

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL E INTERDISCIPLINAR EM  
DIREITO, JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO**

**PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Rafael Marques Souza

Orientador: Prof. Dr. Felix Garcia Lopez

**SÃO PAULO  
2021**

**RAFAEL MARQUES SOUZA**

**PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Felix Garcia Lopez

São Paulo  
2021

**Rafael Marques Souza**

**PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 30 de agosto de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez – Orientador  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

---

Prof. Dr. Rodrigo de Grandis  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

---

Prof. Dr. Robinson Fernandes  
Faculdades Integradas Campos Salles

Dedico este trabalho, primeiramente, a todos os acadêmicos e pesquisadores na área de Segurança Pública e Direito, agradecendo por sua dedicação constante ao aprimoramento da sociedade.

A todos os operadores e agentes de segurança pública do Brasil, homens e mulheres que fazem da sua vocação profissional um verdadeiro sacerdócio, abnegando-se da sua própria vida em benefício da segurança pública e da proteção ao cidadão.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, Grande Arquiteto do Universo, eterno pai da humanidade, presente em cada passo da minha vida.

À minha família, que sempre me apoiou em todas as decisões e todos os caminhos que trilhei... Aproveito a ocasião para pedir que me desculpem por minha ausência, principalmente nesses últimos 10 anos, período no qual tenho me dedicado incansavelmente aos estudos, buscando, a cada dia, ser uma pessoa melhor do que a que fui ontem.

Ao IDP – São Paulo, por me acolherem como membro do corpo discente, permitindo experiências inesquecíveis dentro do campo acadêmico, e abrindo portas infinitas para o conhecimento.

A todos os colaboradores e aos brilhantes professores e professoras, dos quais tive a honra e o privilégio de assistir a palestras magníficas. Sem dúvidas, esse período de convivência marcará minha vida, e vocês foram sensacionais.

A todos os integrantes do corpo discente, aos quais agradeço a oportunidade de compor um grupo tão seleta e de altíssimo nível intelectual e humanístico — verdadeiros amantes do Direito, empenhados na evolução das Ciências Sociais. Registro minha eterna admiração por vocês.

Finalmente, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Felix Garcia, pela paciência e compreensão, e porque, por vezes, em apenas uma mensagem, colocou-me de volta aos trilhos da escrita acadêmica.

Não poderia deixar de agradecer à direção acadêmica do IDP-SP, especialmente ao Dr. Fernando Rios e ao Dr. Fábio Toledo. Obrigado pela dedicação e pelo suporte que me deram nesse período.

Todos os aqui mencionados foram fundamentais para as atividades desenvolvidas na produção desta dissertação.

## RESUMO

Este trabalho objetiva fazer uma reflexão crítica a respeito da atuação dos municípios brasileiros nas políticas públicas de segurança do país. Aponta, também, os desafios enfrentados para sua implantação, analisando a estrutura constitucional de segurança pública, a legislação correlata e experiências pontuais adotadas por alguns municípios. Além disso, a dissertação buscou inserir a discussão sobre a evolução da segurança pública municipal no contexto das constituições anteriores, bem como as mudanças ocorridas após a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Quanto a isso, o texto aborda nosso arranjo federativo e o papel que os municípios podem desenvolver na seara da segurança pública. O objetivo central foi responder ao seguinte problema de pesquisa: Mesmo possuindo *status* de ente federado, detentor e formulador de importantes políticas públicas, no tocante à segurança pública, a atuação municipal limita-se à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo sua atuação em segurança meramente coadjuvante?

**Palavras-chave:** Constituição Federal. Municípios. Segurança Pública. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The synthesis aims the critical reflection about the performance of the counties on the Public Security Politics in Brazil, and the challenges faced to its implementation, analyzing the constitutional structure of public security, the related legislation, and specific experiences embraced by several counties. Furthermore, the Synthesis pursued the insertion of a discussion about the Town Public Security's evolution in the context of former constitutions, and the transition after the Federal Constitution of 1988 be implemented, approaching federal arrangements and the role which the counties can develop in this field. The main objective aimed replying to the following issue is: Even though owning a federal entity status, holder, and legislator of important public politics, in terms of public security, the city acting restricts itself to the protection of its assets, services and facilities, being its performance on the security merely accessory.

**Keywords:** Federal Constitution. Counties. Public Security. Public politics.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública
Conseg	Conferência Nacional de Segurança Pública com Cidadania
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
GM	Guarda Municipal
MJ	Ministério da Justiça
ONU	Organização das Nações Unidas
PC	Polícia Civil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procuradoria Geral da República
PM	Polícia Militar
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSP	Polícia de Segurança Pública
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
Susp	Sistema Único de Segurança Pública



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	15
2.1	ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO .....	18
2.2	DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	23
2.3	A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	27
2.4	O MUNICÍPIO E A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	32
2.5	PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	33
<b>2.5.1</b>	<b>Plano Nacional de Segurança Pública de 2000</b> .....	34
<b>2.5.2</b>	<b>Plano Nacional de Segurança Pública de 2003</b> .....	35
<b>2.5.3</b>	<b>Plano Nacional de Segurança Pública de 2007</b> .....	36
<b>2.5.4</b>	<b>Plano Nacional de Segurança Pública de 2015</b> .....	37
<b>2.5.5</b>	<b>Plano Nacional de Segurança Pública de 2018</b> .....	38
<b>3</b>	<b>AS INOVAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA</b> ...	41
3.1	AS INOVAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS E O MUNICÍPIO .....	45
3.2	O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	48
3.3	O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE .....	52
3.4	O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE EDUCAÇÃO .....	55
<b>4</b>	<b>PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA SEGURANÇA PÚBLICA E A INCLUSÃO MUNICIPAL</b> .....	58
4.1	MODELOS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA MUNICIPAL .....	66
<b>4.1.1</b>	<b>O caso colombiano</b> .....	67
<b>4.1.2</b>	<b>O caso canadense</b> .....	70
<b>4.1.3</b>	<b>O caso português</b> .....	71
4.2	MODELOS E EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA NO BRASIL .....	73
4.3	O MUNICÍPIO E A PREVENÇÃO .....	80
<b>5</b>	<b>POLÍCIA MUNICIPAL X GUARDA MUNICIPAL</b> .....	86
5.1	BREVE HISTÓRICO .....	86
5.2	ASPECTOS JURÍDICOS E LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS .....	90
5.3	GUARDAS MUNICIPAIS E O PODER JUDICIÁRIO .....	97
5.4	O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS .....	102
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	106

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>109</b>
--	------------

## 1 INTRODUÇÃO

A escalada da violência e a instabilidade social, provocadas pelo fenômeno da insegurança, têm promovido, na sociedade, intensos debates sobre suas principais causas e as formas de mitigar esse problema. Constantemente, discussões acerca das medidas e políticas públicas que estão sendo adotadas na área de segurança, visando conter os avanços da criminalidade, pautam a agenda de governos e se veem presentes na sociedade.

Em pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, na capital paulista, em 2014, foram colhidas opiniões dos paulistanos sobre temas relacionados à vida pessoal, a insatisfações e à relação com serviços públicos. Entrevistados apontaram a segurança como o principal motivo de insatisfação — antes mesmo de citarem sua relação com aspectos referentes ao lazer, aos seus direitos sociais ou ao bairro em que residem.

Sem dúvida, a sociedade considera a sensação de insegurança e os altos índices de violência como questões preocupantes do cotidiano. Os dados sobre segurança pública, apresentados pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips), nos anos de 2011 e 2012, demonstram que a grande massa dos brasileiros tem medo de ser assassinada ou assaltada, chegando a 87,8% (IPEA, 2012). Entre 1980 e 2014, o número de homicídios no Brasil cresceu 258%, sendo constatado que grande parte deles ocorreu de modo concentrado em territórios específicos. Em 2016, 50% das mortes violentas aconteceram em 123 municípios, que correspondem a 2,2% do total de municípios da federação (IPEA, 2018).

Com base no estudo apresentado, infere-se, por exemplo, que uma das peculiaridades dos delitos de homicídio é a grande concentração de casos em menos de 3% das cidades brasileiras. Isso nos dá indícios de que os municípios têm um importante papel no desenvolvimento de políticas públicas de segurança, podendo, a partir de um diagnóstico delitivo específico, direcionar, juntamente aos demais entes, ações que resultem em melhorias nos indicadores criminais.

Nas maiores aglomerações humanas e nos grandes centros urbanos, o fenômeno da criminalidade e insegurança é constatado em maior intensidade, gerando inquietações sociais e uma rotina de medo e exposição diária à vulnerabilidade provocada pela criminalidade. Nesse contexto, a sociedade questiona a capacidade do Estado de enfrentar esse problema, cobrando a responsabilização por mais segurança, independentemente da esfera governamental ou do órgão institucional.

Porém, no Brasil, por muitos anos, o problema da segurança pública foi compreendido como tema relacionado apenas ao governo estadual e a órgãos do sistema de justiça criminal: polícia, ministério público, judiciário e sistema penitenciário. Nosso arranjo constitucional serviu de argumento para que a União e os municípios não adentrassem nessa seara, principalmente, utilizando-se da limitação constitucional atribuída a esses dois entes federados.

Considerando o cenário de crise endêmica de violência e a constante sensação de insegurança, principalmente nas últimas décadas, o presente trabalho tem como escopo central analisar o alargamento conceitual e institucional da questão da segurança nos municípios e os limites da atuação destes no desenvolvimento de políticas públicas.

Para articular as discussões desta pesquisa, fizemos uma revisão bibliográfica que contempla o tema da segurança pública municipal, analisando a literatura que versa sobre competências constitucionais; arranjo federativo; sistema constitucional de segurança pública; planos nacionais de segurança que integram os municípios; propostas de emenda constitucional; legislação infraconstitucional; experiências de políticas públicas municipais em segurança, adotadas em algumas cidades; bem como alguns julgados da Suprema Corte sobre agências locais de segurança e a cooperação local.

A dissertação estrutura-se em quatro capítulos. O primeiro apresenta a contextualização histórica do sistema de segurança pública inserido nas constituições, a partir do século XIX. Ali, são discutidos e apresentados a linha evolutiva da segurança pública brasileira; seu formato; seu modo de organização; e a estruturação dos órgãos responsáveis pelo seu provimento.

As competências constitucionais e os avanços promovidos pela Carta de 1988, na redefinição do papel do Estado, redemocratizaram a segurança pública e instituíram-na como direito da coletividade, visando distingui-la dos antigos modelos que adotavam como mecanismo de defesa do estado frente ao cidadão.

A estruturação dos órgãos de segurança e suas atribuições compõem uma subseção desse capítulo, no qual discorreremos, de modo crítico, sobre a centralização instituída aos estados-membros, a diminuta participação da União e a limitada cooperação das cidades, o que resulta na apresentação dos desafios do atual modelo.

Encerrando a primeira parte, abordaremos os aspectos relevantes da política nacional de segurança pública e de defesa social, nas últimas três décadas, extraíndo, dos planos e dos programas do governo federal, diretrizes que busquem alavancar as políticas de segurança local para inserirem os municípios na contextualização e na promoção da segurança.

No segundo capítulo, trataremos das peculiaridades da legislação infraconstitucional. Ali, destacamos que, além dos planos e governos citados no primeiro capítulo, houve uma significativa produção legislativa sobre a temática da segurança pública — em especial, questões relacionadas à cooperação entre as unidades federativas, do fundo nacional e conselho nacional de segurança pública, sistemas de informações, política criminal, entre outros diplomas normativos, os quais buscaram institucionalizar as ações municipais.

