para as cidades com mais de 500.000 habitantes. Este cenário pouco se alterou de 2009 a 2012, segundo o IBGE.

⁶ A Segurança Pública e os Municípios. Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê de Articulação Federativa, 2003.

Gráfico 5: Percentual de municípios com Guarda Municipal por população dos municípios -2009/2012



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2012.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012

As dúvidas e questionamentos sobre a guarda municipal abarcam problemas detectados em outras forças policiais. Os estudiosos levantam questões sobre a proximidade entre o agente da lei e o cidadão, na velha dicotomia entre a proximidade que facilita a atuação do agente público — pois auxilia a solução de litígios, o conhecimento dos problemas e das pessoas que convivem no local — com a mesma proximidade que facilita a corrupção. “Como distanciar, como impedir a contaminação e, por outro lado, como desejar que o policial saiba o que se passa, o que acontece à volta dele, que conheça os atores e as situações sociais com os quais está envolvido? Eis a questão” (MISSE; BRETAS, 2010, p. 8).

Na tentativa de se evitar a contaminação das forças de segurança, não é a simples concessão de garantias que será responsável pela moralização das forças policiais, sobretudo quando se mantêm os mesmos funcionários – entendidos como corruptos – e submetidos ao mesmo sistema de formação e desempenho. A corrupção não resulta apenas da coação, mas também dos favores. É fato que a falta de garantias estimula a insegurança e daí a corrupção, mas a presença de garantias não impede os favores, também responsável pela corrupção (LEAL, 2012, p 189).

De qualquer forma, sob qualquer forma de atuação, junto com a instituição da guarda municipal devem ser criados os demais órgãos de controle para monitorar e punir os desvios. Em 2013 foi descoberto em Araraquara/SP que os guardas municipais estavam aparentemente usando o sistema de monitoramento para observar as mulheres que circulavam pelos locais (Câmera 'indiscreta' faz Araraquara criar corregedoria. INFO Online. 03/01/2014 16h56. Estadão Conteúdo), levando a cidade a criar uma Corregedoria até então inexistente. Após a Lei 13022/2014, todo município terá um sistema de controle para o funcionamento da guarda municipal, inclusive corregedorias, através de órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria (art. 13).

Outro ponto também consensual: se faz necessária uma padronização mínima para a atuação da guarda municipal, quer quanto a sua formação, quer quanto a sua atuação. Nesta linha o Governo Federal, conforme preconizado pela SENASP, busca a consolidação da matriz curricular nacional para a formação das guardas municipais, cujo documento preconiza (SENASP, 2005, p 3) a ênfase na prevenção da violência e criminalidade, estabelecendo diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais. Sua adoção ainda é opcional pela Lei 13022/2014(art. 11, parágrafo único).

A participação do município na segurança pública – e por viés a questão da guarda municipal – ocupa, por conseguinte, o Poder legislativo. Já no ano de 2000, contávamos em tramitação, no Congresso Nacional, treze Propostas de Emenda à Constituição sobre a matéria, sendo doze de iniciativa da Câmara dos Deputados e uma do Senado Federal, sem falar em outras propostas que envolvem a reformulação total do sistema de segurança pública, como a já citada PEC-51(SOUZA, 2013, p. 8) e a que originou a Lei 13022/2014:

a) **PEC nº 087/1999:** Transforma as guardas municipais em polícias municipais, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/2000); b) **PEC nº 095/1995:** Cria a polícia municipal, as quais terão competência para realizar ações de segurança pública; c) **PEC nº 247/1995:** Altera o § 8º, do Art. 144, atribuindo às guardas municipais competências de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995); d) **PEC nº 343/1996:** Concede às guardas municipais competência para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995); e) **PEC nº 392/1996:** Atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 095/1995); f) **PEC nº 514/1997:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995); g) **PEC nº 613/1998:** Entre outras alterações, atribui às guardas municipais competências para realizar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 151/1995); h) **PEC nº 240/2000:** Possibilita a criação de guardas municipais em municípios com qualquer número de habitantes e estabelece que, em municípios com mais de duzentos mil habitantes, os municípios assumirão as competências de manutenção, organização e controle das polícias civil e militar, com atuação na área do município (apensada à PEC nº 218/1995); i) **PEC nº 250/1995:** Inclui as guardas municipais como órgão de segurança pública e lhes atribui competências para exercer as funções de polícia judiciária, apuração de infrações penais e ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública concorrentemente com as polícias civil e militar (apensada à PEC nº 218/1995); j) **PEC nº 266/2000:** Cria uma polícia municipal e destina um por cento da receita tributária da União para os

municípios com mais de cem mil habitantes para a manutenção de suas polícias (apensada à PEC nº 218/1995); l) **PEC nº 276/2000:** Possibilita que, em municípios com mais de um milhão de habitantes, a guarda municipal possa executar ações de segurança pública (apensada à PEC nº 218/1995); m) **PEC nº 284/2000:** Atribui às guardas municipais competência para executar ações polícia ostensiva (apensada à PEC nº 218/1995); n) **PEC nº 087/1999 – Senado Federal:** Permite às guardas municipais realizar ações de segurança pública (SOUZA, 2013).

4 O ESPAÇO URBANO

Não somente o criminoso figura como peça central do evento delitivo, mas também o ambiente físico influencia na atuação delitiva. (LISBOA, 2014, p. 15)

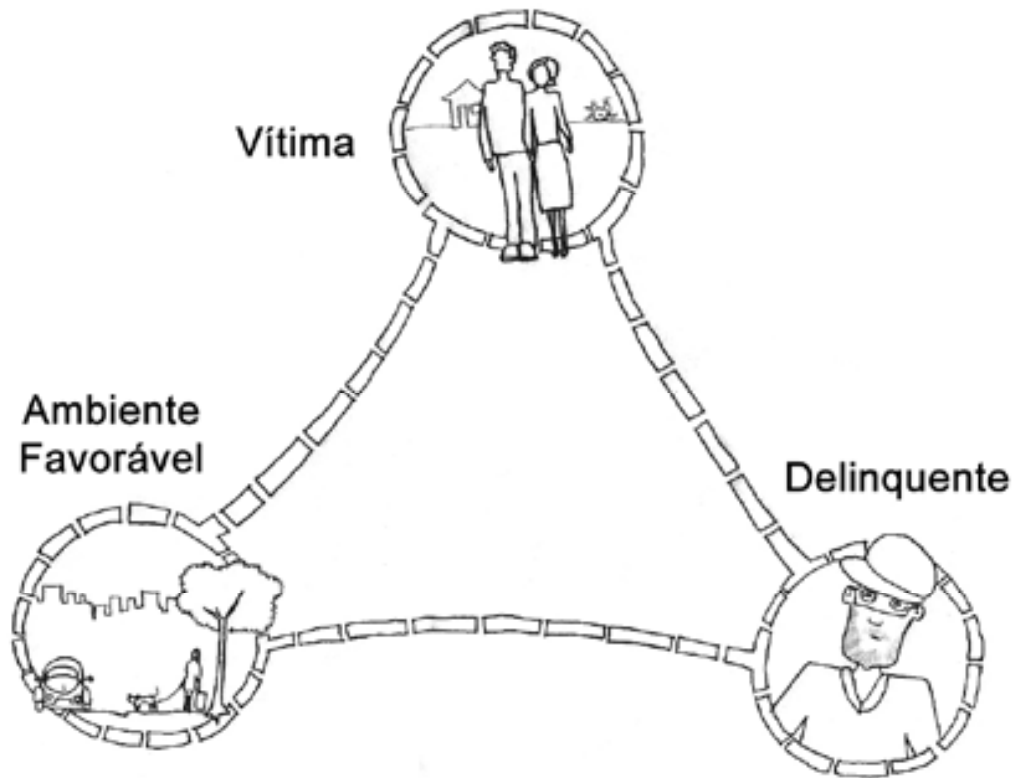
Normalmente esquecida ou colocada em segundo plano, a questão urbanística tem crescido em importância quando se pensa em segurança pública. A relação entre eventos criminais – e sua consequente redução ou tipo de intervenção adequada – com as características urbanísticas e arquitetônicas da cidade revela que a complexidade existente na segurança pública cobra um maior protagonismo da visão do espaço urbano, sendo um aspecto normalmente relegado (COSTA, 2007).

Desde a escola Criminológica de Chicago, o estudo das variáveis situacionais – aspectos que facilitam a ocorrência de atos delitivos –, dentre elas as de natureza urbana, como impactantes na disseminação ou controle da violência, tem merecido atenção, ainda, que esquecidas ou pouco valorizadas em alguns momentos. A estratégia de combate aos delitos na América do Norte, através da *prevenção situacional*, tem destaque na Teoria conhecida como *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED). Ainda que receba a mesma denominação, a estratégia aplicada na Europa se diferencia em relação à norte-americana por dirigir o foco para a vítima (COSTA, 2007).

De fato, diversas teorias abordam a questão. Na década de 1970, Oscar Newman desenvolveu estudos sobre o papel do espaço público e o desenho do mesmo como estratégia de prevenção do crime e da violência, com o conceito de espaço defensável (*defensible space*, no original). Deste ponto de partida seguiu-se conceito de Prevenção do Crime através de Desenho Ambiental (*Crime Prevention through Environmental Design*), a prevenção situacional (anos 1990) e a criminologia ambiental. De forma geral, estas teorias foram acompanhadas de diversas pesquisas que tiveram como ponto comum a comprovação da importância de planejamento urbano e do desenho adequado de espaços públicos como forma de melhorar a segurança nas cidades (GÄRTNER, 2008).

Dentro deste enfoque, Cohen e Felson (1979) apresentaram a teoria denominada Triângulo do Crime ou, Teoria de Análise de Problemas, que preconiza a necessidade da convergência temporal e espacial de três elementos ou condições para a eclosão de um delito: um ofensor motivado, um alvo disponível e um local propício (SANTOS, 2012).

Figura 2: Triângulo do Crime



Fonte: (BONDARUK, 2010, p. 5)

Por esta teoria, para se efetivar uma prevenção sobre uma vítima, tem de se estimular medidas de autoproteção, inclusive com melhoria no seu controle e vigilância (SANTOS, 2012).

