

O MUNICÍPIO E A SEGURANÇA PÚBLICA: COMPETÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL A PARTIR DA CRFB/88.

Dayana Livio Speroto¹

Karina Melo Pessine²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel que os Municípios desempenham na Segurança Pública do país, de acordo com as competências encontradas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, foi realizada uma breve análise histórica da forma de governo federalista, por meio de revisão bibliográfica a partir de artigos científicos e análise de anuários do Fórum de Segurança Pública. A Carta Magna não atribuiu aos municípios protagonismo no que diz respeito aos investimentos e implementação de ações voltadas à Segurança Pública. Contudo, com o crescimento da violência e criminalidade que afetam, principalmente, as cidades, este ente federado viu a necessidade de atuar de forma mais presente nessa área. Atualmente, verificam-se cada vez mais municípios que investem nessa área, seja com a criação de secretarias e conselhos de segurança locais, Guardas Municipais ou investindo em sistemas que auxiliam a atuação das polícias e órgãos de segurança.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública. Município. Federalismo. Competências. Constituição Federal.

ABSTRACT: The present work aims to analyze the role that municipalities develop in public security in Brazil, according to the competencies found in the 1988 Constitution. To this end, a brief historical analysis of the federalist system was made, based on a literature review through scientific articles and analysis of annuals of the Public Security Forum. The Magna Carta did not attribute to the municipalities a leading role in the

¹ Mestranda em Segurança Pública pela Universidade Vila Velha (UVV/ES). Bolsista da Fapes. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim - FDCI. Advogada. Email: dayanalisperoto@gmail.com.

² Doutora em Sociologia Política da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Professora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim- FDCI e professora do Mestrado em Segurança Pública da Universidade Vila Velha – UVV. Email: karinapessine@gmail.com

SPEROTO, Dayana Livio
PESSINE, Karina Melo

investments and implementation of actions aimed at Public Security. However, with the growth of violence and crime that mainly affect cities, this federated member saw the need to act more presently in this area. Currently, there are more and more municipalities that invest in this area, either with the creation of local departments and security councils, Municipal Guards or investing in systems that help the performance of police and security agencies.

KEYWORDS: Public Security. City. Federalism. Competences. Federation Constitution.

INTRODUÇÃO:

O tema da Segurança Pública se coloca cada vez mais em evidência em razão do aumento nas taxas de criminalidade e violência. A Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 elevou o tema aludente a Segurança Pública ao status de preocupação que está presente nas três esferas federativas, ou seja, na União, Estado e Município, uma vez que a segurança começou a ser vista além da atuação policial.

Nesse sentido, após um processo histórico que veremos a seguir e em razão da forte reivindicação popular por mais segurança, os municípios passaram a atuar de maneira mais presente nessa seara. Dessa forma, começou-se a analisar que uma cidade violenta quase sempre é resultado de ausência do poder público, não por acaso, as áreas de maior incidência de crimes contra a vida são também aquelas mais esquecidas pelo poder público.

A referida correlação vem sendo objeto de estudo há tempos. Os norte-americanos James Wilson e George Kelling, da Universidade de Harvard, publicaram a “Teoria das Janelas Quebradas”, em 1982, obra que ficou conhecida como referência internacional no estudo em torno das causas da criminalidade.

No trabalho, os pesquisadores realizam uma analogia entre um prédio que teve uma janela recentemente quebrada e, caso não seja consertada logo, poderá ser totalmente destruído, com uma cidade e o início da criminalidade. Isto é, a aparência de abandono se equipara a um convite ao crime.

As cidades de Bogotá e Medellín, no início da década de 90, eram metrópoles dominadas pelo tráfico e a violência. Contudo tiveram sua história reestruturada por meio de esforços e atuação municipal.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel que os Municípios desenvolvem na Segurança Pública do Brasil, de acordo com as competências encontradas na Constituição de 1988. Para tanto, na primeira sessão, foi analisado o sistema federalista brasileiro e, a seguir, foram traçados paradigmas que introduziram a atuação do Município na Segurança Pública do país.