Dentre os diplomas normativos, destacamos as tendências do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), instituído pela Lei n.º 13.675/18, que prevê atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em articulação com a sociedade. Assim, enfatizamos a cooperação municipal trazida pela lei, atendendo aos propósitos desta pesquisa.

Visando abordar as características de descentralização das políticas públicas de segurança, em análise comparativa, a abordagem sobre as nuances do sistema constitucional da saúde e da educação compõe parte desse capítulo, demonstrando a efetividade das ações integradas e a relevância da participação municipal, a fim de tentar aproximar, por analogia, possibilidades de ações produtivas também com a política de segurança pública.

Dessa maneira, abordaremos aspectos que discorrem sobre a descentralização administrativa das políticas públicas, ações e serviços integrados, regionalizados e hierarquizados, e as principais características da implementação dos “sistemas únicos”, evidenciando as diretrizes próprias, em cada esfera de governo, e o formato de atendimento e de prestação dos serviços públicos.

O terceiro capítulo apresenta a rediscussão do capítulo constitucional de segurança pública e algumas das propostas de emenda ao texto, em tramitação, visando ao alargamento institucional das ações municipais, no âmbito da segurança, e a inserção de novos órgãos nessa estrutura, redistribuindo competências e dando novos contornos ao atual modelo.

Dentre as diversas propostas de emenda em tramitação no Congresso Nacional, destacamos aquelas que outorgam, às guardas municipais, competências de polícia municipal. Uma delas é a PEC 430/09, que apensou várias outras PECs ao texto original, sugerindo diversas modificações, desde a época de sua apresentação, incluindo a de que “Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, outras propostas discorrem sobre uma diversidade de alterações na estrutura constitucional, tais como alargamento das competências municipais na área da

segurança, culminando na alteração dos artigos 21, 23, 24 e 109 da Constituição federal, ou a sugestão de criação de uma nova polícia de natureza civil nos estados e no Distrito Federal. Além disso, incluem propostas de dois novos órgãos de segurança pública — as polícias estaduais e as polícias municipais — também de natureza civil (cuja criação seja facultativa).

Com isso, pretendemos demonstrar que essas alterações constitucionais e a reestruturação do sistema de segurança pública buscam a promoção e a inclusão dos municípios como indutores de políticas públicas de segurança, visando ampliar a cooperação desse ente com União, Distrito Federal e estados, reduzindo os encargos atribuídos especialmente a estes últimos.

Para encerrar o terceiro capítulo, demonstraremos, por meio de alguns estudos levantados, que a participação municipal na segurança pública vai além do fornecimento de insumos, equipamentos ou cessão de imóveis para as polícias estaduais, ou seja, destaca-se a relevância das políticas públicas municipais de prevenção à violência. Pontualmente, conhecemos algumas experiências adotadas por prefeitos que ousaram protagonizar e gerenciar ações voltadas ao controle da violência, buscando a promoção do bem-estar e da segurança de seus munícipes.

O último capítulo aborda a segurança pública sob o olhar do município. Ali, discutimos o papel que as guardas municipais exerceram na segurança pública, ao longo dos dois últimos séculos, sua história e a influência recebida de alguns países, no modelo de policiamento municipal.

As controvérsias sobre a legitimidade de suas ações também são objeto de discussão nesse capítulo, bem como suas competências gerais e específicas. Consideramos, ainda, que seus princípios de atuação elucidam seu verdadeiro papel e norteiam sua atuação no contexto municipal de segurança, principalmente após o advento da Lei n.º 13.022/14 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), dando ênfase às atividades relacionadas às ações de prevenção à violência, de proteção sistêmica da população e dos Direitos Humanos fundamentais.

Por fim, trazemos à luz algumas ações judiciais no Supremo Tribunal Federal, que visam elucidar o posicionamento jurídico-constitucional dessas agências, no sistema de segurança pública brasileiro, levantando questões que envolvem direito de greve, poder de polícia de trânsito, porte de arma de fogo e competências instituídas pela lei federal que trouxe sua regulamentação.

Desse modo, o encerramento do último capítulo busca delinear juridicamente a atuação das guardas municipais, sua cooperação com os demais entes federados e sua relevância no contexto da segurança pública local, demonstrando que suas ações vão além das previstas constitucionalmente (como proteção de bens, serviços e instalações municipais), figurando

como agência de proteção municipal preventiva, cujas responsabilidades atribuídas fortalecem o entendimento, aqui proposto, sobre o papel dos municípios na segurança pública.

## 2 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA

Antes de enfrentarmos os desafios e as diretrizes trazidos pela Carta Cidadã, apresentaremos uma breve evolução histórica da segurança pública nos textos constitucionais anteriores e sua função social à época, o que servirá de norte para analisarmos quais caminhos foram percorridos até chegarmos à estrutura instituída em 1988.

Desde sua independência, até a atualidade, entre Cartas outorgadas e promulgadas, o Brasil contou com sete constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988). Observa-se que, mesmo simbolicamente, todos os textos apresentaram conteúdos relacionados à segurança pública, seja ela interna ou externa.

No início do século XIX, a Constituição imperial de 1824, preocupada com a recente separação da Coroa portuguesa, apresentava diversas características que visavam à proteção militar do Estado contra seus inimigos internos e externos, além da defesa do império. Curiosamente, em seu bojo, havia a previsão de responsabilização dos Ministros de Estado, como no artigo 133, inciso V: “[...] pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos” (BRASIL, 1824).

Mesmo que timidamente, à época, a primeira constituição brasileira já fazia menção à proteção do Estado e ao emprego das suas forças armadas para a garantia da segurança pública. Na visão de Spaniol (2016), o sistema de segurança pública brasileiro sempre esteve fortemente identificado com as instituições policiais responsáveis pelo controle da lei e da ordem, desde as primeiras constituições. Essas características permaneceram pelo período republicano e chegaram à atualidade.

A segunda Constituição, conhecida como Carta Republicana de 1891, deixou a cargo dos estados a organização de seu aparelhamento estatal securitário, tornando a centralidade das funções policiais uma marca histórica desse período. A implantação do federalismo ampliou a ação das polícias militares estaduais. Ao final desse período, o Exército exigiu o controle dessas polícias.

Nas lições de Pinheiro (1991), durante todo o período republicano, sempre um “ininterrupto regime de exceção paralelo” esteve instaurado, independentemente dos breves períodos de democracia, constringendo os pobres, os miseráveis e indigentes a toda sorte de violência ilegal e a práticas truculentas.

Com o encerramento da Primeira República e o início do longo período de autoritarismo político da Era Vargas (1930–1945), já sob a égide da Constituição de 1934, o sistema policial



foi utilizado como instrumento de repressão política e de práticas arbitrárias contra os cidadãos, o que, na visão de Poletti (2012), ajuda a compreender aspectos sobre a segurança daquele período.

É no texto de 1934, por exemplo, que surge a definição clássica das Forças Armadas: instituições nacionais permanentes, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos; destinam-se a defender a pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei, prevendo em seu artigo 167, que as polícias militares passaram a ser consideradas “[...] reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a estes atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União” (BRASIL, 1934).

Entre 1946 e 1964, restabeleceu-se o controle dos governadores sobre as polícias, mas elas permaneceram militarizadas, conforme o desenho constitucional de 1946, como forças auxiliares e reservas do Exército (art. 183) e instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem, além de ficarem à disposição da União em tempo de guerra externa ou civil (parágrafo único), tal como havia sido previsto, inicialmente, na Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1946).

Para Padrós (2008), sob a égide de um verdadeiro terror de Estado, a gestão da segurança assumira feições marcadamente belicistas, com o objetivo claro de exterminar os inimigos internos do regime de exceção, ainda que necessários expedientes totalmente à margem da legalidade.

Não à toa, subsistia uma clara confusão entre segurança pública e segurança nacional, sendo certo que não apenas os subversivos constituíam a “clientela” das arbitrariedades e violações de direitos humanos patrocinadas pelo regime de exceção. Para além da repressão político-ideológica, também a criminalidade comum, talvez uma inimiga não tão ameaçadora — mas sempre uma inimiga do regime — também fora sufocada com a truculência própria das ditaduras (PINHEIRO, 1991).

A Constituição federal de 1967 reforçou alguns pontos já apresentados em 1934, em especial no que se refere à segurança na perspectiva interna, mantendo a subordinação das polícias como forças auxiliares e como reserva do Exército, iniciando a padronização das forças policiais dos estados, denominando essas forças como “polícias militares” (BRASIL, 1967).

No âmbito infraconstitucional, observa-se que essas características foram reforçadas em 1969, com o advento do Decreto-Lei n.º 667 daquele ano, atribuindo às Polícias Militares, exclusivamente, o policiamento ostensivo fardado, proibindo os estados de criarem outras

organizações policiais, reforçando o controle e a coordenação do Ministério do Exército sobre as PMs (BRASIL, 1969).

Esse breve histórico e análise das estruturas de segurança pública, no contexto das constituições anteriores, conduz-nos à compreensão de que o atual sistema, instituído em 1988, mesmo tendo-se iniciado formalmente no período democrático, constitui-se, praticamente, à semelhança e à reprodução da mesma organização e da mesma estrutura definidas na Constituição de 1934, outorgada em plena ditadura varguista.

Historicamente, os textos constitucionais evidenciaram as características do Estado brasileiro, que, por meio de suas forças policiais e seu exército, priorizaram o exercício da proteção do Estado contra inimigos externos e internos, em detrimento da proteção do cidadão e da garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Ballesteros (2014), afirma que:

O tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 ao tema da segurança pública passa ao largo das características que fizeram com que fosse chamada de “cidadã”. Refletindo certo trauma oriundo das violações e arbitrariedades do período anterior à Constituinte, o texto do capítulo sobre a defesa do Estado e das instituições democráticas não vai além de uma mera listagem de algumas das organizações que atuam no setor (p. 6–21).

Conforme a perspectiva do autor, as desejáveis mudanças e reformas não foram promovidas, tampouco a arquitetura institucional efetivou a organização das instituições policiais, permanecendo nossa estrutura constitucional em um modelo ligado ao passado e com forte tendência de centralização presa aos regimes autoritários, como observado na atuação de organizações militares em atividades de polícia, art. 144, § 6º, “forças auxiliares e reserva do Exército” (BRASIL, 1988).

Diferentemente do que se verificava em relação a outras políticas públicas, não havia, à época, uma coalizão reformadora para que se estabelecesse um novo modelo institucional para a segurança pública, o que não significa dizer que não existissem atores com agendas reformistas (GONÇALVES, 2009). Desde a década de 1980, setores da sociedade já rejeitavam a militarização da ação policial, postulando a remodelação e a modernização das instituições policiais, bem como a adoção de estratégias orientadas pelos direitos humanos. Coexistiram duas posições políticas antagônicas, consubstanciadas em discursos conservadores autoritários e em discursos de defesa dos direitos humanos (o que continuou evidente durante toda a década de 1990). Havia, à época, um forte *lobby*, bastante ativo e organizado pelos interesses militares,

com 13 oficiais superiores atuando junto aos constituintes (STEPAN, 1988; ZAVERUCHA, 2002).