Exemplo clássico de valorização do cenário urbano no combate à violência são as diversas experiências que se seguiram à adoção por New York da “célebre ‘Teoria das janelas quebradas’ (*broken windows theory*), defendida pelos criminologistas estadunidenses James Wilson e George Kelling, em 1982. Nesta abordagem, a deterioração do espaço urbano é lida como ausência dos poderes públicos, aumentando a insegurança coletiva e convidando à prática de crimes (PIQUET, 2012). No caso de New York, a preocupação com o cenário urbano foi inserida na denominada “política de tolerância zero”.

Precisa ser salientado, mais uma vez, o caráter múltiplo das causas da violência, onde não se pode hipervalorizar um aspecto dentro do contexto ou multiplicá-lo em todos os locais. No caso da política de segurança de tolerância zero, os críticos apontam existência de uma estética elitista e higienista, com ataques a atos nem sempre expressivos à manutenção da

ordem social, preferindo-se o visual em detrimento das reais causas da violência urbana (SILVA; AGOSTINHO, 2012).

Exatamente pelo caráter múltiplo das causas da violência, temos de abandonar o determinismo de só avaliar o ofensor e atentar para o “estudo da dinâmica da criminalidade, objetivando alcançar as dimensões espaços-temporais de ocorrência dos crimes” (CAETANO, 2012, p 44), inclusive com levantamento dos crimes que ocorrem em maior quantidade e as condições que propiciam esta estatística.

A abordagem diferenciada, em função do tipo de crime pode ser verificada quando avaliamos os delitos interpessoais- homicídios e estupros, dentre outros – e os patrimoniais – furtos e roubo – dentro de determinado espaço. Nos delitos patrimoniais observamos uma relação direta entre intervenção e resultados satisfatórios, isto é, há certa previsibilidade mesmo que a médio e longo prazo quanto a resultados após uma prevenção ou controle. Já nos delitos interpessoais esta previsibilidade é frágil e exige uma atuação mais complexa que passa pelo “investimento na comunidade, no sentimento de pertencimento e valorização dos indivíduos” (CAETANO, 2012, p 49).

A preocupação com a questão da segurança, portanto, na definição de diretrizes das políticas urbanas deixou de ser um assunto pouco estudado e “o reconhecimento do desenho e do planejamento urbano como elementos fundamentais da política de prevenção e combate à violência é reconhecida pelos mais importantes grupos de pesquisa em segurança pública e criminalidade do país” (COSTA, 2007, p.2).

Não se trata, contudo, de se defender a segregação espacial, isto é, o movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano (ROLNIK, 2012). Na Guatemala, usando como razão a fuga da violência, está sendo construída uma cidade dentro de 14 hectares batizada de Paseo Cayala, quase independente, para os ricos, dentro de uma capital marcada pelo crime e pelos engarrafamentos. As críticas advindas dos urbanistas são severas:

‘Não podemos nos enganar acreditando que um projeto rígido, controlado e elitista será um espaço público e que irá contribuir para a cidade, quando claramente não é o caso’, disse Alejandro Biguria, um arquiteto que trabalhou na reabilitação em grande parte bem-sucedida de centro histórico da Cidade da Guatemala. ‘Uma cidade deve ter diversidade sócio-econômica e cultural’ (RUIZ-GOIRIENA, 2013).

A situação descrita na Guatemala é globalizada e nas “grandes cidades hoje, é fácil identificar territórios diferenciados: ali é o bairro das mansões e palacetes, acolá o centro de

negócios, adiante o bairro boêmio” (ROLNIK, 2012, p. 44). A segregação espacial vem sempre acompanhada de maior atuação estatal em áreas privilegiadas, pois a ação do estado na cidade acaba por produzir e gerar segregação. Se uma cidade possui regiões nobres e regiões pobres, significa que temos espaços com o que há de mais moderno em matéria de serviços urbanos e espaços onde o Estado investe pouquíssimo na instalação destes mesmos equipamentos.

Longe de gerar tranquilidade e paz, mesmo que para os denominados privilegiados, os estudiosos apontam que a segmentação das cidades acaba por fomentar a violência que virá a atormentar esta mesma classe dita privilegiada em uma espécie de ciclo de retroalimentação. A criminalidade passa a ser, também, como resume Rolnik (2012), a expressão clara da cidade dividida.

Este conceito é bem detalhado por Bauman ao alertar que a cerca “separa o gueto voluntário dos arrogantes dos muitos condenados a nada ter” (BAUMAN, 2009, p. 40). O autor ainda diferencia aquele que opta por separar – gueto voluntário – daqueles outros que são afastados pelos primeiros – gueto involuntário – acrescentando o sociólogo que para “aqueles que vivem nos guetos involuntários, a área a que estão confinados (excluídos de qualquer outro lugar) é um espaço do qual não lhes é permitido sair” (BAUMAN, 2009, p. 40).

Esta situação de segregação também se apresenta de outra forma, provocando a superposição do valor segurança sobre o valor liberdade, quando se percebe que as pessoas residem em guetos e em prédios cercados por grades; devem mostrar credenciais para entrar nos prédios onde moram; dão voltas em bairros inteiros para passar de uma zona para a outra, porque, arbitrariamente, as ruas são bloqueadas (TISCORNIA, 1998).

A atitude segregadora vem criando, ainda, arquiteturas que sob o manto de promover segurança visam afastar a presença de pessoas que de alguma forma são entendidas como inconvenientes (MELGAÇO, 2010). Daí porque são conhecidas como arquiteturas anti-mendigos, ainda que possam ser chamadas *arquiteturas anti-indesejáveis*, pois também visam afastar outros grupos sociais colocados à margem da sociedade moderna: usuários de drogas, vendedores ambulantes, prostitutas e bandos de jovens.

Desta forma, a gestão e o planejamento urbano local são atualmente reconhecidos como instrumentos da política geral na prevenção da violência urbana (COSTA, 2007), pois usando os espaços públicos como forma de integração, tese defendida por Bauman, temos

uma forma de combate eficaz ao medo que permeia a sociedade moderna, já que com o “passar do tempo, a exposição à diferença transforma-se em fator decisivo para uma convivência feliz, fazendo secar as raízes urbanas do medo” (BAUMAN, 2009, p. 71). A manutenção hodierna de segregação, por outro lado, mina a capacidade natural do espaço urbano e a tendência “a retirar-se dos espaços públicos para refugiar-se em ilhas de uniformidade acaba se transformando no maior obstáculo para viver com diferença, e, desse modo, enfraquece os diálogos e os pactos” (BAUMAN, 2009, p. 71).

Neste conceito de espaço urbano, o espaço denominado de “público” é, por conseguinte, objeto de preocupação dos pensadores diante desta política de segregação vislumbrada atualmente. Como diz Hannah Arendt (apud SILVA; AGOSTINHO, 2012), “somente no espaço público, desnudo de sua vida estritamente privada, o homem se relaciona, interage e age com a finalidade de transformar a comunidade em que se insere”.

A diversidade e o respeito ao próximo, independentemente de classe ou condição econômica, passam por garantia de acesso aos espaços públicos de forma a nivelar os cidadãos. Dentro do estudo do impacto da variável ambiental no combate à violência, por conseguinte, a igualdade entre as pessoas não pode significar apenas o livre acesso aos equipamentos públicos – bens e serviços – como elemento mínimo da dignidade humana, mas, também, o acesso e gozo que permita ao homem ser mais que um simples vivente (SILVA; AGOSTINHO, 2012).

O aspecto que deve ser ressaltado em um ambiente é que não é a maior ou menor presença de forças de segurança que resultam na tranquilidade do local ou que devemos buscar a construção de espaços, mesmos em nossos lares, que assumam papéis de ilhas de segurança. Jane Jacobs (apud SILVA; AGOSTINHO, 2012, p. 16) sustenta que “o principal atributo de um distrito urbano próspero é que as pessoas se sintam seguras e protegidas na rua em meio a tantos desconhecidos e não na privacidade do lar”.

Por fim, nunca se deve perder de vista a noção complexa do fenômeno que é a violência e que eventual correção no meio ambiente, ainda que não se limite à questão puramente segregadora, pode servir apenas como freio aparente do comportamento delitivo, afastando o delito de um local para outro (LISBOA, 2014, p. 15).

5 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

“Nenhum esforço de “pacificação” será duradouro, não haverá harmonia e felicidade para uma sociedade que ignora, que deixa à margem, que abandona na periferia parte de si mesma. Uma sociedade assim simplesmente empobrece a si mesma; antes, perde algo de essencial para si mesma.”(PAPA FRANCISCO, 2013)

O conceito de políticas públicas é polissêmico e situado num campo multidisciplinar, portanto, será utilizada neste trabalho a concepção de políticas públicas como o “governo em ação”, ou seja, as ações governamentais que visam responder as demandas sociais (*inputs*) através da implementação de políticas (*outputs*). Dessa forma, políticas públicas são elaboradas e implementadas pelos governos através de programas e projetos, desenvolvidos pelos estados da federação e pelos municípios. De acordo com Celina Souza (2006, p. 36), a “política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes”.

Na distinção que Mesquita Neto (2006) faz entre políticas públicas e programas, o autor chama a atenção para a responsabilidade das autoridades públicas pela formatação e pelo desenvolvimento dos programas e ações, que por sua vez, podem ser executados por agentes públicos, privados ou comunitários.

Na execução de uma política pública focada na segurança pública, podem ser adotadas estratégias preventivas ou repressivas. As estratégias repressivas estão baseadas na punição ou na ameaça de punição e seu efeito para impedir ou dissuadir a prática de crimes e violências. As estratégias preventivas estão baseadas na redução dos fatores que aumentam o risco (fatores de risco) e no aumento dos fatores que diminuem o risco (de proteção) de crimes e violências. Na abordagem preventiva, por conseguinte, busca-se reduzir o que pode estimular o crime, bem como aumentar o que evita o surgimento de crimes (MESQUITA NETO, 2006).

Saliente-se, ainda, que as estratégias podem se basear em ações dirigidas ou geridas diretamente pelo poder público nas áreas que são de sua atuação – segurança pública, justiça criminal, administração penitenciária, saúde, educação, trabalho, assistência e promoção social, cultura, habitação e infraestrutura urbana etc. - ou se basear em ações dirigidas ou

geridas diretamente pela sociedade, através de organizações sociais, privadas e comunitárias. Daí falar-se em estratégias públicas e sociais. Podemos resumir a situação da seguinte forma:

Figura 3: Estratégias de políticas públicas por forma de gestão

ESTRATÉGIA	ESTATAIS	SOCIAIS
PREVENÇÃO	Estatais preventivas	Sociais preventivas
REPRESSÃO	Estatais repressivas	Sociais repressivas

Fonte: (NETO, 2006, p. 10)

No caso da realidade legislativa brasileira, os municípios estão limitados na estratégia repressiva, mesmo dentro de uma grande discussão doutrinária sobre o papel da guarda municipal, objeto, abordado em outro tópico. Resta, por conseguinte, discutir a estratégia preventiva destinada ao município.