1. FEDERALISMO BRASILEIRO E A CRFB/88.

Uma Federação é “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Portanto, é um acordo que busca estabelecer de forma compartilhada a soberania territorial de modo que dentro de uma nação seja possível observar diferentes entes autônomos com relações que são reguladas de forma piramidal e previstas constitucionalmente. Desta forma, há uma divisão de funções e poderes entres os níveis estabelecidos de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Segundo Abrucio, os países adotam o modelo federativo quando há “existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial” como pode ser o caso de um vasto território ou a presença de diversidades étnicas, culturais e políticas entre as regiões de um país, bem como quando a opção federalista perpassa o caminho político de maneira que é possível manter unido e autônomo um território. Essa forma de estado nasceu nos idos de 1787 nos Estados Unidos:

“As treze colônias, até então fragilmente interligadas, abriram mão de parte de sua independência para que se criasse uma nova esfera de governo – a União. Assim, elas se tornaram estados que, apesar de constituintes de uma mesma nação, mantiveram boa parte de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência – e não de simples hierarquia – entre si e com o Governo Federal recém-constituído. Este pacto político-territorial foi garantido pela Constituição, o mais amplo e originário contrato federativo. A garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas, que cumprem dois papéis: estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes. Procura-se, no primeiro aspecto, evitar tanto a excessiva centralização como a fragmentação oligárquica do poder, criando um controle mútuo entre os pactuantes. Por exemplo, o Senado e a Suprema Corte – nosso STF – são mecanismos que exercem esta função.” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Contudo, para o êxito desse sistema é necessário a criação de “incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta”.

No Brasil, conforme Abrucio e Frazese (2007):

A nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, consagrou um conjunto de mudanças institucionais: alargamento do elenco dos direitos (civis, sociais e políticos); desbloqueio da comunicação entre sociedade civil e Estado; reconhecimento das liberdades civis e públicas; abolição das organizações paramilitares ou organismos paralelos à segurança pública. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal. Além disso, o racismo e a tortura converteram-se em crimes inafiançáveis e imprescritíveis; conferiu-se autonomia ao Ministério Público; e consagrou-se a assistência judiciária aos desprovidos de recursos para constituição de defensoria própria. Em síntese, a nova Constituição procurou munir a sociedade de instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado.

Ocorre que, essas mudanças não alteraram significativamente os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, chamadas no período de forças de segurança do Estado. Dessa forma, foi mantida a estrutura de funcionamento que se iniciou no regime militar no final da década de 1960, que se destaca pelo alto grau de centralização de poder. Ademais:

Esse período consolidou também a descentralização de recursos, tendência verificada desde o início dos anos 1980 e fortalecida pelo aumento das transferências federais por meio de fundos de participação. Este movimento

SPEROTO, Dayana Livio
PESSINE, Karina Melo

de descentralização coincidiu com a ampliação de direitos sociais, o aprimoramento do controle social e institucional sobre o Estado e o crescimento dos recursos destinados aos municípios (SOUZA, 2005).

Mesmo assim, o art. 144, caput, inovou ao colocar a segurança pública como dever para o Estado e responsabilidade de todos os cidadãos, entretanto, em seus incisos e parágrafos destaca instituições policiais federais e estaduais.

“[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Assim, passamos a análise do texto constitucional no que tange ao Município e as políticas públicas de segurança.