Desse modo, os avanços na constituinte (1986-1987), no capítulo da segurança, foram tomando os traços finais, coordenados pelos constituintes Deputado Ricardo Fiuza e Senador Jarbas Passarinho. Com a maioria esmagadora de membros militares, foi redigido o texto que conhecemos hoje e que passamos agora a analisar.

## 2.1 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO

Ao percorrermos o texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) e identificarmos os aspectos relacionados à segurança, primeiramente observamos que o termo “segurança” foi empregado 29 vezes ao longo dos capítulos, para tratar de diversos assuntos, como direito social, direito fundamental, mandado, segurança interna, entre outros.

Porém, para os fins desta dissertação, o termo que nos interessa é a segurança pública, prevista como direito fundamental, e a prestação estatal de proteção aos indivíduos, prevista na estrutura do nosso sistema constitucional, ou seja, o caráter constitucional do direito à segurança pública.

A proteção mencionada deverá perseguir a noção de maximização das liberdades públicas, que, nas palavras de Filocre (2010), define-se como “[...] ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta não como a soma das individualidades, mas como um corpo, qual seja, a coletividade”. Nesse contexto, inserem-se órgãos, atividades, direitos, até mesmo estado ou sensação de segurança. Esses diferentes aspectos afetam o desenho conceitual da segurança pública e o trânsito desse conceito para uma realização fática.

No desenho institucional previsto no Título V, Capítulo III da CRFB, a segurança pública apresenta-se como direito e responsabilidade de todos, atribuindo esse aspecto a um conjunto de órgãos encarregados de assegurar à sociedade a paz e o bem-estar, que todos merecem, do estado democrático de direito (NUCCI, 2016). Porém, quando investigadas as diferenças entre direito e responsabilidade, é possível perceber que esta última, segundo a redação dada pelo constituinte originário, está ligada ao conteúdo político da cidadania ativa, na qual os indivíduos são corresponsáveis pela efetividade desse direito.

O autor entende que, somada a essa ideia de público, tem-se, portanto, por referência, a noção de interesse coletivo, de modo que, na junção dos significados, *segurança pública* é a

ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta como a soma das individualidades e como um corpo, qual seja, a coletividade.

As expressões “segurança” e “segurança pública”, previstas nos artigos 5º e 6º, aparecem como direitos fundamentais de caráter majoritariamente difuso. Para Hesse (1996), a proteção desses direitos é um dos grandes objetivos das democracias constitucionais modernas. Além disso, há uma relação estreita entre direitos fundamentais, liberdade individual e a liberdade em sociedade. As duas últimas devem ser garantidas em igual medida. Por sua vez, é exatamente a materialização dos direitos fundamentais, de maneira ampla, que poderá garantir essas duas perspectivas de liberdade, além da própria dignidade humana.

Nesse sentido, o direito fundamental à segurança pública requer prestações positivas do Estado, na perspectiva de direitos coletivos, direitos vinculados à vida em sociedade, o que Vasak (1979) intitula como direitos de terceira geração, devido a seu caráter difuso e transindividual.

Canotilho (2003, p. 377) ensina que direitos fundamentais serão postos em outra perspectiva: o da positivação constitucional. Serão direitos constitucionais, ou seja, dotados de força, eficácia e validade sobre todo o ordenamento jurídico, pois, “[...] sem esta positivação jurídica, os direitos do homem são esperanças, aspirações, ideais, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política, mas não direitos protegidos sob normas e princípios.”

Feitas essas considerações iniciais, abordaremos o tema segurança pública como *direito fundamental difuso* e, na mesma esteira, trataremos o tema como prestatividade estatal de políticas públicas, disciplinada ao longo do texto constitucional em capítulo próprio, tendo como uma das suas principais características a centralização das suas atividades de tutela e de preservação da ordem encarregada a um conjunto de órgãos policiais.

Matsuda (2009) acrescenta que a segurança pública é uma política desenvolvida por órgãos públicos (federal, estaduais e municipais) e pela sociedade, dentro dos limites da lei, tendo como finalidade garantir a cidadania de todos. Ela também apresenta outros aspectos, como prevenção e, principalmente, a repressão à criminalidade — que devem ser realizadas nos limites previstos na lei.

A atual Carta Magna avançou na construção de um novo conceito de “Segurança Pública”, em oposição à definição de “segurança nacional”, salientando a tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos, estruturando o Título “V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” em

três capítulos: I – “Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio”; II – “Das Forças Armadas”; e o Capítulo III – “Da Segurança Pública”. Este último configura-se como nosso objeto de estudo, pois apresenta, no *caput* do artigo 144, o dispositivo voltado à segurança, disciplinando-o da seguinte forma:

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; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital, este último inserido apenas em 2019 pela Emenda Constitucional n.º 104 (BRASIL, 1988).

A definição da palavra “Estado”, prevista no *caput* do artigo 144, nas palavras de Silva (2016), não se refere ao estado-membro, mas ao “Estado” soberano, como país. Portanto, no caso brasileiro, abrange todas as entidades estatais integrantes da Federação. Nesse sentido, o município também está incluído. Mas na previsão dos órgãos a que a Constituição confere o exercício da segurança pública, porém, não figura o órgão municipal.

Segundo o autor, a abrangência pretendida pelo constituinte originário incorporou todas as esferas governamentais para esse fim, sendo consideradas componentes do “Estado” e, conseqüentemente, dotadas do dever de prover a segurança pública em seu território, de acordo com as previsões estabelecidas.

Porém, observa-se que a segurança pública não entra no rol das competências municipais disciplinadas no artigo 30 da CRFB e, mesmo contendo essas limitações de atuação, conforme será abordado adiante, a essas unidades subnacionais foram conferidas atribuições de segurança pública restritivas à proteção de seus bens, de seus serviços e de suas instalações.

Visando lançar luz sobre a abrangência do conceito de “Estado” pretendida pelo constituinte, ao tratar do capítulo da segurança, bem como delimitar a participação dos municípios nessa seara, remetemo-nos à análise da legislação infraconstitucional, para maior compreensão desse delicado tema.

Em 2018, o legislador ordinário, ao regulamentar o parágrafo § 7º do art. 144 da Carta Maior e instituir o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), Lei n.º 13.675, referendou o conceito da palavra “Estado” no artigo 2º da referida lei: “A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um” (BRASIL, 2018).

Extrai-se da redação prevista no artigo 1º do mesmo diploma normativo que:

Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, **dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Mesmo com a inclusão infraconstitucional do município ao sistema único de segurança, na essência, é perceptível que a Lei Fundamental foi imprecisa ao não definir claramente, no *caput* do artigo 144, o dever estatal nas três esferas de poder, reduzindo o espectro de atuação estatal a todas as atividades policiais desenvolvidas. Desse modo, defensores das propostas de emenda ao texto original propõem a rediscussão do capítulo da segurança pública, visando ampliar as competências municipais e redefinir sua abrangência, permitindo, com isso, que novos órgãos possam compor esse sistema.

Temer (2016) defende um sistema harmônico que englobe todos os entes estatais responsáveis pela segurança, argumentando que, na Constituição federal, há diversos dispositivos que indicam essa responsabilidade compartilhada, na qual a União, os estados e também municípios detêm atribuições próprias e conexas, que podem e devem ser exercidas de forma coordenada e cooperativa.

Diante da imprecisão contida no *caput* do artigo 144, e considerando as tentativas de integração apresentadas pelo Sistema Único de Segurança Pública, nota-se que o atual e os antigos modelos encontram-se enraizados histórica e culturalmente na sociedade e nas instituições, o que, em linhas gerais, dificulta mudanças paradigmáticas e a readaptação que leve a um sistema que atenda aos novos padrões de segurança.

Os tensionamentos federativos nesse âmbito parecem inevitáveis, pois a segurança pública constitui um campo formado por diversas organizações que atuam, direta ou indiretamente, na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, ao controle da criminalidade e à prevenção de violências. Mendes (2014) e Aguiar ensinam que, diante da realidade pátria, o desenho institucional dos órgãos de segurança pública não atende mais à exigência da necessidade de sua efetiva garantia. Originalmente, a Lei Fundamental ainda carrega características históricas do período de sua promulgação.

Sobre as competências previstas na lei, os autores levantam algumas reflexões:

A (de) limitação das competências previstas no art. 144 da CF para os órgãos de segurança pública, na verdade, não são assim tão definidas em caráter

normativo-prático. As polícias federal e rodoviária realmente não exercem qualquer função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública? As polícias militares, muitas vezes, não exercem função investigativa, de modo a auxiliar a polícia civil? A proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais só pode ser feita pelos seus guardas, quando existentes? E a questão da segurança viária introduzida pela PEC 82/2014? Por que há investigação pela polícia federal no estado federado, quando há nele polícia civil? Onde fica ainda a Força Nacional neste cenário? (MENDES; AGUIAR, p. 12).

As indagações apresentadas reafirmam que a competência para a garantia e a promoção da segurança pública não se resume a somente um só órgão policial ou a apenas uma esfera de poder. Muito embora esses órgãos possuam funções delimitadas pelo próprio texto constitucional, no exercício de suas atribuições institucionais, naturalmente esses limites são ultrapassados.

Notam-se, ainda, outras características comuns entre os órgãos encarregados pela segurança pública no país, que, em maior ou menor grau, podem contribuir para a insatisfação social e sua improdutividade. Ao analisar o quadro, reconhecem-se tais características, ou seja: a fragmentação; o isolamento institucional; a existência de uma hierarquia própria; a ausência de ações integradas; a falta de interlocução com a sociedade; e, principalmente, a duplicidade em suas ações, ou seja, “uma realizando o serviço da outra”.

O diagnóstico do isolamento das estruturas policiais pode ser extraído do próprio modelo constitucional, que, em linhas gerais, atribuiu competências específicas para a União, por meio de suas polícias, bem como destinou aos municípios apenas a faculdade de criar Guardas Municipais, com o fito de proteção de seus bens, de seus serviços e de suas instalações (art. 144, § 8º), além da competência para o exercício da segurança viária (§ 10), e, residualmente, destinando todas as demais atividades e ações aos estados-membros (BRASIL, 1988).

O distanciamento das ações municipais e a especificidade institucional dos órgãos da União evidenciam os desafios constitucionais de segurança pública no país. Embora, no campo infraconstitucional, a legislação institua mecanismos de integração entre as unidades federativas; estruturalmente, nosso sistema apresenta fortes tendências de fragmentação e descontinuidade na prestação desse serviço.

Feitas essas considerações sobre a estrutura constitucional de segurança pública, podemos inferir que nosso sistema apresenta o dever estatal de prover a segurança, por meio de um conjunto de órgãos taxativamente previstos, contendo as seguintes atribuições:

- União, por meio das polícias Federal, Ferroviária, Rodoviária e Penal: atividades investigativas contra a ordem política e social, ou em detrimento de seus bens, serviços e interesses; infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme; prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e o descaminho; funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; funções de polícia judiciária da União; patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais, além da segurança dos estabelecimentos penais vinculadas à União.
- Estados e Distrito Federal, por meio das polícias Civil, Militar, Penal e o Corpo de Bombeiros: funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais; polícia ostensiva e preservação da ordem pública; segurança dos estabelecimentos penais vinculadas ao Estado e DF; corpos de bombeiros militares incumbidos da execução de atividades de defesa civil. Faz-se a ressalva de que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares e reserva do Exército.
- Municípios: faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei; segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas em concorrência com a União e os estados (BRASIL, 1988).