O município assume papel fundamental em políticas sociais, ainda que seja no papel de agente conveniado em relações mantidas com outros personagens: União e Estado. Este papel do município, de regra negligenciado quanto a sua repercussão na segurança pública, interfere diretamente na vida das pessoas, principalmente em seu processo de formação e de construção de relacionamento no meio social.

Nesta linha, quando o município fomenta a criação de empregos, atraindo atividades empresariais privadas ou por outra política semelhante, o benefício criado no grupo social não se resume ao salário que passa a entregar a vida das pessoas eventualmente contratadas. Estar empregado é se incluir em um novo grupo – pessoas que se relacionam de algum modo à atividade desempenhada – surgindo uma nova identidade entre o empregado e as outras pessoas, melhorando a autoestima e a visão do assalariado no círculo social a que se vinculava antes, notadamente em nossas tradições, onde o trabalho enobrece. Esta realidade explica a crise que se abate em algumas pessoas que se aposentam, mesmo quando não sofrem perdas financeiras (SOARES, 2005).

Na era do consumismo exacerbado, onde as crianças são bombardeadas por sugestões de consumo e padrões de vestuário, a sociedade ainda veda a um grande parcela os meios de acesso ao que tanto oferta, pois é negado a grande parte dos necessitados o acesso ao trabalho, ainda que este trabalho seja indigno ou massacrante. O resultado desta situação é que o jovem é incitado a desejar, mas para atender a este objeto de cobiça precisa de dinheiro, que exige trabalho, o qual não é ofertado a todos ou não oferece a remuneração necessária, fazendo com

que a obtenção de bens por meio da violência seja uma alternativa para alguns (ESPINHEIRA, 2007, p. 49). Não é um problema individual, mas social, devendo ser atacado pelas políticas públicas.

Percebe-se, por outro lado, uma grande preocupação científica com a desmistificação do vínculo entre pobreza e violência, normalmente estabelecido ou disseminado e que pode levar à ampliação dos abismos sociais a que algumas pessoas estão lançadas, sem nenhum tipo de amparo estatal. Como a violência não é sinônima de pobreza e esta não tem como consequência direta a violência, não há porque criminalizar a condição de pobre, ideia disseminada no inconsciente coletivo (ESPINHEIRA, 2008).

Esta necessária separação do liame entre pobreza e violência é comprovada nas estatísticas dos organismos mundiais, que mostram que a criminalidade não é necessariamente maior nas cidades mais pobres. A ONU apresenta o caso marcante de Kolkata uma das cidades mais pobres da Índia e do mundo, mas com a menor taxa de criminalidade violenta de todas as cidades indianas (ONU, 2013, p. 40). A constatação da necessária separação entre pobreza e violência se agiganta quando avaliamos o caso dos homicídios, que em Kolkata, é de 0,3 homicídios por 100 000 habitantes, menor do que em Londres (2,4) e Nova Iorque (5,0), cidades muito mais abastadas.

Em outro extremo, recente reportagem da BBC sobre a baixa criminalidade da Islândia (CLARK, 2013), a igualdade social foi apontada como principal causa da quase ausência de crimes. A notícia citou que um estudo da Universidade do Missouri que analisou o sistema de classes islandês descobriu que somente 1,1% dos participantes do levantamento se descreviam como classe alta e apenas 1,5% como classe baixa, com o restante se declarando como classe média, ou trabalhadora.

Não se nega, contudo, que o abandono do poder público e a consequente diminuição do índice de desenvolvimento humano (IDH) é capaz de fomentar um ambiente propício para a instalação da violência, embora esta não necessariamente se instale diante do caráter complexo da violência como fenômeno. Segundo a ONU, esta ligeira correlação negativa entre taxa de homicídio por 100.000 habitantes e IDH, é observada ao observar que a taxa média dos com IDH baixo é de 14.6 homicídios, nos países com IDH elevado é de 13.0 e nos países com IDH muito elevado cai para 2.1 (ONU, 2013, p. 40).

Esta preocupação com a visão social é válida e pertinente a todas as áreas de atuação do gestor municipal, mesmo quando se buscam medidas protetivas dos equipamentos

urbanos, como acontece com uma eventual política segregadora de acesso às áreas públicas em comunidades carentes que acaba por reafirmar uma política preconceituosa com aquela população.

A política social do município interfere diretamente na melhoria da qualidade de vida das pessoas, fazendo chegar serviços públicos onde eles não existiam, dando ao excluído de muitos anos a possibilidade de se sentir pertencente ao meio físico como cidadão, colocando-o como pertencente à teia de relações sociais não mais em nível inferior e sim como partícipe.

A questão elementar da política educacional é significativa neste aspecto porque toma ares relevantes ao fomentar diversas aptidões futuras para as pessoas. Nota-se no Plano Governamental uma grande preocupação com a inclusão dos jovens no ambiente escolar, mas esta política educacional não pode estar divorciada de outras necessidades, de outros anseios da população, como a formação profissional ou de valores. “De fato, não haverá país nenhum, enquanto parte significativa da juventude, sem acesso a uma educação digna, for empurrada ladeira abaixo para o desemprego, o subemprego e as subeconomias da barbárie” (SOARES, 2005, p.178).

Como bem lembra Espinheira (2008) referenciando Merton (1949), as sociedades sempre desenvolvem suas metas culturais, isto é, valores – como riqueza, fama e sucesso – a serem alcançados pelos indivíduos, com os correspondentes mecanismos institucionais para alcançá-los. Em um mundo premido pelo consumismo e imposição de marcas e posturas, a violência também é usada para resolver conflitos, para buscar um reconhecimento, respeito, para ser aceito na sociedade ou mesmo para participar do mundo do consumo.

A solução para a situação de vácuo estatal nas comunidades, principalmente quanto ao abismo existente entre o que é oferecido pelo poder público para as regiões de maior poder aquisitivo e aquilo que é ofertado para as comunidades carentes, não prescinde de um diagnóstico nesta mesma comunidade desassistida. As metas culturais ou mesmo as políticas sociais imaginadas pelos gestores municipais, podem não coincidir com a realidade a ser descoberta por um diagnóstico sempre necessário dentro do próprio contingente que receberá a intervenção.

O sentimento comum de que qualquer emprego já resultaria numa mudança de comportamento é uma exceção. O jovem comumente relata que não quer repetir a trajetória do que entendem como fracassos dos pais, não se contentando em se tornarem prestadores de serviços – como pintores ou mecânicos – das classes mais abastadas. O desejo é o mesmo dos

filhos das classes mais ricas: internet, música, arte, dança, esporte, cinema, mídia, tecnologia de última geração, criatividade. A frase que melhor resume a situação é que “já se foi o tempo em que bastava acenar com a integração subalterna para calar demandas” (SOARES, 2005, p. 286).

Esta ressalva entre o que se oferece e o que se deseja e a própria complexidade da questão da violência surge como um dos fatores explicativos para que nos últimos anos tenhamos aumento na oferta de emprego, mas tenhamos assistido um crescimento da violência, isto é, nota-se a promoção no Brasil na última década de um significativo processo de ascensão socioeconômica da população (TREVISAN, 2013), mas não é só com oferta de emprego que se reduz a violência e não é todo emprego que satisfaz os anseios do empregado ou o mantém distante de atividades ilícitas.

O poder público, portanto para competir com a criminalidade e dela retirar o fluxo de jovens tem de proporcionar escola de qualidade e benefícios materiais, como emprego e renda, mas sem descurar dos símbolos afetivos relevantes daquele grupo juvenil, como valorização, acolhimento e pertencimento, restituindo visibilidade e autoestima (SOARES, 2003).

O processo de marginalização de parcela da sociedade é histórico e a implantação do regime democrático, em vez de servir para atenuar esta realidade, acabou por ampliar o sentimento de frustração, já que no regime pós-ditatorial tivemos o retorno das liberdades civis e direitos políticos, mas, também, limitações para uma parcela significativa da população do pleno exercício destas liberdades pela exclusão social na prática do uso de bens coletivos, tais como os acessos à justiça e à segurança (SILVA JUNIOR, 2010).

O que a doutrina vem apontando, portanto, é que os grupos sociais sofrem um processo perverso e contínuo de vulnerabilidade, pois já desprovidos de recursos financeiros, também lhes é negado o acesso às oportunidades e serviços estatais, aos aparelhos públicos e a formação profissional adequada às regras atuais do mercado. A pobreza, portanto, não se resume à falta de recursos financeiros, mas acaba por comprometer o acesso a serviços, trabalho e educação (ESPINHEIRA, 2008).

Este grupo que fica alijado dos valores e serviços básicos acaba por se sentir deslocado no próximo meio, isto é, no espaço geográfico em que convive com outros. Esta observação vem sendo avaliada pelos cientistas sociais diante do seu impacto em episódios de violência e

também por fazer parte da infância e juventude de muitas pessoas, acabando por interferir nos seus critérios de interação social e na forma como buscarão seus objetivos futuros:

O sentimento de não pertencer, de estar fora, costuma ser doloroso. Há duas maneiras de experimentar esse sentimento: a mais óbvia, imediata e superficial, e a mais profunda e perturbadora. A primeira é simples, ser estrangeiro. Quem nunca se sentiu estrangeiro? O modo mais rápido e drástico de descrever a situação do estrangeiro é esta: ele não sabe falar a língua nativa; ele não consegue comunicar-se com as outras pessoas; ele e ela não entendem o que os outros dizem. A vida coletiva se embaralha numa babel de sons indecifráveis e uma parte das engrenagens que nos fazem funcionar entra em colapso. A segunda é mais complicada: descobrir o lado estrangeiro de si mesmo, na relação com os mais próximos e consigo mesmo. Descobrir-se exilado no seu próprio país, na sua própria casa. Saber-se condenado a não se entender, inteiramente — e, portanto, a não exercer sobre si pleno controle. Transposta para a sociedade, essa descoberta provocaria um abalo nas ideologias que idealizam a ordem e a estabilidade. Se os indivíduos não se conhecem a si mesmos, plenamente, a fronteira entre aquilo que se supõe ser e aquilo que se pode vir a ser não é tão clara e rígida (porque aquilo que verdadeiramente se é está sempre em processo e sempre se furta a um conhecimento integral). Sendo assim, a fronteira que separa as pessoas de bem e as demais tampouco é nítida e rígida [...] Portanto, não restaria alternativa à sociedade — que se queira racional — senão adaptar-se a esta plasticidade dos indivíduos, adotando uma postura menos crédula quanto à possibilidade de controle e se tomando mais tolerante (SOARES, 2005, p. 167).