2. A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NA SEGURANÇA PÚBLICA.

2.1. Competências constitucionais.

No que diz respeito às políticas públicas de segurança e a promulgação da Constituição Federal de 1988:

“Não foram promovidas reformas na arquitetura institucional que regulamenta o modelo de organização das instituições policiais e, como resultado, embora a Constituição Federal 1988 tenha inaugurado formalmente o período democrático, o eixo reservado à manutenção da lei e da ordem guarda grandes semelhanças com as Constituições de períodos autoritários” (PERES, BUENO, TONELLI, 2016)

Como mencionado, o art. 144 da Carta Magna estabelece as atribuições para as instituições que são elencadas como as encarregadas de prover segurança pública. Assim, cabe à União a gestão das forças policiais, quais sejam, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, já aos Estados cabe a gestão das polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, art. 144). É somente o parágrafo 8º que informa quanto aos Municípios dizendo:

“[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Ocorre que, como resultado “dessa indefinição constitucional do mandato do município no eixo de segurança pública foi por muito tempo utilizado como justificativa legal para a ausência dos atores subnacionais nas políticas de segurança” (KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

De forma preocupante, o governo federal se manteve ausente no que tange a esses debates o que manteve os municípios cada vez mais invisíveis para essas questões.

2.2. O Município e a Segurança Pública.

SPEROTO, Dayana Livio
PESSINE, Karina Melo

Esse cenário de invisibilidade da atuação dos Municípios na Segurança Pública perdurou até meados dos anos 1990 (PERES, BUENO, TONELLI, 2016). Nesse período, o papel que os municípios exerciam na segurança estava restrito a criação de guardas municipais:

“No plano internacional, à mesma época, o campo da segurança é marcado pelo aparecimento de teorias como a do policiamento orientado a problemas e janelas quebradas (broken window), que ampliam o olhar sobre o fenômeno do crime e da violência e incluem outros recursos e atores na solução dos problemas criminais que não apenas aqueles do sistema de segurança pública e justiça” (KAHN; ZANETIC, 2005).

Essa nova visão da criminologia aliada ao aumento dos crimes contra o patrimônio, contra a vida e os acidentes de trânsito elevou as discussões sobre segurança que passaram a integrar a agenda social e política do país.

Em razão da pressão da população, os municípios iniciaram programas com “foco no controle do fornecimento de bebidas alcoólicas e fechamento de bares, divulgação de serviços como o Disque Denúncia e ações de prevenção com foco no público jovem” (KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

Já no âmbito federal:

“(...) o aumento da violência urbana levou a um reordenamento programático no âmbito da segurança pública. Em meio a esse cenário de insegurança no país, o Ministério da Justiça criou em 1995 a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1997.

No início dos anos 2000 a Senasp criou o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em um sinal da prioridade que o tema da segurança começou a assumir na esfera federal. O PNSP representou o primeiro esforço de indução e cooperação da União com Estados e municípios (SOARES, 2007), mas correspondeu menos a uma política pública formulada com um propósito claro sobre o papel do governo nesta área e mais à necessidade de dar respostas a um contexto de crise.

Como forma de financiar as ações do PNSP foi criado, em 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública, com cinco áreas prioritárias de atuação: implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais, reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional e implantação de programas de policiamento comunitário (COSTA; GROSSI, 2007). No que diz respeito aos municípios, a legislação que criou o FNSP permitia repasse às cidades que possuíam guarda municipal, o que em parte explica o grande número de GCM no quadriênio 1999-2002. O Gráfico 1 apresenta a evolução da criação das guardas municipais no Brasil por quadriênios.

Verifica-se que o primeiro crescimento expressivo dessas estruturas aconteceu entre 1999-2002, seguido do período compreendido entre 2003-2006. Isso significa dizer que, apesar da série histórica de mais de quatro décadas, 35% das guardas civis municipais foram criadas no início dos anos 2000.”

Assim, somente em 2003 com criação do Projeto Nacional de Segurança Pública, cujo capítulo IV, dedica-se a estruturar reformas no âmbito municipal, estes entes passam a atuar de forma sistêmica na segurança (PERES, BUENO, TONELLI, 2016).

Um dos pontos de grande influência foi a regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública pela Lei 10.746/03, que permitiu aos municípios que não possuísem guardas que também recebessem recursos, “desde que tivessem outras ações, como planos municipais de segurança e parcerias com as polícias estaduais, dentre outras” (RICARDO; CARUSO, 2007). Em 2008, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), também visava o fortalecimento do município na segurança.