Entre os principais aspectos decorrentes dessa fragmentação estabelecida pelo texto constitucional, encontra-se o distanciamento entre as instituições, a falta de interlocução entre os órgãos da União, estados, Distrito Federal e o total isolamento dos municípios. Os municípios, quando muito, geralmente atuam fornecendo suporte técnico, servidores e infraestrutura para instalações estaduais, além das atribuições mencionadas anteriormente.

## 2.2 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Na distribuição de competências constitucionais de segurança pública, nota-se que nosso sistema, inicialmente, reside num duplo comando, estadual e federal, dualidade extraída quando da leitura do artigo 22, inciso XXI da CRFB. O dispositivo em comento determina as competências privativas da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos,



material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividade e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

No âmbito estadual e no Distrito Federal, as polícias civil, militar, penal e o corpo de bombeiros militares estão subordinados aos seus respectivos poderes executivos, conforme se extrai da leitura do § 6º do artigo 144, o que na perspectiva de Zaverucha (2011), decorrem os primeiros problemas das forças de segurança no Brasil, as quais o autor denomina “Instituições coercitivas armadas”. Além disso, ele critica como o mandamento da Carta Magna influenciou a “semidemocracia brasileira” nessa área, conforme defende no trecho a seguir:

[...] o artigo 22, XXI, juntamente com o artigo 144, IV, § 6º, não contribui para a democratização das instituições coercitivas. O primeiro estipula que o governo federal é responsável pela organização das PMs, suas tropas e armamentos, bem como pela convocação e mobilização dessas forças. Já o segundo artigo, além de determinar que as PMs estão subordinadas aos governadores de estado (que é quem paga os salários e nomeia seus comandantes), afirma que as PMs devem ser consideradas tanto uma força auxiliar como reserva do exército. Ambos os artigos terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. Os governadores ficam com o ônus de pagar os salários sem, todavia, poder decidir qual tipo de armamento deve ser comprado, como as tropas devem ser alinhadas, ou onde devem ser construídos novos quartéis [...] (ZAVERUCHA, 2011, p. 108–109).

Segundo o autor, nosso modelo favorece o surgimento de algumas crises entre União e estados, uma vez que as polícias militares, civis e penais estão subordinadas aos governadores, mas a esse governo não compete, por exemplo, a definição de normas gerais de organização da sua Polícia Militar, que são conferidas à União.

Na distribuição de competências comuns, prevista no artigo 23, em seus 12 incisos, foram relacionadas diversas políticas sociais, cuja competência seria compartilhada entre União, estados e municípios. Entretanto, o eixo segurança pública não consta dessa previsão, o que resulta, por exemplo, em justificativa legal para a ausência dos municípios na referida política pública.

Entre as competências concorrentes previstas no artigo 24, União, estados e Distrito Federal podem legislar sobre organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis, além de direito penitenciário. Em síntese, a ausência de dispositivos constitucionais que atribuam competências comuns, envolvendo os três níveis de governo, demonstra o enclausuramento da matéria apenas no âmbito desses entes federativos, sendo os municípios destinados à possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e a desempenhar suas políticas públicas regionalizadas, definindo seus *status* na organização do Estado.

Muito embora a peculiaridade do município brasileiro tenha posição singular, pela tradição de autonomia político-constitucional, assegurada pelos artigos 18 e 29, e garantida contra os estados art. 34, VII c da CRFB, Silva (2016) defende que a essas unidades foram conferidos tanto o poder de auto-organização, como o de governo próprio e de competências exclusivas e ampliadas, de sorte que a Constituição criou, verdadeiramente, uma instituição municipal no Brasil.

Para o autor, quanto à competência normativa conferida aos municípios (art. 30), merece especial destaque o fato de que lhes cabe “[...] legislar sobre assuntos de interesse local”, e que, apesar da difícil conceituação, os interesses locais referem-se àqueles que estejam diretamente relacionados às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (estados) ou nacional (União).

Meirelles (1996) ensina que o município compõe a base de convivência do Estado Federado, pois é nele que as pessoas nascem, residem, desenvolvem-se e constituem suas vidas antes da partida final, exercendo seus direitos e cumprindo com suas obrigações. De modo geral, pode-se entender que todas as matérias ou questões circunscrevam-se aos limites territoriais do município.

A previsão dessa competência reforça a intenção do constituinte para que essas unidades subnacionais detenham mecanismos normativos, capazes de regulamentar seus serviços e suas políticas públicas locais, conforme as peculiaridades de cada região. O artigo 30, mesmo contendo nove incisos, entre políticas públicas e competências normativas de interesse local municipal, excluiu a segurança pública desse rol.

Conforme abordado anteriormente, a menção explícita ao município consta no parágrafo 8º do artigo 144 (ao estabelecer que fica facultada a criação de Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei), bem como no parágrafo 10 (ao prever o exercício da segurança viária por meio de seus agentes, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas (BRASIL, 1988).

No que tange às atribuições das guardas e aos agentes de trânsito, analisaremos seus aspectos no Capítulo 4 desta dissertação. No entanto, é importante mencionar que as competências municipais de segurança pública foram limitadas e implícitas em razão do próprio comando constitucional vigente.

Por outro lado, ao percorrer a Carta Cidadã, notam-se diversos dispositivos que, mesmo indiretamente, atribuem parcialmente aos municípios a responsabilização pelo provimento da segurança pública, a exemplo da redação prevista no artigo 23 e seus respectivos incisos, que,

ao mencionarem as competências comuns entre União, estados, Distrito Federal e municípios, disciplinam diversas ações que impactam na segurança pública local:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

Além das competências previstas no dispositivo em comento, o poder público municipal detém outros mecanismos que reforçam seu papel diante das políticas públicas de segurança, tais como a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182), ou, ainda, a implementação e a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A).

Ao que nos parece, embora constitucionalmente não tenhamos órgão municipal no capítulo reservado à segurança pública, as cidades detêm uma parcela significativa de responsabilidade pelo exercício dessa importante política social, ainda que indiretamente.

A tentativa de municipalização da segurança pública é tema recorrente durante toda a vigência da Constituição Federal de 1988, pois, desde o início dos anos 1990, diversas propostas de emendas foram apresentadas ao texto original, visando ampliar as atribuições e as competências municipais. Esse assunto será retomado em um capítulo específico.

Muito embora reconheçamos a opção do constituinte originário em estabelecer as competências constitucionais da segurança pública basicamente aos estados-membros, é necessário reconhecermos que as necessidades e a dinâmica do enfrentamento à violência

perpassam por restrições constitucionais. Assim, longe do campo teórico, a cooperação municipal faz-se presente por meio de diversos organismos e de políticas públicas.

### 2.3 A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conceituar a problemática da violência, bem como suas causas, não é tarefa simples. A soma de diversos fatores, como aspectos relacionados às questões econômicas, culturais, religiosas, biológicas, comportamentais, geopolíticas, etárias, sociais, entre outras, pode elevar o potencial cenário de propagação da criminalidade que, em maior ou menor grau, reflete diretamente na sociedade, naquilo que intitulamos “insegurança pública”.

Não há um padrão ou um protocolo de atuação que regule a relação entre União, estados, Distrito Federal e municípios em ações securitárias, variando muito, conforme o tipo de relação que cada município estabelece com os governos estaduais e com as próprias polícias, o que, por vezes, gera conflitos de competência e disputas por espaços de atuação.

A gestão de forma integrada, aplicada à segurança pública, necessita de um constante alinhamento entre as diversas instâncias governamentais. Como defende Malmegrin (2014), a intersectorialidade deve ser capaz de atender às necessidades e às expectativas dos cidadãos, de forma sinérgica e integradora.

Nesse quesito, o papel dos municípios apresenta-se como primordial para unificar as políticas públicas locais e promover essa integração. Para Junqueira (2004), tais condições favoráveis refletem-se nas negociações e no interesse dos cidadãos. Além disso, a grande vantagem de tornar o município protagonista político das ações em segurança, é justamente proporcionar uma gestão descentralizada e intersectorial.

Porém, para que se adote tais medidas e mudanças paradigmáticas, em especial no que tange às questões legais, é necessário um novo direcionamento na descentralização das políticas públicas de segurança. Assim, a inclusão de novos atores sociais, a partir do conceito de *governança local* geradora de maior proximidade entre governantes e governados, favorece o controle social da população sobre o governante e aumenta a transparência das ações de governo (POLLITT, 2005).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a abertura democrática, o país experimentou uma agenda descentralizadora, negativamente marcada pelo longo período de centralização autoritária do regime militar. Esse aspecto inovador rompeu com o modelo que marcava a federação brasileira até o momento. Desse modo, institui-se maior cooperação

federativa intergovernamental em diferentes políticas públicas, iniciando, assim, a marca da descentralização administrativa que confere à gestão aos entes federados e que também promove a participação dos municípios, especialmente no diagnóstico das suas reais necessidades.

Para Mendes (2014), a grande inovação reside no *status* federativo atribuído aos municípios. Isso, em tese, significaria maior autonomia e descentralização, mas, a rigor, exige maior esforço de coordenação institucional entre o poder central e os poderes locais. Se esse esforço não é levado a termo, abre-se um vácuo institucional que paralisa as relações interfederativas.

Nesse sentido, o delineamento constitucional do pacto federativo brasileiro foi fortemente marcado por traços cooperativos, ainda inacabados e ponderados, o que, por um lado, gera um processo de centralização e, por outro, cria uma competição predatória entre os poderes locais. Assim, as competências constitucionais foram pautadas pelo predomínio do interesse de cada ente federado, portanto União, estados e municípios puderam tratar de matérias de interesse nacional, regional e local, respectivamente.

No que tange às políticas de segurança pública, essas questões foram tratadas de forma diferente. Houve, de fato, a preferência do constituinte pela centralização do subsistema constitucional de segurança, em capítulo específico, conferindo aos entes federativos um rol taxativo de atribuições e um conjunto de órgãos estaduais e federais capazes de garantir a necessária tutela securitária.

Ao longo da vigência da atual Constituição, a responsabilidade da segurança pública ficou praticamente por conta dos estados-membros, recaindo sobre eles grande parcela das ações policiais e de gestão das políticas públicas, dentro do clássico paradigma repressivo-punitivo de enfrentamento à violência.

Somada a essa centralização, a falta de diálogo entre os governos federal, estadual, distrital e municipal, no tocante à troca de informações, às ações interligadas, à cooperação entre as agências e, principalmente, à “blindagem institucional” das polícias, evidencia a falta de logística e de coordenação que integre as forças de segurança, a sociedade civil e a justiça criminal, refletindo-se diretamente nos indicadores criminais.

A tentativa de descentralização da segurança pública por parte do governo federal é observada, principalmente, nas edições dos diversos planos ou políticas nacionais de segurança ao longo da vigência da Constituição. Tais políticas preveem vários mecanismos de integração, repasses de recursos, ações específicas integradoras, entre outras ferramentas de atuação.

O plano mais recente, intitulado Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS 2018-2028), do Ministério da Justiça e Segurança Pública, evidencia essa característica descentralizadora, apontando que o governo central jamais teve mandato e recursos compatíveis com a dimensão das necessidades da segurança pública (BRASIL, 2018, p. 7).