Este deslocamento, esta sensação de não fazer parte do seu entorno, está longe de ser um episódio isolado, particular de alguns indivíduos por conta de alguma predisposição psicológica. Acontece na sociedade diariamente e, quando se quer tornar alguém invisível socialmente, uma das formas mais eficientes é projetar sobre esta pessoa um estigma ou preconceito ou mesmo lhe ser indiferente (SOARES; ATHAYDE; BILL, 2005).

Este processo é notado, ainda, na relação mantida por alguns policiais com a comunidade onde atuam. Alguns agentes, partindo da condenada “personalização da relação entre o profissional e o cidadão” (OLIVEIRA, 2010, p 148), acabam por construir, pelas denominadas técnicas de neutralização, uma postura de justificativa de suas condutas, isto é, racionalizações que terminam por entender a vítima como alguém que merece o dano sofrido, não vendo como ilícita a conduta daquele que infligiu o referido dano (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Caetano (2012), no caso de políticas que visam reduzir os níveis de criminalidade já existentes ou prevenir o surgimento de atos criminosos, é necessária uma ampla valorização do capital humano em suas dimensões social, econômica e cultural. O parco desenvolvimento nesta área revela o quanto o conceito de cidadania está distante do brasileiro e se junta à desconfiança nos governantes para se tornar um dos principais limites da eficácia das políticas públicas no país e consequentes políticas de prevenção da

criminalidade dirigidas ao público-alvo destas políticas. O gestor precisa ter, ainda, um cuidado com o nível de participação das comunidades em projetos, pois “a participação não significa a incorporação dos valores embutidos nos projetos, exatamente porque ela – a participação – está fundada em outros valores e estes, uma vez constituídos, não se alteram sem experimentarem o processo de rejeição, conflito e inovação” (CAETANO, 2012, p 52).

Em um país onde se busca resultados imediatos para tudo, por inúmeras razões, a complexidade e lentidão dos frutos das intervenções acaba por ser mais um fator contra a melhoria da segurança pública (CAETANO, 2012), embora os estudiosos salientem que dois agrupamentos dentro da sociedade merecem atenção especial, inclusive pelos bons resultados obtidos com intervenções científicas: “crianças e adolescentes em situação de risco e egressos do sistema penitenciário e das instituições juvenis de privação da liberdade” (ROLIM, 2007, p 42).

Diante de um cenário de violência desmedida e epidêmica como a que vivemos, salta aos olhos que o egresso do sistema prisional sofrerá grandes dificuldades de inserção no meio profissional o que, como visto, acaba por ser uma das portas de encaminhamento ao mundo do crime. No Canadá, o *Correctional Service* constitui um bom exemplo de um serviço governamental criado para permitir uma melhor transição entre a liberdade após uma segregação prisional e a vida em sociedade (ROLIM, 2007).

No caso dos jovens, a “Operação cessar-fogo” acontecida em 1990 em Boston (EUA) descreve um programa que obteve sucesso na redução de homicídios após providenciar acesso a vários serviços sociais, incluindo formação profissional e encaminhamento a alternativas de trabalho remunerado. Os programas direcionados aos jovens devem envolver auxílio à família dos jovens em situação de risco, cuidar das atividades pós-escolar e do combate ao *bullying* nas escolas, sem esquecer o papel das políticas públicas de saúde, com destaque ao combate ao alcoolismo, à dependência química de drogas pesadas e às desordens psicológicas mais sérias (ROLIM, 2007).

A experiência de Boston persiste com outros nomes e em outros locais. A mídia americana vem dando destaque ao denominado *Project Longevity* (FOXNEWS, 2013) que parte de uma reunião entre personagens relacionados ao problema da violência em bairros – clérigos, assistentes sociais, policiais, agentes de condicionais, vítimas, etc... - com membros conhecidos de gangues em busca de estabelecimento de novos caminhos, onde existe oferta

de oportunidades, ajuda e informação clara sobre a postura do estado em deter o avanço da criminalidade.

Outro projeto interessante pode ser encontrado na Venezuela, onde ex-delinquentes formaram uma fundação - "*El hampa quiere cambiar*", "Os criminosos querem mudar" em tradução livre – e buscam retirar jovens do ambiente formador de novos delinquentes usando sua experiência passada e com bons resultados, mesmo enfrentando o ceticismo de alguns (BBC BRASIL, 2013).

Como já foi apontado, o município é o ente federativo mais próximo da rotina diária do cidadão e suas intervenções tendem a atingir mais rapidamente os habitantes de determinada localidade, assim como a estes é viabilizado um contato mais direto com o gestor municipal do que com o estadual. Da mesma forma, a competência natural dos municípios é com os assuntos com escopo local. Partindo destas premissas, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque a prevenção da violência, o resultado tende a ser uma melhora da segurança pública, tradução do bem-estar previsto no art. 182 da Constituição Federal (RICARDO; CARUSO, 2005).

Alguns municípios estão seguindo este caminho de implementação de políticas públicas atentando ao seu impacto na segurança pública, com soluções não padronizadas nacionalmente e de forma ainda não partilhadas, sendo que o estudo de alguns casos, bem como a sua adequação aos municípios menores se faz necessário.

6 EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS MUNICIPAIS

O Brasil apresenta um cenário bem diverso quando se analisa a atuação do município na segurança pública, nos termos aqui apresentados: uma ação coordenada dentro das diversas competências municipais. Observa-se a ausência de experiências em número significativo, sendo que as que existem são geralmente distintas entre si e raramente com longevidade após os primeiros resultados.

Enquanto uma grande quantidade de cidades se mantém inertes, deixando aos governos estaduais uma atuação nesta área, outras resumem sua atuação à instalação de câmeras para monitoramento de áreas.

No campo da gestão da segurança pública, apenas 22,5% dos municípios possuem algum tipo de órgão de gestão de segurança pública. No campo da participação da sociedade os números ainda são menores: apenas 11,5% das cidades possuem conselho de segurança pública⁷.

Outro problema que se percebe nos exemplos encontrados é que não existe um grande compartilhamento de informações e pouca assimilação dos parâmetros sugeridos pela SENASP através do GUIA PARA A PREVENÇÃO DO CRIME E DA VIOLÊNCIA NOS MUNICÍPIOS, elaborado com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD / Brasil. A atuação de forma coordenada com outros entes federativos, aliás, é preconizada pelo próprio guia.

O município de Várzea Paulista/SP, além de guarda municipal e de uma Secretaria voltada para a segurança pública, possui um interessante monitoramento aéreo com aviões não tripulados, cuja implantação foi sugestão do setor de inteligência da Guarda Municipal⁸.

A cidade de Recife/PE possui um projeto especial voltado para os denominados crimes de proximidades, relacionados a conflitos familiares ou de vizinhança. O projeto foi implantado após a observação de um grande volume destes crimes em algumas áreas específicas da capital pernambucana (Jornal do Commercio, 2013). Recife, contudo, merece referência pela abordagem realizada ao nível regional. Em 2003 foi articulada a criação do

⁷ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2012.

⁸ Reportagem disponibilizada no <http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2013/11/varzea-paulista-adota-avioes-nao-tripulados-para-vigilancia.html>

Consórcio Metropolitano de Segurança Urbana e Prevenção à Violência, envolvendo 14 municípios da região metropolitana e estruturado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana (CONDERM) com várias câmaras temáticas, dentre elas a Câmara Metropolitana de Política e Defesa Social.

Após a formatação institucional foram elaboradas as ações ligadas à prevenção da violência com caráter metropolitano, dentre elas a criação de uma base de dados com mapeamento da violência, a capacitação e reordenamento das guardas municipais, a criação dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos e o Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção da Violência. Ainda que a solução buscada seja ainda mais sensível ao envolvimento dos gestores e estes estejam vinculados às oscilações políticas, a experiência merece reflexão diante da abordagem regional implantada (RICARDO; CARUSO, 2007) que também aconteceu em São Paulo/SP.

Vitória/ES, a partir de uma experiência bem-sucedida na pequena cidade de Guaçuí/ES e com a morte de dois policiais no bairro da capital conhecido como Morro do Quadro, resolveu mudar a forma de atuação no local, começando com a instalação de um serviço de atendimento ao cidadão (SAC) no local e uma rotina de reuniões com o público, visando uma aproximação que originou um diagnóstico dos problemas da segurança local. Os policiais passaram por um novo tipo de treinamento tendo como base a promoção e a preservação dos Direitos Humanos e o efetivo passou a se fixar no local visando aumento de confiança por parte dos moradores, além de participar dos eventos das comunidades, sedimentando as relações profissionais e informais com os moradores.

Foi criada no Morro do Quadro uma Organização Não-Governamental responsável pela organização das reuniões mensais para exposição dos números da criminalidade na região e encaminhamentos das solicitações, calendários de visitas e palestras nas comunidades. O projeto conseguiu redução significativa na criminalidade, recebeu prêmios e visitas de autoridades de outros países (RODRIGUES, 2007), sendo considerado embrião das unidades pacificadoras do Rio de Janeiro, mas não teve a continuidade devida⁹.