Desde então, o governo local vem desempenhando forte papel no controle da criminalidade. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020 demonstrou uma elevação nas despesas dos entes municipais com as políticas de segurança pública de 40,2% entre 2011 e 2019 (estaduais aumentaram 19% e as federais decresceram 5,2%).

Todavia, a representatividade de cada esfera no total dos gastos é desigual: em 2019, 81,4% eram gastos estaduais, 11,9% federais e 6,7% municipais. No mesmo ano, 2.423 municípios (44% do total) declararam a execução de despesas específicas, as quais não se limitaram à manutenção das guardas municipais, envolvendo, também, algum tipo de apoio às polícias estaduais.

O IBGE apontou que em 2014 23% dos municípios possuíam um órgão gestor seja ele independente ou vinculado a outro setor, 19% guarda, 12% conselho, 9% conselho comunitário, 5% fundo e 5% plano de segurança pública. Evidente que a maioria não possui estruturas de gestão ou financiamento, espaços de participação social ou qualquer planejamento.

Ademais, conforme dados do Portal da Transparência dos recursos federais, entre 1996 e 2019 1.972 convênios foram firmados com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo 849 (43%) com cidades. Esse é outro ponto que indica o aumento da participação do Município nas questões relativas à segurança.

Desse modo, é evidente que a administração local desempenha papel importante nessa área. Portanto, a agenda de segurança deve ser tema a compor o planejamento das cidades e constar da elaboração dos planos de gestão municipais de forma a terem objetivos, metas, avaliações e serem constantemente monitorados.

CONCLUSÃO:

Registra-se que as políticas públicas de segurança também são de responsabilidade dos Municípios. Seja ela desenvolvida na forma de criação de Guarda Municipal, bem como na implementação de ações institucionais de prevenção, sociais e de infraestrutura urbanas, desenvolvidas pela gestão municipal ou por meio de parcerias com outros entes federativos, entidades não governamentais ou da sociedade civil e iniciativa privada.

No contexto histórico brasileiro, observa-se que por muito tempo o Município ficou em situação de invisibilidade e sem meios de ingressar na área da segurança, contudo sua atuação vem mostrando cada vez mais resultados.

Assim, as políticas municipais de segurança precisam contemplar questões como o controle urbano, a prevenção e a recuperação de situações de risco, propiciando a participação popular na sua aplicação. Também são fundamentais para estabelecer

SPEROTO, Dayana Livio
PESSINE, Karina Melo

uma política sólida de prevenção criminal a realização de parceria com as polícias, Poder Judiciário, Ministério Público e Sistema Socioeducativo

O enfrentamento dos problemas de segurança pública deve ser encarado e realizado de maneira conjunta entre os entes federados, as instituições de segurança e a população.

REFERÊNCIAS:

_____. Anuário brasileiro de segurança pública. São Paulo. 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL**. 2007. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil> Acesso em 15/06/2022.

AZEVEDO, R. G. et al. **As políticas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/ RS e Jaboatão dos Guararapes/PE**. In: FIGUEIREDO, I. S. de; NEME, C.; LIMA, C. S. L. (Org.). Políticas públicas: análise e diagnósticos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública. v. 3, p. 205-282).

ARRETICHE, M. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro. 2015

KAHN, T. ZANETIC, A. **O papel dos municípios na segurança pública**. Estudos Criminológicos 4, p. 1-68, 2005.

LIMA, R. S. **Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã**. Cadernos ADENAUER. São Paulo, v. 1, p. 75-84, 2008.

LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. **A gestão da vida e da segurança pública no Brasil**. Soc. estado., Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015. São Paulo, 2021.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. **Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990**. Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016.

SPEROTO, Dayana Livio
PESSINE, Karina Melo

RICARDO, C. e CARUSO, H. **Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 1, n. 1, 2007.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, 2005.

UFRGS. **Os municípios e a segurança pública**. Letícia Maria Schabbach. Disponível em < <https://www.ufrgs.br/jornal/os-municipios-e-a-seguranca-publica/> > Acesso em 16/06/2022.