Durante os primeiros anos de vigência da Constituição Federal, inviabilizou-se a efetiva cooperação e articulação da União e das cidades para se garantir um padrão mínimo de qualidade no provimento de segurança pública, de modo que esse vácuo de atuação retirou das mãos de prefeitos quaisquer responsabilidades e possibilidades de investimentos nessa área.

Esse panorama vem-se alterando ao longo das duas últimas décadas, florescendo investimentos dos governos municipais em ações que promovam a segurança, principalmente ao reforçarem a viabilidade das políticas públicas sociais e a participação nelas. Peres e Bueno (2013 p. 138) mencionam que, somados a esses esforços, o incremento de um órgão gestor responsável por planejar e por coordenar a política municipal de segurança demonstra uma disposição política de o gestor municipal investir na área da segurança pública, identificando o tema como uma prioridade de gestão.

Para as autoras, há uma lógica na presença do conjunto dessas estruturas, priorizando questões como orçamento, planejamento e gestão, tornando o plano municipal de segurança instrumento que permite a implantação e o monitoramento de um conjunto de ações integradas; e a guarda municipal constitui a força de segurança do nível municipal, com um potencial preventivo e comunitário (ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, ano 2, p. 59, 2008).

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, a evolução das despesas com a função de segurança pública dos municípios chegou à ordem dos R\$ 4,63 bilhões, em 2020, sendo que esse número teve uma redução em relação aos períodos anteriores, cujo corte chegou a 29,7%, influenciado pela crise causada pela covid-19. As despesas municipais com segurança, que tinham atingido o maior valor da série histórica em 2019, com R\$ 6,5 bilhões, voltaram ao patamar de uma década atrás, com R\$ 4,6 bilhões em 2020 (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, ano 15, p. 150, 2021).

No âmbito da União, o sistema de financiamento da Segurança Pública ganhou um considerado reforço em 2018, por ocasião do advento da Lei federal n.º 13.756, que reorganizou o Fundo Nacional de Segurança Pública. O objetivo era o de garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações na área da segurança, além de investimentos em projetos de

prevenção à violência, contando com financiamento direto da destinação do produto da arrecadação das loterias federais (BRASIL, 2018).

Dentre as diversas destinações dos recursos apontados, podemos citar alguns de maior destaque, como a construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais, de corpo de bombeiros militares e de guardas municipais (art. 5, inciso I), ou, ainda, a transferência de recursos do Fundo aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios, por meio de convênios ou de contratos. Para tanto, foi feito o direcionamento de 0,5% (cinco décimos por cento) para o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e 2,22% (dois inteiros e vinte e dois centésimos por cento) para o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) (art.15) do produto da arrecadação da loteria federal, além da destinação do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos e esportivos. Em outras palavras, essa ferramenta determina o encaminhamento de repasses dos recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e confere ao governo central o papel de indutor para a promoção e integração da segurança, em cooperação com os demais entes federativos, agindo com o propósito descentralizador de políticas públicas de segurança.

A busca pela integração das três instâncias federativas e a maior participação da União e dos municípios na garantia desse importante direito social requerem, do Estado brasileiro, a cooperação sistêmica dessas unidades, promovendo a desejável descentralização — que vai além de planos governamentais ou repasses de recursos. É importante lembrar que, ao tratar dessa descentralização e integração dos poderes na segurança pública, deve-se considerar as orientações do Programa das Nações Unidas e Desenvolvimento (PNUD) da ONU. Esse documento sugere, entre as suas missões, que se alinhe o trabalho às necessidades do país, colaborando no desenvolvimento de políticas, de habilidades de liderança, de capacidades institucionais, de resiliência e, especialmente, na erradicação da pobreza, na redução das desigualdades e no combate à exclusão social.

De acordo com as orientações do Programa, o desenvolvimento e a cooperação em torno do eixo conhecido como “segurança cidadã” surgem da natureza multicausal da violência, partindo-se do pressuposto de que a atuação das políticas públicas integradas, no âmbito local, deve ser focalizada para o controle e/ou a repressão qualificada, mas também para a prevenção, considerando-se a necessidade do envolvimento das várias instituições públicas e da sociedade civil na implementação das ações planejadas, a partir dos problemas identificados como prioritários, para a diminuição da criminalidade e da violência.

No Brasil, assim como em outros países latino-americanos, em relação às questões de segurança, o conceito de “segurança cidadã” surge para distinguir o modelo de atuação do

Estado em governos democráticos contrapondo-se aos regimes autoritários. Essa agenda, que é definida como “construção de formas alternativas de contenção da violência e criminalidade, compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a afirmação dos valores republicanos”, reavalia que municípios deveriam atuar com maior abrangência sobre as políticas de segurança pública tornando-se protagonistas e fomentando a questão da intersectorialidade, a fim de construir e gestão da política pública de segurança municipal (PNUD, 2016).

Tal posição também é defendida por Hercog:

O conceito trabalhado pelo PNUD [...] entende a violência como um fenômeno que acontece por diferentes motivos. Assim, deve ser tratada de maneira diversificada, intersectorial, com ações tanto de controle e repressão qualificada quanto, principalmente, de prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Para que isso ocorra, são necessárias ações que fortaleçam a Governança Democrática por meio do desenvolvimento de capacidades dos atores locais que atuam na segurança, assim como a participação social nas diferentes etapas de planejamento, execução e monitoramento das ações.

Para isso, faz-se necessário congregarem em tais discussões diferentes setores da sociedade (governos, sociedade civil, setor privado), diferentes níveis de governos (municipal, estadual e federal), diferentes poderes (legislativo, executivo e judiciário), diversas representações dentro de um mesmo órgão (por exemplo, as secretarias de uma prefeitura) etc. (HERCOG *et al.*, 2016; PINC, 2016).

Retomando as questões constitucionais, o parágrafo único do artigo 23 elenca que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988). Em outros termos, a expressão adotada refere-se a “leis complementares”, no plural, demandando do legislador o fortalecimento do conjunto normativo, para que possa efetivar as políticas públicas de segurança.

Embora reconheçamos os esforços da União em instituir mecanismos de financiamento, normas ou programas de integração, buscando articulação das unidades federativas e dos seus órgãos para o desenvolvimento de ações conjuntas, observa-se, ainda, a ausência de um sistema constitucional integrado que permita maior cooperação municipal.



## 2.4 O MUNICÍPIO E A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme mencionamos, durante pouco mais de três décadas, o governo federal buscou promover a integração entre as unidades federativas, na busca por solucionar ou diminuir os indicadores criminais, constituindo uma malha protetiva de segurança pública. Assim, mesmo com as características constitucionais de centralização da segurança nos estados-membros, a União instituiu, ao longo desse período, diversos programas e planos nacionais, desde o final dos anos de 1990 até a atualidade.

Com o objetivo de dar uma resposta à sociedade e combater os altos índices de violência, o governo central sempre estudou mecanismos para induzir políticas públicas de prevenção e repressão. Nesse sentido, ao longo dos anos, alguns planos e programas nacionais merecem destaque, entre eles: Plano Nacional de Segurança Pública (2000); Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003); Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci, 2007); Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron, 2011); Pacto Nacional de Redução de Homicídios (2015); Plano Nacional de Segurança Pública (2016-2017) e, por último, o Plano Nacional de Segurança Pública (2018-2028).

Os primeiros planos nacionais começaram a ser elaborados e implementados durante a criação do que veio a se chamar Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1997, órgão instituído no âmbito do Ministério da Justiça, hoje intitulado Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 1997).

Incentivando a participação dos entes federados, os planos buscaram, entre outros avanços, induzir políticas públicas e valorizar o papel dos municípios como agentes fundamentais na gestão e no fortalecimento da ideia de que a preservação da ordem pública e o combate ao crime e à violência vão além do trabalho policial.

Concentrando no tema da presente pesquisa, e para isso, extraindo-se as principais características desses programas que impactam no âmbito municipal, observa-se entre eles o fomento das ações sociais e urbanas integradas, visando conectar os órgãos de segurança pública às polícias federais e estaduais, às secretarias de segurança e às guardas municipais, visto que destinam o repasse de recursos da União aos demais entes federativos, mediante contrapartidas.

Em sua pesquisa, Spaniol (2016), ao entrevistar atores diretamente envolvidos na concepção da Política Nacional de Segurança, observa o espectro de diretrizes trazidas pela União, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Menciona que as boas políticas públicas já testadas no Brasil envolvem basicamente três elementos: 1) intersetorialidade da

política preventiva; 2) presença do executivo municipal na condução do processo; 3) articulação com todas as entidades, principalmente por meio de fóruns, como os Gabinetes de Gestão Integrados (GGI-M).

Nesse sentido, a autora reitera que a Senasp não tem função operacional nem executora, portanto, é formuladora e indutora dessas políticas públicas, propondo-as até mesmo nas esferas municipais. Destaca, ainda, que essas unidades devem perceber que a segurança pública, caso queira ser eficiente e eficaz, precisa crescer na direção do processo de municipalização, sendo necessária a participação e a amplitude das cidades (SPANIOL, 2016).

Nota-se que a Senasp busca reconhecer o fundamental papel que o município tem sob sua responsabilidade, e sua atuação sobre as principais políticas sociais e os serviços públicos locais, principalmente na prevenção da violência e da criminalidade, bem como na realização de ações que reduzam fatores de risco e aumentem a proteção social.

Sobre a função do município, o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, de 2008 a 2010, Balestreri (2009) defende que:

O município tem uma função muito importante no sentido educativo e preventivo, porque é lá que se tem conhecimento da cultura do cidadão, tem informação de tudo o que ocorre naquela região geográfica em que pese isso não reduz e nem tira a importância das polícias estaduais, mas o município teria que atuar como polícia de proximidade, o município teria a função de trabalhar na segurança pública comunitária (BALESTRERI, 2009, p. 137).

Dos diversos planos e programas de segurança citados, ressaltamos que alguns deles tiveram pouco impacto no contexto da segurança, como é o caso do desconhecido Plano Nacional de 1991, cuja circulação foi restrita, ou, ainda, o Plano Nacional de 2011, cujas diretrizes restringiam-se apenas a cidades de região fronteira. Outros planos, porém, tiveram maior destaque na cooperação municipal e, por esse motivo, apresentaremos um breve recorte tratando das suas principais características. Em especial, dedicar-nos-emos aos planos nacionais que trazem, em seu cerne, a participação das cidades em políticas municipais, fato que contribui com os propósitos deste trabalho.

## 2.5 PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nesta seção, apresentamos a evolução dos principais planos nacionais de segurança pública, os quais foram editados pelo governo federal entre 2000 e 2018, seus aspectos e,

principalmente, as características que englobam a participação dos municípios em políticas públicas de segurança.

### **2.5.1 Plano Nacional de Segurança Pública de 2000**

Composto por quatro capítulos, o documento foi formalmente anunciado pelo governo federal em junho de 2000. Com ele, o país experimentaria o primeiro plano nacional de segurança pública sob a égide da recém-criada Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp, 1997).

A política nacional a ser implantada deveria levar em conta as especificidades estaduais e municipais, além de estar em consonância com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Entre os objetivos do plano, destacavam-se algumas das principais ações que envolviam a participação municipal. A primeira característica foi disciplinada no artigo 1º, instituindo o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), pasta do Ministério da Justiça, cujo objetivo era o apoio aos projetos de responsabilidade dos governos e dos municípios onde houvesse as guardas municipais (BRASIL, 2000).