Já o município de Pouso Alegre/MG voltou-se para as políticas de emprego e investimento maciço em educação – 30% do orçamento do município com o aporte anual sendo quase o dobro do mínimo exigido pelo Ministério da Educação (MEC) – para reduzir a

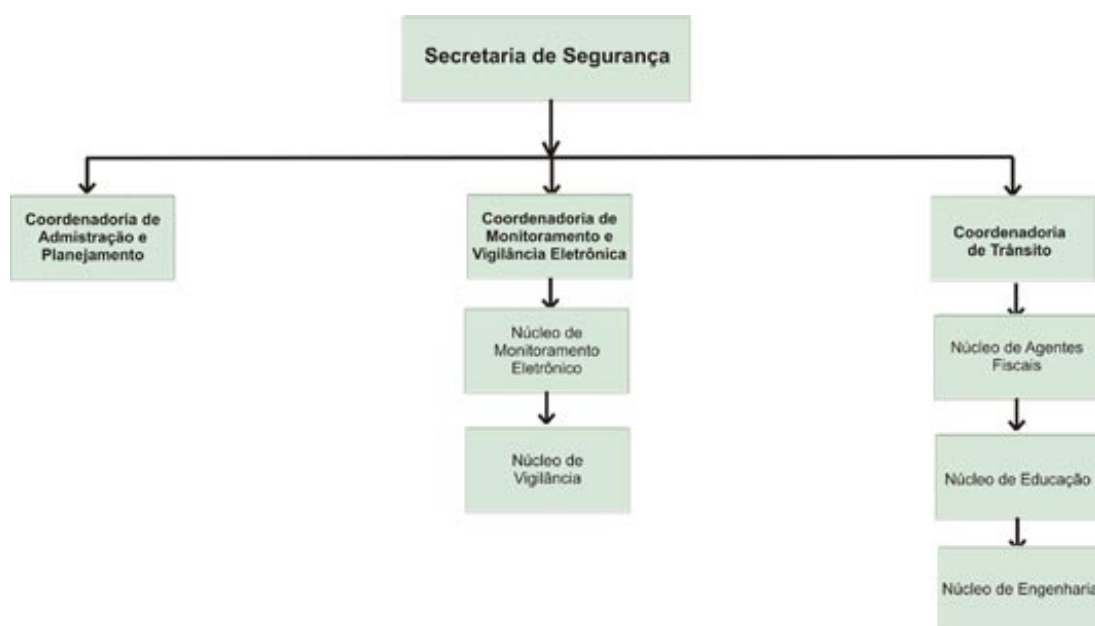
⁹ Morro do Quadro, em Vitória, foi o embrião das UPPs no Brasil: por que parou? Disponível em <http://elimarcortes.blogspot.com.br/2013/01/morro-do-quadro-em-vitoria-foi-o.html>. Acesso em 10/01/2014

violência no município. A cidade foi considerada em 2013, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), como a cidade mais segura para os jovens entre 12 e 29 anos, dentre os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Além da sala de aula, o município tem projetos sociais voltados para os jovens (Jornal O TEMPO, 2013).

A cidade de Sorocaba/SP investiu em sistemas de monitoramento, visando atingir os 312 prédios públicos do município, tudo gerido pela Guarda Civil Municipal (GCM), a partir de uma base de operações na secretaria de Segurança Comunitária. O projeto visa dotar a base de operações de acesso aos sistemas da SENASP, possibilitando a identificação de veículos roubados pela leitura da placa, sendo conhecido como "muralha virtual" (ATARDE, 2013).

Passo Fundo/RS desenvolve uma visão avançada em relação à segurança pública, inclusive com uma Secretaria específica desde 2010:

Figura 4: Organograma da Secretaria de Segurança Pública de Passo Fundo/RS



Fonte: Prefeitura Municipal de passo Fundo/RS (<http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?p=1942&a=2&pm=1890>)

A Secretaria tem uma função integradora com as demais instituições e poderes com atuação na segurança pública – o município conta, inclusive, com um gabinete de gestão integrada municipal –, sem esquecer a sociedade, instada a participar dos eventos realizados pela Secretaria. A abordagem preventiva envolve a articulação com todos os setores da gestão municipal, com especial atenção à questão urbanística e ao trânsito.

Dentro da atuação integrada, Passo Fundo trabalha com o conceito de “Território da Paz”, que busca identificar áreas necessitadas de atuação mais específicas e envolver a população destes locais, notadamente a juventude, “para a promoção da cidadania, dos direitos humanos, da inclusão social e para a redução da criminalidade e da violência na comunidade”¹⁰.

Um destaque de Passo Fundo/RS são os diversos projetos em andamento relacionados a situações que interferem na violência, como o Programa Municipal de Combate a Violência e de Redução do Comportamento Agressivo no Ambiente Escolar e Núcleos de Justiça Comunitária.

Através de um destes projetos – Toque de Proteger –, criado pela Lei Municipal 4.691 de 28 de julho de 2010, os menores de 16 anos não podem estar em bares, casas noturnas e festas pagas que vendam bebida alcoólica, no período da 0h às 06h, salvo acompanhados pelos pais, responsável legal ou um adulto que tenha sido autorizado por escrito pelos pais para acompanhar o menor, mediante modelo de autorização disponível no site da Prefeitura Municipal. A violação da determinação implica em convocação dos pais ao local e eventual encaminhamento dos menores ao Conselho Tutelar.

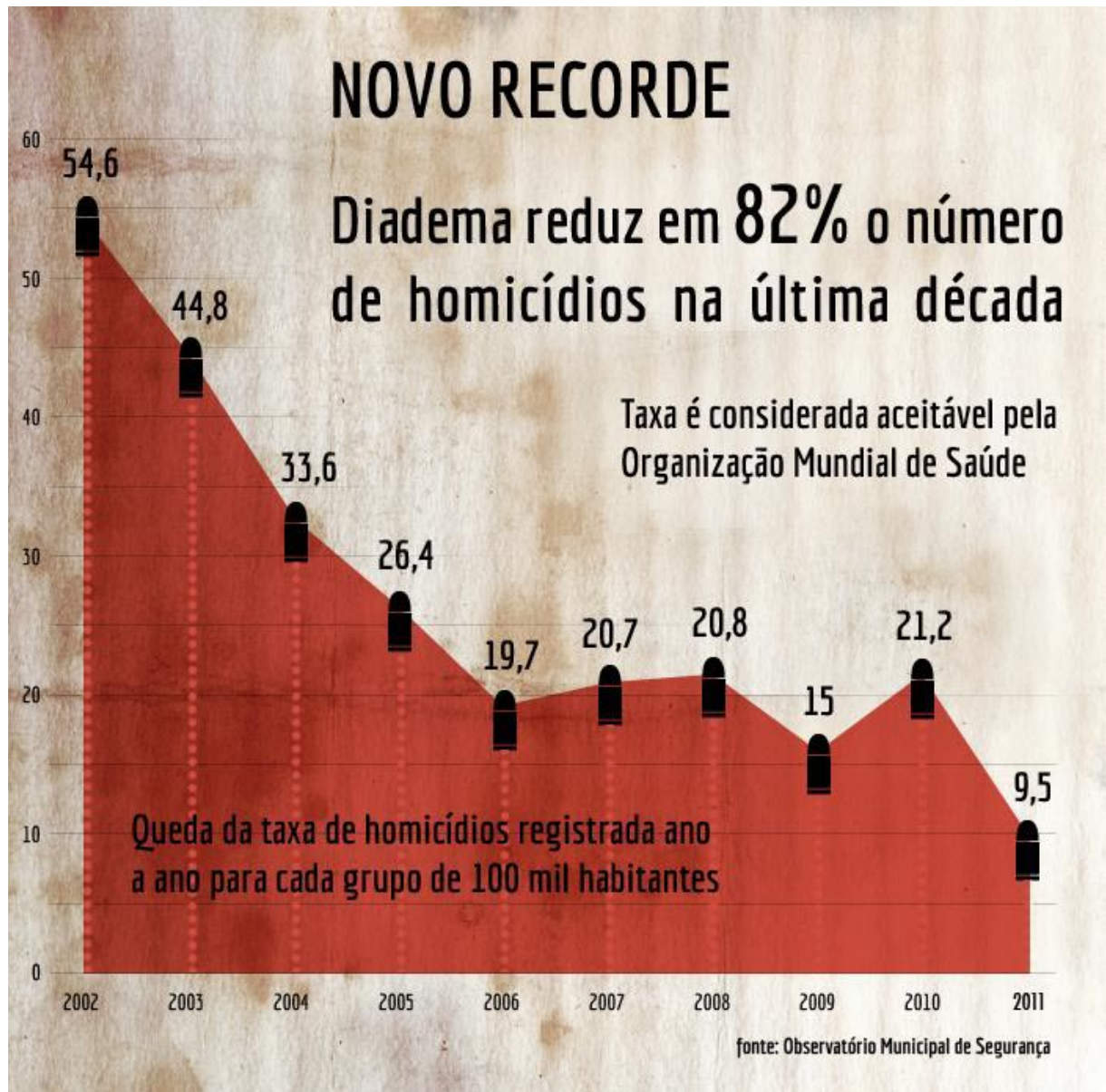
A política municipal da cidade de Diadema/SP é uma experiência bastante referenciada nos estudos sobre atuação do município na segurança pública. Possuindo uma das maiores taxas de homicídios em 2001, a cidade fez um diagnóstico antes de iniciar seu Primeiro Plano, o qual vem sendo reavaliado e tem escopo de longo prazo. Além de executar uma série de ações com foco na prevenção e controle da segurança pública, a prefeitura instituiu uma lei municipal que levou ao fechamento dos bares às 23h, evitando o comércio de bebidas alcoólicas durante a noite, fruto do levantamento que indicou este horário como o de maior concentração de atos violentos.

A política implantada e reavaliada envolve diversos projetos sociais para adolescentes, mulheres e interação com organizações não governamentais (Instituto Fernand Braudel, Ilanud, Instituto Sou da Paz, etc...) sendo que os Planos Municipais de Segurança Pública de Diadema – elaborados em conjunto com a sociedade – possuem compromissos e ações nas mais diversas áreas, tais como guarda municipal, infraestrutura urbana, promoção da cultura de paz, desarmamento, articulação com as polícias estaduais e produção de informações. O

¹⁰ Território da Paz. Prefeitura Municipal de Passo Fundo. Disponível em <http://www.pmpf.rs.gov.br/secao.php?p=1979&a=2&pm=1890>. Acesso em 10/01/2014.

resultado é que os índices da violência no município reduziram enquanto os da grande maioria das cidades aumentaram (RICARDO; CARUSO, 2007), como mostra a figura a seguir.

Figura 5: Evolução dos homicídios na cidade de Diadema/SP (%)



Fonte: Observatório Municipal de Segurança de Diadema/SP

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS.