Com isso, desde 2000, o envolvimento das unidades subnacionais na segurança pública aumentou consideravelmente, principalmente por meio da criação das suas guardas municipais. O tema ganhou bastante relevância à época, uma vez que o país passava por um período de eleições municipais, cuja agenda de segurança alcançava também os municípios (MESQUITA NETO, 2004).

Outra importante característica desse plano foi a previsão do estreitamento da cooperação entre estados, municípios, demais poderes e sociedade civil organizada, de forma firme e permanente, visando assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança.

Foi implementado, nesse período, também, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), órgão que estaria integrado aos demais, nas esferas federal, estadual e municipal. Seus objetivos centravam-se em identificar ameaças à segurança pública e subsidiar os órgãos governamentais com conhecimentos necessários à adoção de providências para a manutenção da segurança pública.

O plano previa, ainda, o policiamento integrado e o estímulo à participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais. No que diz respeito às Guardas Municipais, o documento destacava o apoio e o incentivo à criação de modo desmilitarizado e desvinculado da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, até mesmo para a área de trânsito.

Uma das metas estabelecidas para o município, segundo o plano, era o combate à violência como prioridade, sensibilizando e apoiando, financeiramente, projetos municipais que investissem na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, e na instalação de equipamentos sociais que contribuíssem com a redução de circunstâncias ou situações que facilitassem a ação criminosa.

Entre as ações de destaque desse plano, uma ação de destaque foi o programa o Reluz, criado para implantar, em cooperação com os governos estaduais e municipais, um amplo e massivo investimento na iluminação pública. Além desse programa, houve a proposição de políticas a serem encabeçadas pelos governos municipais, tais como redução do consumo de bebidas alcoólicas em determinados horários; atendimentos a jovens infratores; programas de apoio à família; e, principalmente, a recuperação do espaço público, com ênfase nas zonas de maior carência social e urbana (BRASIL, 2000).

É relevante mencionar que o plano previa também o incentivo à realização de campanhas de desarmamento regionalizadas, algo precedente ao então Estatuto do Desarmamento, que só seria implementado em 2003. Este, por sua vez, contou, em sua fase inicial, com a participação dos municípios, sobretudo na arrecadação e entrega voluntária de armas.

Em linhas gerais, mesmo que timidamente, o governo central buscou efetivar, na segurança pública, desde seu primeiro plano (e mesmo que de forma incipiente), a iniciativa de inserir os municípios na agenda — principalmente, por meio de suas Guardas Municipais, repasses de recursos e investimentos em prevenção à violência. Esse quadro pode ser visto de modo positivo.

### **2.5.2 Plano Nacional de Segurança Pública de 2003**

Intitulado “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, o plano nacional de 2003 elencou 15 diretrizes acerca das suas principais metas, prevendo, já naquela época, instituir o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que só foi oficialmente instituído após 15 anos da sua previsão, em 11 de junho de 2018.

No âmbito municipal, o plano mencionava a constituição de uma unidade central que pudesse articular ações de justiça, educação, saúde, serviços sociais, habitação, entre outras áreas, cuja centralidade fosse gerenciada pela municipalidade, por meio da sua Guarda Municipal (BRASIL, 2003).

Embora houvesse a previsão de gerenciamento de ações realizadas por essa agência local, o documento estudado salienta a ausência de uma política específica para elas, a qual

pudesse constituí-las como protagonistas da segurança municipal. Dessa forma, à época, foram reconhecidas características deficitárias que lhes determinassem um perfil, uma identidade institucional, um horizonte de ação, um conjunto de funções e muito, particularmente, atribuísem-lhes metas claras, publicamente reconhecidas.

Observa-se a previsão de ao menos 20 modificações, apontadas no documento, para as guardas municipais; porém, menciona-se que as instituições deveriam “compor a gestão e operação da segurança pública, na esfera municipal, sendo os profissionais habilitados a compreender a complexidade pluridimensional da problemática e a agir em conformidade com essa compreensão” (BRASIL, 2003).

Numa perspectiva de governo central, aos municípios cabe instituir as guardas municipais, estabelecendo, para elas, o papel de agentes pacificadores, na solução de problemas, mas não definindo claramente suas atribuições ou competências legais para atuação. Com isso, buscava-se um novo marco legal para o setor de segurança pública no Brasil, com mudanças constitucionais relativas às agências policiais, pois o atual modelo dualizado, caracterizado pelas instituições policiais de ciclo incompleto, estaria esgotado.

No que tange ao Sistema Único de Segurança Pública nos estados e no âmbito da União, em interface com os municípios, o documento objetivava criar um novo modelo de polícia para o país, propiciando mais policiais nas ruas, com melhoria na qualidade e na eficiência do serviço público prestado.

Em síntese, podemos observar que houve, pela segunda vez, por meio desse programa, uma tentativa de integração entre os entes federativos. À época, os poucos avanços na legislação evidenciaram as dificuldades para efetivar a política nacional com a participação plena dos órgãos e das instituições responsáveis.

### **2.5.3 Plano Nacional de Segurança Pública de 2007**

Nascia, nesse momento, a terceira tentativa do governo federal de instituir um plano que compreendesse a participação dos três entes federativos em políticas de segurança pública. Quatro anos após o segundo plano nacional, surge uma nova proposta, intitulada de “Programa Nacional de Segurança com Cidadania” (Pronasci), documento criado pela Lei n.º 11.530/07 (BRASIL, 2007).

Dois anos após sua edição, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), objetivando “[...] sanar uma dívida histórica com o processo de democratização do país”. Essa era “[...] a primeira vez que se criava uma oportunidade, na história brasileira, em

grande escala, para se promover um debate sobre que modelo de segurança pública um país democrático deveria ter” (BRASIL, 2009).

O texto base da 1ª Conseg revelou que as preocupações apresentadas pela literatura sobre a perspectiva da prevenção e da segurança cidadã estiveram também presentes na conferência, a partir de uma lógica de atuação do governo federal como indutor do processo em questão e da inserção dos municípios em ações preventivas (LIMA; SOUZA; SANTOS 2012, p. 39.)

O plano de 2007, por meio de 17 objetivos, previa a inserção das cidades como instâncias importantes na implantação de políticas públicas locais de prevenção à violência, além de prever a modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional. Isso gerou consideráveis reflexos no âmbito municipal, como investimentos em equipamentos e complementação de renda para os agentes públicos, com o intuito de financiar seus estudos e sua capacitação profissional.

A ideia desse plano era a de articulação entre os órgãos de segurança pública em todas as esferas. Isso foi considerado um avanço, fazendo com que muitos municípios acessassem verbas, por meio de convênios, visando à instalação de seus programas (MORAES JR.; SPANIOL; GUIMARÃES RODRIGUES, 2017).

Como ocorre com boa parte dos planos ou programas, o Pronasci foi extinto numa sucessão presidencial — do governo Lula (2003-2011), para Dilma Rousseff (2012-2016). Nesse caso, a nova mandatária iniciou seu próprio programa, em 2012, intitulado “Programa Brasil mais Seguro”, uma marca a ser seguida nos governos fortemente caracterizados pela descontinuidade e por abruptas rupturas, cujo financiamento de políticas públicas voltadas à prevenção e o investimento nas cidades simplesmente desaparecem. Dessa forma, as experiências locais que contavam com o repasse de recursos do governo central rumaram pelo mesmo caminho.

Nota-se, com isso, que, embora o governo central tivesse a pretensão de instituir a participação dos municípios e da União em políticas de segurança, mesmo que reconheçamos tal esforço, observamos que as medidas apresentaram-se como insuficientes, pois a característica central dos programas não se sustenta num processo contínuo, mas é, na realidade, marcado pela descontinuidade.

#### **2.5.4 Plano Nacional de Segurança Pública de 2015**

O plano conhecido como Pacto Nacional de Redução de Homicídios foi instituído em 2015 pelo governo federal. Embora não tenha sido lançado formalmente como programa, seu

início foi marcado pela apresentação do Projeto de Lei n.º 2.026/2015, de autoria do Deputado Federal Rodrigo de Castro, na Câmara dos Deputados. O documento, ainda em tramitação, visava combater e reduzir os altos índices de homicídios do país, principalmente em alguns municípios (MORAES JR.; SPANIOL; GUIMARÃES RODRIGUES, 2017).

A ideia de construir esse pacto considerou que, de acordo com a ONU, em 2014, 10% dos homicídios ocorridos no mundo foram registrados no Brasil. Diante desses dados, previu-se a contribuição de universidades e centros de pesquisa, além da participação da população na produção de diagnósticos, a fim de que ações sociais e de segurança pública fossem desenvolvidas nos municípios com altas taxas de criminalidade.

Conforme aponta Fonseca (2015), no campo das ações de segurança pública, o documento exige a coordenação das ações da União, dos estados e das prefeituras, bem como a criação de um modelo de centros integrados de gestão que envolvam a sociedade; a polícia civil; a militar; os bombeiros; a guarda municipal; e, também, as instâncias de proteção de direitos humanos.

Dentre algumas características do Projeto de Lei n.º 2.026/15, destacamos as ações municipais que visam alterar padrões de policiamento e de outras formas de prevenção de homicídios. Ressaltamos algumas formas de intervenção a serem implementadas: primária, secundária e terciária; a criação de mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas de redução de homicídios; e o fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios.

### **2.5.5 Plano Nacional de Segurança Pública de 2018**

No final de 2016, um novo plano nacional foi instituído; porém, oficialmente, ele foi estabelecido apenas no ano seguinte, por meio da Portaria n.º 182, de 22 de fevereiro de 2017, prevendo que as estratégias e as ações estabelecidas no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) fossem desenvolvidas em conjunto e mediante consenso entre a União e o respectivo ente federado (BRASIL, 2017c).

Em meio à turbulência do então governo de Michel Temer, em 2018, em substituição ao plano de 2017, foi lançado, oficialmente, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com previsão de vigência de 10 anos. Nesse contexto, houve a aprovação da Lei n.º 13.675/18 instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL, 2018).

A redação da legislação apresenta um dado interessante, no qual o governo federal reconhece que, a despeito das diferenças entre cada um dos programas, pode-se verificar um aspecto comum a todos: a ausência de mecanismos de governança capazes de coordenar

esforços e estabelecer parâmetros de atuação e articulação interinstitucional, onde o governo federal reconhece suas falhas em não prever ações para incrementar a capacidade de induzir, coordenar e implementar ações de segurança pública (BRASIL, 2018).

Com esse plano, portanto, a União pretendia garantir o protagonismo na segurança pública, elevando-a ao patamar político-administrativo, no qual, há muito, estão inseridas as demais áreas sociais constantes da Constituição de 1988 — como Saúde, Educação, Previdência, Esportes, Cultura e Trabalho. Com isso, abrir-se-ia um caminho para a inadiável mudança de modelo, que precisava, e ainda precisa, ser discutida pelos órgãos estaduais, distritais e municipais, pelas polícias, pelo Ministério Público, pelo Judiciário, além de pela academia e pela sociedade civil.

No que tange aos municípios, dentre alguns de seus objetivos, podemos mencionar o fortalecimento das ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social.

Na linha das estratégias, foram apresentados estímulos à criação de consórcios; parcerias interestaduais e intermunicipais; fomento ao desenvolvimento de políticas municipais interinstitucionais; implantação de observatórios municipais; capacitação de gestores e das guardas municipais; além de promoção e integração das polícias civis, militares e das guardas municipais no planejamento urbano e no controle da ocupação do espaço urbano.

Com esse plano, buscou-se também fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social, além de prever a elaboração de planos municipais de segurança em até dois anos, a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e de defesa social.

Para Moraes Jr., Spaniol e Guimarães (2017), mesmo após a implementação de tantos planos nacionais, o momento atual da segurança pública brasileira leva a uma necessária e urgente reflexão acerca do tema da violência e da criminalidade, ressaltando os altos índices de homicídios, sendo que os últimos dados apontados pelo Fórum Brasileiro de Segurança pública apontam 57.358 *mortes violentas intencionais* em 2019, e 50.033 vítimas em 2020 (ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019; 2021, p. 8 e 14).

Ao analisarmos os diversos planos e programas do governo federal, além das tentativas de integrar ou realocar recursos para o financiamento de políticas públicas, destacamos o último plano como o mais promissor. Ao menos em tese, esse plano possibilita, por meio do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), promover os municípios como componentes estratégicos desse sistema, atuando, conjuntamente e de forma integrada, nos diferentes órgãos de segurança



pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal, estabelecendo as guardas municipais como integrantes operacionais da segurança pública.

### 3 AS INOVAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme mencionado no capítulo anterior, o texto originário da vigente Carta Política de 1988 apresenta, dentre os vários subsistemas existentes, um sistema próprio de segurança pública estruturado no Título V, Capítulo III. Ali, estabelece-se a responsabilização do Estado brasileiro na promoção desse direito, bem como a distribuição das funções institucionais a cada órgão.

No âmbito infraconstitucional, embora se reconheça a grande produção normativa em matéria de direito penal, nas outras importantes áreas — como política criminal, planos e programas de governo, descentralização de políticas pública, entre outras —, os resultados não foram tão promissores ao ponto de reestruturar o sistema protetivo de segurança. Em sua essência, essa estrutura foi mantida praticamente inalterada, principalmente centralizando o modelo de policiamento estadual ostensivo e investigativo.

Embora essa produção legislativa decorra do âmbito legislativo ou executivo, essa construção normativa, nas últimas décadas, buscou fazer do artigo 144 da Constituição um “sistema”, na mais singular das concepções. Nas palavras de Fernandes (2013), sistema é o “[...] conjunto de elementos interrelacionados que interagem no desempenho de uma função”.

Embora nosso sistema de repartição federativa apresente características de centralização e engessamento no capítulo da segurança pública, nos primeiros anos de vigência da Constituição, o governo federal procurou retirar-se do campo das políticas de segurança, deixando para os estados o ônus da administração e da responsabilização (GUERRA; MACHADO FILHO, 2018). Essa estratégia foi sentida principalmente no aumento dos índices de violência e, posteriormente, resultou no aumento da produção legislativa.

Esse vácuo normativo evidenciou-se na década de 1990. Praticamente toda a legislação sobre a temática da segurança pública, isto é, as questões relacionadas aos sistemas de informações, à cooperação entre entes federativos, ao fundo nacional de segurança pública, ao conselho nacional de segurança pública e a outros programas governamentais foram idealizados e implementados apenas nas duas últimas décadas (ANDRADE, 2014).

Uma das principais causas da produção normativa nessa seara foi a tentativa do governo central de inserir-se na estrutura de segurança, para além das atribuições previstas constitucionalmente, e, como consequência, de tornar-se indutor dessas políticas públicas. Porém, nota-se que os avanços legislativos esbarraram principalmente no nosso arranjo constitucional, o qual estruturou a segurança pública.

Dada a necessidade de relacionar o caráter sistêmico da legislação infraconstitucional federal com o princípio federativo, Teixeira (2012) situa a problemática do seguinte modo:

A questão se coloca na definição da competência de cada ente federativo em matéria de segurança pública, e o alcance das limitações constitucionais precisa ser definido em face das novas dinâmicas impostas ao Estado em sua perspectiva interna. Em análise pontual, pode-se perceber que a questão da segurança pública, gravada na Constituição Federal de 1988, passa obrigatoriamente pelo tratamento do princípio federativo (TEIXEIRA, 2012 p. 2).

De acordo com o autor, os traços federativos insculpidos na Constituição e referentes à segurança pública são centrais para compreendermos que a legislação terá baixa efetividade normativa para mitigar os problemas, principalmente no âmbito estadual e municipal. Ali, os entes federados encontram limitações estruturais constitucionais que os impedem de legislar e de estruturar seus sistemas locais.

É importante registrarmos que legislar em segurança pública não se resume a agravar o punitivismo penal como resposta primordial, ou, como defendido por alguns autores, que, atendendo aos clamores sociais, advogam a tese do encarceramento em massa como resolução dos indicadores criminais. A técnica legislativa deve compreender a fruição dos direitos previstos constitucionalmente, a fim de garantir o direito fundamental à segurança pública, além da efetivação do artigo 144 da CRFB.

Nesse sentido, as inovações infraconstitucionais, no decorrer das últimas três décadas, devem permear o terreno do sistema constitucional de segurança, o qual atribui essa responsabilidade ao Estado brasileiro, por meio de um conjunto de órgãos previamente descritos. Desse modo, soluções nacionais que englobam problemas complexos (envolvendo política criminal e segurança pública) requerem, do legislador e do poder executivo, esforços constantes, haja vista os fenômenos criminais serem cíclicos e sofrerem mutações frequentemente.

Para Andrade (2014), a legislação infraconstitucional pós-1988 caracteriza-se pelos objetivos propostos, dentre eles: compatibilizar diferenças institucionais; reduzir distorções operacionais entre a atuação da Polícia Civil e da Polícia Militar; regulamentar a utilização das Forças Armadas em ações de segurança pública; criar a rede nacional de informações, estatísticas criminais, dados de criminosos; além da regulação dos Fundos Nacionais de Segurança Pública, Antidrogas e Penitenciários, porém observa-se que algumas áreas experimentaram avanços, outras permaneceram intactas (ANDRADE, 2014, p. 72).

No que tange ao funcionamento das polícias, conforme analisado no capítulo anterior, a previsão de atribuições, especialmente as da Polícia Militar, são pretéritos à Constituição, sendo seus decretos de regulamentação recepcionados pelo texto de 1988. Algo semelhante ocorreu também com as Polícias Judiciárias — Civil e Federal —, pois parte de suas atribuições, especialmente os aspectos relacionados à investigação criminal e ao inquérito policial, já estavam previstas pelo Decreto-Lei n.º 3.689 (Código de Processo Penal) desde 1941, sendo também recepcionada pela Carta Republicana de 1988.

Para Hassemer (1994, p. 56), a atribuição reducionista da política de segurança pública somente aos órgãos policiais e à justiça criminal acaba por simplificar o objetivo proposto constitucionalmente. Desse modo, são compreendidos os “[...] desejos de exacerbação e ampliação dos meios policiais de combate ao crime”, até mesmo pondo a polícia como “[...] única voz no coral da segurança pública”.

Além da funcionalização da atividade de segurança pública exercida por esses órgãos, o próprio Estado pode definir outras ações necessárias para preservar a ordem pública e a incolumidade. Nas palavras de Guerra (2018), não parece factível pressupor que haja a completa garantia da preservação da ordem pública, por meio da apuração de infrações penais (art. 144, §§ 1º e 4º), do patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais (art. 144, §§ 2º e 3º), da polícia ostensiva (art. 144, § 5º) e da segurança viária (art. 144, § 10). Há, portanto, uma margem de conformação do legislativo, federal ou estadual, para criar novos órgãos para o desempenho dessa missão (GUERRA; MACHADO FILHO, p. 173).

Embora tenhamos poucas alterações na legislação infraconstitucional sobre os aspectos estruturais dos órgãos policiais, noutra esteira, o período pós-1988 foi um pouco mais promissor e, aos poucos, foi remodelando a viabilidade do sistema de segurança, por meio de diversas espécies normativas que incrementam a legislação infraconstitucional.

Além da já citada lei que reestruturou o Fundo Nacional de Segurança, destacamos a Lei n.º 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, e revoga a Lei n.º 10.277 de 2001, versando, entre outros temas, sobre operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A revogada Lei n.º 10.277, de 2001, foi a base para a edição do Decreto n.º 5.289, de 29 de novembro de 2004, que disciplinou a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado “Força Nacional de Segurança Pública”, invocando, para esse fim, os artigos 144 e 241 da

Constituição federal, além do princípio de solidariedade federativa, que orienta o desenvolvimento das atividades do sistema único de segurança pública.

O referido decreto estabeleceu as regras gerais de atuação da Força Nacional de Segurança Pública em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas e no ato formal de adesão dos estados e do Distrito Federal. Embora, estruturalmente, seja apresentado como “[...] programa de cooperação federativa”, sendo composto, em sua maioria, por policiais da ativa e da reserva; na prática, a Força Nacional constitui-se na criação de mais um “modelo de polícia” brasileiro, dessa vez instituído fora do rol taxativo previsto pelo artigo 144 da CRFB.

Dentre suas atribuições institucionais, no que tange ao âmbito municipal, suas ações foram limitadas a apenas apoio à fiscalização, desenvolvida por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, na proteção do meio ambiente. Tendo por base de atuação principalmente ações pontuais, apontado por especialistas como de baixo impacto na agenda de segurança pública nacional, resultando praticamente em um subexército do governo federal.

Na visão de Soares (2014), principalmente em decorrência dos grandes eventos esportivos mundiais que foram realizados no país em 2014 e 2016, a atuação da Força Nacional de Segurança pode ser definida da seguinte forma:

A Força de Segurança Nacional virou uma força militar e de presença ostensiva nos Estados. Isso é completamente absurdo e ridículo, porque a sua presença no Rio de Janeiro, por exemplo, é patética. Nós temos no Rio 50 mil policiais, em São Paulo são 100 mil. A Força Nacional tem um grupo muito limitado, e esse grupo não tem nem a experiência que uma cidade complexa como o Rio exige. Eles vêm ganhando diária, ganhando muito mais do que os que trabalham no Rio, e estes têm de ensinar a eles como se portar. Não faz nenhum sentido. E não agrega de nenhuma forma, nem mesmo numericamente. É mais uma presença política, simbólica (SOARES 2014).

Para o autor, um dos fracassos da cooperação federativa reside especialmente na ausência de previsão constitucional e de critérios legais para o momento de utilização dessa força bélica. Além disso, ainda há a sobreposição de tarefas, o enfraquecimento da imagem das polícias estaduais como forças suficientes para o controle da criminalidade e as remunerações desiguais de profissionais de segurança pública na realização das mesmas atribuições.

Embora reconheçamos que a atuação da Força Nacional seja primordial, principalmente em locais onde a crise de segurança já está instaurada, suas ações resumem-se à média de 50 operações anuais, nos últimos anos, custando aos cofres públicos, em 2020,

aproximadamente R\$ 188 milhões. Porém, estruturalmente, no contexto da segurança pública municipal, apresenta-se irrelevante (ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, ano 15, 2021, p. 188-190).

### 3.1 AS INOVAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS E O MUNICÍPIO

Atendendo aos objetivos da presente pesquisa, e buscando delinear a produção legislativa em matéria de segurança pública, cujos impactos referem-se ao papel municipal nessa seara, apresentamos alguns aspectos da Lei n.º 12.594/12, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional (BRASIL, 2012).