Ao longo da presente dissertação observou-se que o município tem muito mais a contribuir na segurança pública do que simplesmente gerir uma guarda municipal para proteger prédios públicos.

Diante da interpretação dos dispositivos constitucionais foi apresentada a vinculação do município com atividades que repercutem diretamente na prevenção à ocorrência do fenômeno da violência, quer evitando que as pessoas sejam atraídas para o cometimento de atos violentos – através de políticas sociais ou mediação de conflitos –, quer reduzindo as condições ambientais que favorecem a ocorrência de atos violentos – planejamento urbano – ou mesmo pela utilização de meios que permitam a identificação de agentes criminosos.

No processo histórico de formação do cenário das forças de segurança pública no Brasil foi verificado que os municípios foram gradativamente perdendo competência de atuação na montagem e gestão de forças policiais, sendo que após a Constituição de 1988, o aumento da violência e novos estudos nesta área, as cidades passaram a desempenhar – espontaneamente ou por pressão das comunidades – ações relacionadas ao combate à violência.

Ainda que o único servidor público municipal diretamente voltado à segurança pública seja o guarda municipal, já se discute uma atuação diferenciada para esta força, preconizando-se seu afastamento do Ethos militar e sua aproximação para atividades de cunho preventivo, com mudança dos paradigmas normalmente relacionados ao combate à violência, posição adotada na Lei 13022/2014. A SENASP, aliás, dentro das diretrizes do SUSP, sinaliza este viés para as guardas municipais, da mesma forma que preconiza uma maior participação dos gestores municipais na formação das políticas relacionadas ao combate da violência. Também já se preconiza o retorno das forças policiais municipais, através de emenda constitucional que viabilizaria a montagem de sistemas policiais diferenciados por estados, onde cada um definiria o grau de modificação que adotaria e a participação devida aos municípios.

Neste aspecto o presente trabalho mencionou o caso emblemático de Bogotá na Colômbia, que nas premissas do projeto que inverteu os índices de violência, passou aos gestores municipais o comando do policiamento. Não se trata aqui de imaginar uma municipalização abrupta ou plena, mas sim da inclusão desta situação no cenário nacional,

ainda que gradual e parcial. O país com dimensões tão significativas provavelmente proporcionará municípios com tamanhos semelhantes em que a municipalização seja viável imediatamente em um deles e deverá ser postergada em outro.

A avaliação do panorama dos sistemas de policiamento ao redor do mundo demonstra que existem diversos níveis de centralização entre países com baixos níveis de violência, demonstrando que a forma de comando está mais relacionada ao sistema de governo adotado historicamente, isto é, com o tipo de federação existente. No caso do Brasil, que cobra da gestão municipal os problemas da vida urbana e que vem experimentando um processo de descentralização administrativa em diversos setores ao longo das últimas décadas, o papel das cidades na gestão da segurança pública é questão de tempo, mesmo com os conhecidos problemas de gestão municipal em nosso país.

A dissertação analisou o combate indireto à violência através da competência inata aos municípios, notadamente aqueles relacionados à gestão da cidade, seu planejamento urbano e políticas sociais, que devem incutir a variável segurança pública na montagem das ações. O viés moderno do combate à violência não permite que uma cidade se desenvolva mantendo a formação de enclaves que só fomentam a separação das pessoas ou que não se combata a grande marginalização de áreas e pessoas com menor poder aquisitivo. A oferta de políticas públicas, a atenção aos jovens, a preocupação com egressos do sistema prisional, todas estas ações devem ser construídas levando-se em conta a realidade local e considerando o impacto nas causas da violência que aflige a comunidade, em um contínuo processo de avaliação de resultados e implementação de medidas, sem descuidar da participação da sociedade, desde a elaboração dos projetos até a ponderação dos resultados. Foi este o caminho realizado em New York na década de 1990 e em Bogotá posteriormente.

O trabalho relacionou a forma de atuação de alguns municípios no combate à violência, onde se percebe o pequeno número de cidades com estruturas administrativas específicas para a gestão da segurança pública ou com conselhos municipais de segurança pública. Mesmo quando avaliamos a presença de guardas municipais foi visto que o número ainda é muito baixo.

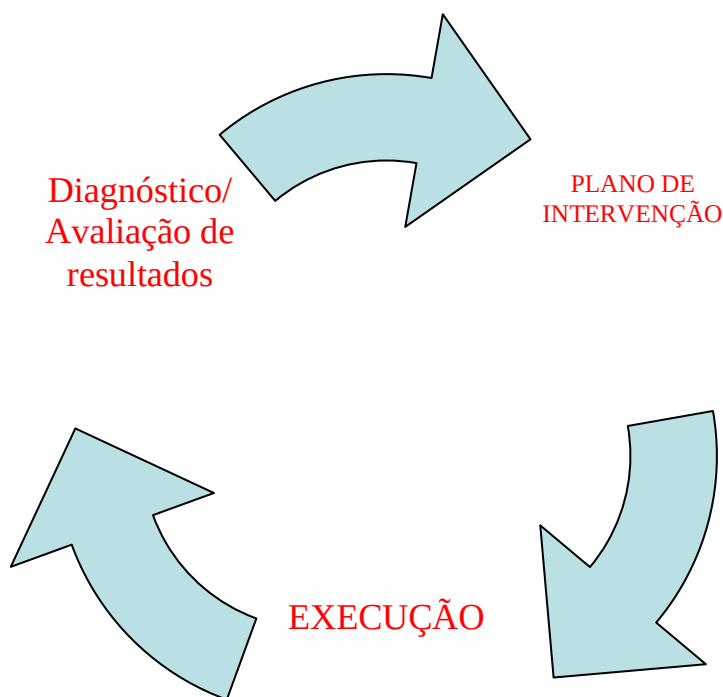
No caso de alguns municípios, segurança pública ainda significa apenas a implantação de câmeras de monitoramento, geridas pela guarda municipal – se existente – ou pela Polícia Militar. A necessária estrutura administrativa específica, que atue de forma coordenada com os demais setores da gestão municipal, gerencie a guarda municipal e um orçamento voltado

à segurança pública, com participação de conselhos da comunidade, ainda é uma realidade a perseguir no Brasil em nível que seja significativo.

Diante deste cenário analisado, cabem algumas inferências sobre os caminhos a serem percorridos pelos pequenos municípios. Deve ser salientado o caráter quase único da causa dos problemas de uma cidade em relação a questões de segurança pública. Em alguns casos a abordagem municipal passa necessariamente por grandes problemas na distribuição de renda. Em outros casos o problema com o público jovem é mais relevante. Não há, portanto, como se importar uma fórmula pronta de outro local, ainda que de sucesso significativo, sendo necessário “analisar as experiências de uma forma mais geral e adaptá-las às distintas realidades municipais, procurando investir na continuidade e na avaliação das políticas” (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 117).

Diante dos exemplos listados e das diretrizes relacionadas pela SENASP, podemos sintetizar a abordagem municipal para que uma cidade inicie sua atuação no combate à violência nos seguintes passos, de forma quase cíclica: diagnóstico, elaboração de um plano de intervenção, execução e monitoramento dos resultados, servindo de nova adequação do plano de intervenção:

Figura 6 – Fluxo de das atividades municipais na área de segurança pública



No caso dos municípios de pequeno porte, as dificuldades inerentes a assunto tão complexo como a segurança pública se agigantam diante da natural restrição orçamentária, exigindo uma maior atenção a todas as etapas e adequação destas a sua realidade econômica.

Não se pode prescindir de participação social, portanto podem ser criados Conselhos Municipais de Segurança que servirão para deliberação das premissas iniciais e coordenação do diagnóstico, além da disseminação do projeto dentro da comunidade. Um caminho já utilizado com sucesso, contudo, por Diadema/SP é se utilizar organizações não governamentais, que garantem uma efetiva e imparcial participação da sociedade. Antes mesmo das primeiras medidas, ainda que a estrutura conte apenas com o gestor indicado para assumir a área de segurança do município, devem ser realizadas exaustivas reuniões com a comunidade e demais agentes que interagem com o processo, dentre eles os policiais.

Dentro do processo de diagnóstico, precisa ser feito um levantamento dos números da violência e para isto a gestão municipal deve se voltar para seus recursos locais. Como a própria SENASP recomenda, os números oriundos das pesquisas de vitimização são mais adequados do que os registros policiais. O município deve, portanto, coletar entre os cidadãos as informações sobre os incidentes na localidade, o que pode ser feito através de servidores que tenham acesso aos lares – agentes de saúde e assistentes sociais– ou quando o cidadão acessa os serviços públicos em postos de saúde e escolas. Diante da limitação natural do município, mesmo não sendo o mais adequado, o projeto pode limitar sua área de abrangência a determinado bairro, cujo conhecimento prévio de vulnerabilidade seja evidente para a gestão municipal. O questionário a ser elaborado e aplicado deve preferencialmente ser construído e consolidado por profissional habilitado. Para reduzir os custos desta etapa inicial, sugere-se que os municípios estabeleçam parcerias com as Universidades locais. De qualquer forma, o IBGE disponibiliza pesquisas já realizadas que servem como parâmetro das informações necessárias¹¹.

As questões versarão sobre a avaliação dos cidadãos dos espaços públicos, sobre as políticas públicas municipais, estaduais e federais e sobre as expectativas da comunidade acerca da segurança pública, com ênfase nas queixas do público jovem, componentes do futuro da sociedade.

A criação do restante da estrutura administrativa voltada à segurança pública precisa ser viabilizada pela municipalidade durante a coleta do questionário, o que engloba um órgão

¹¹ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/vitimizacao_acesso_justica_2009/

na estrutura com nível hierárquico de secretaria e acesso direto ao prefeito, um conselho intersetorial e o corpo da guarda municipal (GM).

A secretaria assumirá a coordenação dos projetos voltados à segurança pública e interação com estruturas de outros entes federativos tais como a polícia militar, órgãos equivalentes de municípios limítrofes e a SENASP. A estrutura deve ser mínima e o secretário assume inicialmente a chefia superior da guarda municipal. Desta secretaria partirão as ações coordenadas com a sociedade e com outras secretarias, o que exige do secretário/gestor uma formação civil, propensa ao diálogo e com visão social do problema que se busca enfrentar, até pelo caráter naturalmente preventivo por enquanto destinado à ação municipal. A secretaria também assumirá a presidência do Conselho intersetorial que forçosamente deve contar com membros do conselho municipal de segurança e ampla participação da sociedade.

A guarda municipal é indispensável para a consecução dos projetos, ainda que deva ser montada de forma parcimoniosa, com ênfase no seu caráter comunitário e preventivo, evitando um viés militar. A guarda municipal será formada usando a Matriz Curricular Nacional para a formação de Guardas Municipais disponibilizada pela SENASP. Como a GM será montada em paralelo ao levantamento de dados, devem ser chamados inicialmente cerca de 50% do efetivo estimado ou adequar a convocação aos projetos iniciais. A cidade de Recife/PE trabalha com o efetivo de um guarda municipal para cada 600 habitantes dentro da proposta preventiva que exige um efetivo maior. Rio de Janeiro/RJ, com um viés mais militar, trabalha com o efetivo de um guarda para cada 1000 habitantes¹². De qualquer forma, devem ser obedecidos os limites máximos previstos na Lei 13022/2014 (art. 7º) que no caso das cidades até 50.000 habitantes é de 0,4% da população. Em um pequeno município com 10.000 habitantes, a legislação prevê um quadro de até 40 guardas. Mesmo na adoção do redutor sugerido, 50%, a cidade teria um aumento de mais 20 profissionais na área de segurança pública.

Feita a coleta e consolidação de dados, deve ser elaborado um plano diretor com participação e discussão da sociedade, com ênfase nos problemas de maior gravidade e que dependam em maior parte da ação puramente municipal. Se for decidido que a atuação se dará primeiro em um bairro, deve ser planejado um cronograma de intervenções urbanas, políticas

¹² http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2014/04/11/interna_vidaurbana,498722/prefeitura-abre-concurso-publico-da-guarda-municipal-para-o-ordenamento-da-cidade.shtml

municipais e presença da guarda municipal, de forma a minimizar as causas da violência no local, inclusive com troca de informações com a polícia.

A forma de participação da sociedade local, inclusive o tipo de liderança local a ser atraída aos projetos, bem como a periodicidade das reuniões de avaliação de resultados, são fundamentais para incremento de bons resultados. As metas neste momento deverão ser singelas e mais direcionadas à melhoria da cidadania do local, sendo que todos devem estar conscientes dos resultados almejados e que crimes e incidentes continuarão a acontecer, embora dentro de uma nova roupagem de controle e com nova abordagem de repressão.

O Conselho intersetorial deve se reunir periodicamente para avaliação de resultados, sendo que todas as informações devem ser disponibilizadas para a sociedade, inclusive os mapas de resultados elaborados a partir dos levantamentos.

O partilhamento das informações com a sociedade, mesmo sendo objeto de ressalvas por parte de agentes policiais, fortalece os laços de participação com esta mesma sociedade e estimula o fornecimento de novas informações e ações da sociedade em prol da melhoria da segurança pública. Esta participação é decisiva na gestão e execução do orçamento a ser destinado à área de segurança pública.

Todo o processo de ação municipal deve incluir a SENASP e suas linhas de contribuição, tais como liberação de financiamentos e inclusão em treinamentos. Por esta via o município poderá suprir boa parte de sua carência financeira para ações em segurança pública.

Diante da proposta de trabalho – pesquisa bibliográfica e análise documental, problematizando a atuação dos municípios na segurança pública – conclui-se que a dissertação atingiu seu objetivo. A reflexão crítica desenvolvida apresentou o papel dos municípios dentro do sistema federativo. Verificou-se, ainda, que a constituição já relaciona competências municipais que viabilizam uma atuação de forma coordenada com o objetivo de se diminuir a violência e foram apresentadas formas de ação neste sentido. A dissertação estudou as dificuldades das guardas municipais e apresentou o importante viés preventivo que podem desempenhar, sinalizando as modificações legislativas que buscam até a municipalização do policiamento. O trabalho apresentou a importância do espaço urbano e das políticas municipais na prevenção das mais diversas violências, ilustrando com teorias que avaliam estas questões e como as ações dependem de um estudo de caso, inclusive para conciliar as iniciativas com as aspirações do público-alvo. O trabalho foi encerrado com

sugestões de propostas e alternativas para pequenos municípios executarem sua gestão municipal da segurança pública dentro das suas limitações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônio Cavalcante de. *Os Clássicos da Sociologia: uma análise dos conceitos de alienação, anomia e racionalização em Marx, Durkheim e Weber*. Revista em Pauta. Volume II, nº 01, Janeiro/Junho 2004. Disponível em http://www.fadep.br/imgspaginas/310/file/antonio_cavalcanti.pdf. Acesso em 25/03/2013.

ARAÚJO, Thais. *Mais de um terço de brasileiros em cidades com mais de 15 mil habitantes sofreu crime ou ofensa*. Folha paulistana. 06/12/2013. Disponível em <http://www.folhapaulistana.com.br/2013/12/mais-de-um-terco-de-brasileiros-em-cidades-com-mais-de-15-mil-habitantes-sofreu-crime-ou-ofensa/>. Acesso em 07/12/2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Confiança e medo na cidade*. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro. 2009)

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnósticos e perspectivas*. Revista Pensar BH/Política Social. n.21, Nov. 2008. p.17-22

BBC BRASIL. *Projeto usa jovens arrependidos para combater violência na Venezuela*. 21/07/2013. Disponível em <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/projeto-venezuelano-usa-delinquentes-arrependidos-para-combater-violencia.html>. Acesso em 21/07/2013.

BENITE , Afonso. *Metade das escolas forma policial em até seis meses*. Folha de São Paulo. 19/08/2013. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/124778-metade-das-escolas-forma-policial-em-ate-seis-meses.shtml>. Acesso em 20/08/2013.

BOAVENTURA, Edivaldo M. *Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese*. São Paulo: Atlas, 2004.

BONDARUK, Roberson Luiz. *Nossos municípios mais seguros: o papel do município na segurança do cidadão*. 12/04/2010. Disponível em http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos2/File/cartilhas/cartilha_mun_seguros.pdf).

BRASIL. *Constituição(1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, SP: Ed Saraiva, 2006

CAETANO, Cristina Salles. *Reflexões sobre as dimensões teóricas e práticas de enfrentamento da criminalidade urbana no contexto brasileiro*. CADERNO NEDER, Nº 3 – VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE. Núcleo de Estudos Sobre Desenvolvimento Regional da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE. 2012.

Câmera 'indiscreta' faz Araraquara criar corregedoria. INFO ONLINE. 03/01/2014. Disponível em <http://info.abril.com.br/noticias/seguranca/2014/01/camera-indiscreta-faz-araraquara-criar-corregedoria.shtml>. Acesso em 04/01/2014.

CARVALHO, Claudio Frederico de. *O que você precisa saber sobre guarda municipal e nunca teve a quem perguntar*. 3ª edição. 2011.

CLARK, Andrew. *Igualdade social e pouco uso de drogas ajudam Islândia a controlar crime*. BBC. 27 de maio, 2013, Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130527_islandia_crime_1k.shtml. Acesso em 28/05/2013.

CNT - SENSUS. *Pesquisa de opinião pública nacional – RODADA 70*. 15 a 17 de Junho de 2004

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. *Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública*. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1. Edição 1. 2007

COSTA, Ivone Freire; AMORIM, Maria Salete Souza de. *Mapa da violência e qualidade da democracia brasileira: algumas contradições*. XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA - A sociologia como artesanato intelectual. 10 a 13 de setembro de 2013 UFBA, Salvador, BA.

COSTA, Francisco. *O LUGAR DA VIOLÊNCIA: Tipologias urbanas e violência em Salvador*. Cadernos PPG-AU/UFBA, Vol. 6, edição especial (2007) - Atlas Histórico de Cidades. ISSN: 1679-6861

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre : Artmed, 2010.

Crime familiar vira novo foco do Pacto pela Vida. JORNAL DO COMÉRCIO. Publicado em 15/03/2013. Disponível em <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/policia/noticia/2013/03/15/crime-familiar-vira-novo-foco-do-pacto-pela-vida-76503.php> . Acesso em 20/03/2013.

DANTAS, George Felipe de Lima. *A Gestão Comunitária da Segurança Pública e a Avaliação de seus Programas: o Caminho do Futuro*. Disponível em http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/copy_of_estudos-e-estatisticas/artigos. Acesso em 10/04/2014.

Editorial : Ronda do Quarteirão: sem ouvidos para a população. JORNAL O POVO. 18/04/2013

Educação é segredo para garantir segurança. JORNAL O TEMPO. 01/03/2013. Disponível em <http://nepfhe-educacaoeviolencia.blogspot.com.br/2013/03/educacao-e-segredo-para-garantir.html> . Acesso em 05/10/2013.

ESPINHEIRA, Gey. *Sociedade do medo: teoria e método da análise sociológica em bairros populares de Salvador: juventude, pobreza e violência*. Salvador: EDUFBA, 2008.

_____. *Prevenção da Criminalidade*. Revista OBSERVARE – Vol. 01 (Jan/Jun 2007). Revista Interdisciplinar de Segurança Pública do Território – Salvador : Universidade Salvador – UNIFACS. Observatório Interdisciplinar de Segurança Pública do Território , 2007.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito de segurança Pública: limites para políticas de Segurança Pública*. Coimbra: Almedina, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2013*. Ano 7 2013.

FREIRE, Moema Dutra. *Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias*. AURORA ano III número 5 - DEZEMBRO DE 2009 ____ISSN: 1982-8004.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *A Segurança Pública e os Municípios*. Relatório do Grupo de Trabalho de Segurança Pública do Comitê de Articulação Federativa. Outubro de 2003. Disponível em http://dwg-cursos.com/downloads.php?cat_id=1&download_id=6. Acesso em 10/10/2013.

FREY, Klaus; CZAJKOWSKI JR., Sérgio. *O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana*. Revista de Administração Pública - RAP, vol. 39, núm. 2, março-abril, 2005, pp. 297-323.

GÄRTNER, Anika. *Desenho do espaço público como ferramenta para prevenção da violência*. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 2. Edição 3. Julho/Agosto de 2008

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social* / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

GREENE, Jack R.. Avaliando as estratégias planejadas de mudança no policiamento moderno: implementando o policiamento comunitário. in: *Como reconhecer um bom policiamento*. BRODEUR, Jean- Paul (org). São Paulo: Edusp. 2002. (Série Polícia e Sociedade; 4)

(IN)JUSTICEIROS: *estamos ao lado da vingança ou da responsabilização?* Boletim IBCCRIM - 256 – Março/2014.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. TD 1848 - *Mapa de Homicídios Ocultos no Brasil* - Daniel Cerqueira. 2013.

JORGE-BIROL, Aline Pedra. *Políticas públicas de prevenção da violência e a prevenção vitimária*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 42, jun 2007. Disponível em: <
http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1802
>. Acesso em julho de 2014.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª edição — São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Lei que inibe crime de receptação tem decreto publicado. JORNAL DE UBERABA. 15/09/2013. Disponível em <http://www.jornaldeuberaba.com.br/cadernos/geral/5563/lei-que-inibe-crime-de-receptacao-tem-decreto-publicado#.UjbOYeZ1V8E.email>. Acesso em 16/09/2013.

LIMA, Renato Sérgio de. *A PRODUÇÃO DA OPACIDADE. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil*. NOVOS ESTUDOS CEBRAP. 80 MARÇO 2008

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. *Breves reflexões sobre segurança pública e permanências autoritárias na Constituição Federal de 1988*. Revista de Direito Brasileiro. 2011

LISBOA, Leopoldo Grecco. *A prevenção do crime através do desenho arquitetônico*. Boletim IBCCRIM - 258 – Maio/2014.

LORENZI, Felipe da Costa de. *A PEC 89/2011: breve análise da proposta de positivação da segurança pública como direito individual*. Boletim IBCCRIM 256 – Março/2014.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe. Comentários de Napoleão Bonaparte*. Tradução de Edson Bini. 12. ed. São Paulo: Editora Hemus, 1996

MEDEIROS, Aristides. *Guarda municipal e segurança pública*. Disponível em <http://www.amb.com.br/portal/docs/artigos/GUARDA%20MUNICIPAL%20E20SEGURAN%C3%87A%20P%C3%9ABLICA.pdf>, acesso em 18/01/2013

MELGAÇO, Lucas. *Securização urbana: da psicoesfera do medo à tecnoesfera da segurança*. Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Geografia. 2010.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Políticas Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções*. Série Análises e Propostas - Fundação Friedrich Ebert. Nº 33 . Dezembro de 2006.

Ministério da Justiça reúne estatísticas do crime, mas esbarra em dados imprecisos. VEJA.COM. 11/12/2013.

MISSE, Michel; BRETAS, Marcos Luiz(organizadores). *As guardas municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. Rio de Janeiro: NECVU/UFRJ; Brooklin, 2010.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. Série polícia e Sociedade, Vol. 3. 2ª Ed. 1ª reimpressão. Edusp, 2006.

MORAES, Pedro Bodê. ; BORDIN, Marcelo. *Guarda municipal de Curitiba: percepções de seus agentes sobre as mudanças em curso*. CSOnline (UFJF), v. Vol.1, p. 68-95, 2011.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; Paes-Machado, Eduardo. *Polícia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento*. Caderno CRH V. 23. n. 60. 2010.

NEVES, Paulo S. C. . *Espaços públicos autocentrados e ensaios de democratização das instituições estatais no Brasil*. XXVII Encontro Anual da ANPOCS. 2003.

New Haven: police meet with gangs in effort to stop violence. FOXNEWS. 26/05/2013. Disponível em <http://www.foxnews.com/us/2013/05/26/new-haven-police-meet-with-gangs-in-effort-to-stop-violence/>. Acesso em 05/02/2014.

NILSSON, Márcio de Castro. *A guarda municipal e a polícia.* Boletim IBCCRIM. n. 64, 1998. p. 13.

OLIVEIRA, Antonio. *Os policiais podem ser controlados?*. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010

ONU. *Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal/* Organização: Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília : Secretaria Nacional de Justiça, 2009.

_____. *Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios.* Latin America and Caribbean Region. LCSFP. World Bank. 2003.

_____. *Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014.* Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2013.

PAPA FRANCISCO. *Visita apostólica do Papa Francisco ao Brasil por ocasião da XXVIII Jornada mundial da juventude - visita à comunidade de Varginha (Mangueiras).* 15/07/2013. Libreria Editrice Vaticana Disponível em http://www.vatican.va/holy_father/francesco/speeches/2013/july/documents/papa-francesco_20130725_gmg-comunita-varginha_po.html#. Acesso em 20/07/2013.

Peritos da força nacional de segurança chegam a SE. CORREIO DE SERGIPE. ARACAJU/SE. 09 DE JUNHO DE 2014.

PIQUET, Leandro. Seminário ‘*Segurança Metropolitana: qual o papel dos municípios na prevenção da criminalidade?*’, que foi realizado na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte (MG) 19/09/2012.

Polícia de NY lança mapa interativo do crime na Big Apple. EXAME.COM. 10/12/2013. Disponível em <http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/policia-de-ny-lanca-mapa-interativo-do-crime-na-big-apple>. Acesso em 11/12/2013.

Prédios de Sorocaba terão câmeras. JORNAL ATARDE. 28/03/2013. Pag. B4

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

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

ROCHA, José Ávila da. *Os municípios e a segurança pública.* Folha de São Paulo. p. A14 20/11/1987.

RODRIGUES, Andrey Carlos. *O envolvimento comunitário na prevenção criminal – A Polícia Interativa do Morro do Quadro: A experiência de Vitória – ES*. Disponível em <http://www.pm.es.gov.br/download/policiainterativa/iacp.pdf>. Acesso em 10/01/2014.

ROLIM, Marcos. *Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil*. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1. Edição 1. 2007.

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. 4ª Edição. São Paulo. Brasiliense, 2012. (Coleção Primeiros Passos, 203)

_____. *Pactuar o território - desafio para a gestão de nossas cidades*. Revista Princípios revista teórica, política de informação”. 01/09/08

RUIZ-GOIRIENA, Romina. *Guatemala constrói cidade utópica para escapar do crime*. Último Segundo. São Paulo 10 Fev. 2013. Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2013-02-10/guatemala-constroi-cidade-utopica-para-escapar-do-crime.html>. Acesso em: 10 fev. 2013.

SALAS, Luis P.. *Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios*. DEBATES nº 18 : SEGURANÇA PÚBLICA COMO TAREFA DO ESTADO E DA SOCIEDADE. 1998. Fundação Konrad Adenauer. 69

SANTOS, Wagner Fabiano dos. *O papel do poder executivo municipal na adoção de políticas públicas de segurança: perspectivas*. CADERNO NEDER, Nº 3 – VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE. Núcleo de Estudos Sobre Desenvolvimento Regional da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE. 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe, *Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas*. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I - Número I - Julho de 2009. www.rbhcs.com. ISSN: 2175-3423

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Diagnóstico da perícia criminal no Brasil*. 2012.

_____. *Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública*. 2013.

_____. *Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas Municipais*. 2005.

SILVA, Lucas Soares e; AGOSTINHO, Luis Otávio Vincenzi de. *A fundamentalidade do direito ao espaço público e sua limitação em nome da segurança*. XXI Encontro Nacional do CONPEDI, promovido pelo CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito) e pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU, com apoio da CAPES e CNPq, realizado nos dias 06, 07, 08 e 09 de junho de 2012. Pags 8862 a 8861. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e7b33fdea3adc80>

SILVA JUNIOR, Dequex Araujo. *Segurança pública como cultura do controle*. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 7 Ago/Set 2010

SILVA, Joacir Avelino. *A (In)Segurança Pública No Brasil. Segurança Pública e Cidadania*. Brasília, v. 1, n. 2, p. 67-77, jul./dez. 2008.

SILVA, João Apolinário da. *A criminalidade e suas transformações na cidade de Salvador*. Revista OBSERVARE – Vol. 01 (Jan/Jun 2007). Revista Interdisciplinar de Segurança Pública do Território – Salvador : Universidade Salvador – UNIFACS. Observatório Interdisciplinar de Segurança Pública do Território , 2007.

SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. *Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 19, nº 1, junho, 2013.

SILVA, Laura Angélica Moreira; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *A atuação da guarda municipal de Belo Horizonte/MG no contexto de descentralização da política pública de segurança*. 2011. Disponível em http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1308348948_ARQUIVO_Artigo_LUSO.pdf, Acesso em 18/01/2013.

SOARES, Luiz Eduardo. *Pec-51: Revolução na arquitetura institucional da segurança pública*. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Boletim - 252 – novembro/2013

_____. *A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Estudos Avançados, 2007, 21.61: 77-97.

_____. *Novas políticas de segurança pública*. Estudos Avançados. 17.47. 2003.

SOARES, Luiz Eduardo; ATHAYDE, Celso; BILL, MV. *Cabeça de porco* - Rio de Janeiro : Objetiva. 2005. 295 p ISBN 85-7302-7302-668-5

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

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. *Municipalização da segurança pública*. Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2486>. Acesso em 20/02/2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. Atualidades Jurídicas. 2007.

SOUZA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro Almeida de. *Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira*. V Jornada, Jornada Internacional de Políticas Públicas, realizada no período 23 a 26 de agosto de 2011. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

STONE, Christopher. *Lições tiradas do Departamento de Polícia de Los Angeles para o policiamento urbano na América Latina*. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4. Edição 6. Fev/Mar 2010.

TISCORNIA, Sofia. *Os novos modelos de segurança pública na América Latina*. DEBATES nº 18 : SEGURANÇA PÚBLICA COMO TAREFA DO ESTADO E DA SOCIEDADE. 1998. Fundação Konrad Adenauer.

TREVISAN, Antoninho Marmo. *O paradoxo entre o crime e o emprego*. Jornal do Brasil, 13 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2013/05/05/o-paradoxo-entre-o-crime-e-o-emprego/>. Acesso em 05/05/2013.

TRINDADE , Arthur; PORTO, Maria Stela Grossi. *Controlando a Atividade Policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá*. Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011

Uma metrópole em pânico. ISTOÉ. 12/jun/2013 – ano 37 – nº 2273

VARGAS, Joana Domingues; OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. *As guardas municipais no Brasil: Um modelo de análise*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 3 - no 7 - JAN/FEV/MAR 2010 - pp. 85-108

VENTRIS, Osmar. *Guarda municipal - poder de polícia e competência*. 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010.

WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Vol I. São Paulo, Ed. Cortez. : Campinas, 2001.)