Esse sistema é composto por um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se, por adesão, o sistema distrital e os sistemas estaduais e municipais, bem como todos os planos e programas e todas as políticas específicas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Tudo isso evidencia os aspectos de prevenção terciária aos atos infracionais praticados por adolescentes.

No espectro de atuação municipal, o sistema prevê, dentre outras características, as seguintes: formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo; elaborar o plano municipal; criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto; editar normas complementares para a organização e o funcionamento dos programas do seu Sistema; cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e de ações destinados ao atendimento inicial de adolescentes apreendidos para apuração de ato infracional, bem como cofinanciar os programas e as ações destinados a adolescentes aos quais foram aplicadas medidas socioeducativas em meio aberto.

O Sinase, utilizando-se do mandamento constitucional que assegura uma gama de direitos às crianças, adolescentes e aos jovens, bem como princípios de proteção integral previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90) estabelece diretrizes da política de atendimento municipalizadas, inserindo-os nesse sistema e delegando a eles parcela dessa responsabilidade e cooperação estatal nas políticas públicas voltadas para adolescentes em conflito com a lei.

Segundo aponta Fernandes (2011), a descentralização para os municípios, na gestão dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, parece ser plenamente possível — sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade e conveniência, em atendimento aos interesses locais, até porque as pessoas residem no âmbito municipal. Nesse sentido, Rosimeire de Souza, posicionando-se acerca dos aspectos mencionados, bem como do trespasse da responsabilidade, da competência e da execução de medidas socioeducativas para outras entidades, ainda que não governamentais, ensina que:

É com esse propósito que [...] o Estatuto da Criança e do Adolescente traz, em seu artigo 88, a municipalização como uma das diretrizes da política de atendimento. Contudo, o Município não está sozinho. A Constituição federal realçou as relações intergovernamentais em amplas possibilidades de cooperação entre os Governos para o trato de assuntos de interesse comum. O artigo 204 da Constituição federal ilustra bem essa nova ordem constitucional mencionada ao estabelecer a descentralização das ações governamentais na área de assistência social, já demonstrando a necessidade de articulação entre os três níveis de Governo no cumprimento dos objetivos traçados para o desenvolvimento social do país (SOUZA, 2008, p. 64).

Segundo a autora, o Estatuto da Criança e do Adolescente seguiu o mesmo princípio da Constituição federal e foi bem claro ao afirmar, em seu artigo 86, que a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente será realizada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Nesse sentido, a previsão da municipalização decorre do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente que:

Numa interpretação sistemática, que interpreta e aplica os dispositivos em conjunto como um todo válido de normas, levando-se em conta a Carta da República, percebe-se que dentre as diretrizes de descentralização, encontra-se também municipalizar o atendimento, não apenas na execução deste na extensão territorial mas, sobretudo, no desiderato de dar maior autonomia para o atingimento das peculiaridades e especificidades da realidade local (FERNANDES, 2011 p. 35).

Com isso, infere-se que, para os objetivos propostos para o Sinase, a participação municipal mostra-se fundamental para executar os fins por ele pretendidos, cujos impactos da implementação, ainda que atendam aos aspectos de prevenção terciária, reforçam a vital cooperação do ente municipal na gestão integrada dessa política.

Ainda sob a perspectiva de uma legislação sistêmica, que possa suprir lacunas e conferir maior autonomia e eficiência nas ações municipais, apresentamos algumas das características previstas na Lei n.º 11.340/06, conhecida popularmente como “Lei Maria da Penha”. Em linhas gerais, essa lei cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, disciplinando medidas integradas de prevenção, que contam com a rede de proteção também em âmbito municipal. A lei também estabelece um conjunto articulado de ações entre União, estados, Distrito Federal e municípios, além de ações não governamentais. Em seu bojo, prevê que a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar deve ser prestada de forma articulada pelos entes federados, conforme princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção.

Essa rede de proteção, prevista na norma, dentre suas diretrizes, conta com ações que disciplinam a capacitação permanente das polícias civil e militar, da guarda municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas de integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação (BRASIL, 2006).

É interessante observarmos que, na previsão das capacitações permanentes dos órgãos de segurança pública, as guardas municipais também foram inseridas nesse contexto de atuação, o que traz à rediscussão de seu papel na segurança pública, pois, de acordo com a previsão constitucional (art. 144, § 8º), as funções institucionais dessas agências limitam-se à proteção de seus bens, de seus serviços e de suas instalações, conforme dispõe a lei.

Nesse sentido, observa-se que a lei “Maria da Penha”, ao instituir uma política visando coibir a violência doméstica, integrando ações das três esferas governamentais e o judiciário, além de prever capacitação para as guardas municipais, alargou o seu espectro de atuação, em situações exigirem dela.

Em linhas gerais, observamos que, pontualmente, a legislação infraconstitucional buscou, aos poucos, atribuir novas ações em segurança aos municípios, seja por meio do incremento de políticas públicas na área, seja redefinindo atribuições das guardas municipais, para além do previsto constitucionalmente. Longe de esgotarem o tema, no período pós-1988, encontramos centenas de espécies normativas que, direta ou indiretamente, versam sobre ações securitárias.

Dentre a diversidade de leis ordinárias, decretos, portarias, planos de governo, instruções normativas, entre outros diplomas já citados, destacamos alguns de maior relevância



ao tema proposto, principalmente ao promoverem o engajamento dos municípios em ações securitárias. Desse modo, as duas leis ordinárias que se apresentam com maior relevância aqui foram justamente normas que regulamentaram os parágrafos 7º e 8º do artigo 144 da CRFB, disciplinando sobre o Sistema Único de Segurança Pública e o Estatuto Geral das Guardas Municipais, respectivamente.

Os aspectos relacionados ao parágrafo 8º do artigo 144 serão abordados no quarto capítulo. Já no que tange ao parágrafo 7º e às principais características do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), bem como o detalhamento sobre a integração municipal, prevista no bojo dessa lei, passamos a abordar na próxima seção.

### 3.2 O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A ideia de construção de um sistema unificado para segurança pública começou a ser estruturada muito antes do advento da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018. Desde a primeira gestão do governo Lula (2003-2006), o segundo Plano Nacional de Segurança Pública do país, editado em 2003, já fazia menção à criação dessa estrutura, prevendo, no capítulo terceiro daquele programa, a “Criação do Sistema Único de Segurança Pública nos Estados”, servindo de embrião para o atual Susp (BRASIL, 2003, p. 30).

Para a formulação desse sistema do Instituto da Cidadania, reuniram-se diversos especialistas da área, buscando a articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atuarem com a sociedade civil. A intenção era que houvesse um sistema induzido pelo governo central a fim de mobilizar os entes subnacionais a aderirem às estratégias nacionais para a segurança pública, cujas bases envolveriam a reforma das polícias e do sistema penitenciário, além da implantação integrada de políticas preventivas e intersetoriais.

Inicialmente, essa articulação entre os entes federados e a Justiça Criminal deveria ser efetiva, associando integração federativa com autonomia dos órgãos de Segurança Pública. Em consonância com essa ideia, foram propostos os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que, em cada estado, trabalhariam para integrar as diferentes polícias e apoiariam o planejamento e o monitoramento de projetos (PERES; BUENO, 2013, p. 128).

O plano ainda previa, que:

[...] mesmo com as limitações decorrentes da estrutura constitucional, é viável adotar diversas iniciativas que possibilitem às polícias atuarem de forma integrada, compartilhando determinadas rotinas, procedimentos e estruturas,

racionalizando a administração dos recursos humanos e materiais, e otimizando a eficácia do aparato policial, além de Conselho Consultivo de Segurança Pública; Integração territorial, entre outras ações (BRASIL, 2003).

Essas ações serviriam de substrato para elaboração do futuro sistema que conhecemos hoje. Segundo Lima (2010), a idealização do Susp, inicialmente, apresentou avanços quanto à modernização do combate ao crime e a uma maior participação da sociedade na discussão das questões concernentes à segurança, por meio da realização de conferências. Também ocorreu a criação da Força Nacional de Segurança, dentre diversas outras ações.

A criação de uma estrutura sistematizada que articulasse e integrasse as ações securitárias no Brasil não era tão inovadora, pois outros importantes segmentos já haviam feito uso desse importante mecanismo para o desenvolvimento de políticas públicas, sendo os exemplos mais emblemáticos: Sistema Único de Saúde (SUS), Assistência Social (Suas), Educação (Fundeb) ou ainda o Atendimento Socioeducativo (Sinase).

A experiência de formulação e a implementação de políticas públicas, no Brasil, principalmente a partir do final dos anos 1990, consagrou o modelo dos “sistemas de política pública”, que nasce em resposta a duas características do contexto posterior à Constituição Federal de 1988: a forma federativa, que implica a divisão de competências e recursos, mas também a necessidade de equilibrar iniciativas locais e padrões nacionais; e a condição democrática, que impõe o compartilhamento das decisões com a sociedade, e o controle, por meio de mecanismos da burocracia, oficiais ou não (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

Para Abrucio, Franzese e Sano (2010), frente a esses desafios, os sistemas estruturaram-se como bases institucionais que permitem identificar problemas e construir soluções de maneira sempre contingente, porém legítima, em áreas específicas de política pública, e em escala nacional.

Conforme mencionado, a formulação do Susp vinha sendo discutida desde 2002 e foi, posteriormente, incorporada no segundo Plano Nacional de 2003. Embora o projeto aprovado difira bastante da versão original, encaminhada 15 anos antes, o ponto central permaneceu: aumentar a capacidade de coordenação e governança do governo federal e o cofinanciamento das políticas de segurança, uma vez que os estados têm suas despesas majoritariamente comprometidas com pessoal ativo e inativo (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019).

Assim, na tentativa de implementar um sistema unificado para a segurança pública, em 11 de junho de 2018, foi sancionada a Lei federal n.º 13.675, que disciplinou a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144

da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (BRASIL, 2018).

Dentre as diversas características da lei, um importante avanço foi a tentativa de cooperação, por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em articulação com a sociedade, além da criação do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que alterou a lei do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Embora seja louvável que a lei preveja o compartilhamento e ações integradas entre os entes federativos, o texto não define claramente atribuições específicas a cada um deles, diferindo, portanto, do que ocorre nas áreas da saúde, assistência social ou educação, cujas leis orgânicas definem a organização, a gestão e as atribuições de cada ente.

Esses aspectos também são observados por Soares (2019), pois a lei não regulamentou as atribuições e as responsabilidades das instituições de segurança pública. As menções aos papéis dos entes e das instituições envolvidas são sempre feitas de forma genérica e, embora seja exaustivamente repetida a necessidade de integração, coordenação, cooperação e planejamento, não há definições sobre quais atores são responsáveis por coordenar esses processos, em especial no que se refere à tomada de decisão.

Para o autor, embora o Ministério da Justiça e Segurança Pública tenha sido designado como órgão central do Susp, a imprecisão da lei determina que os sistemas estaduais, municipais e distrital serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento.

Em outras palavras, ainda que se reconheça que parte significativa da implementação da política de segurança envolve órgãos vinculados às Unidades da Federação, há uma tensão entre o papel que pode ser assumido pelo coordenador do sistema e a premissa de liberdade de organização e funcionamento resultante da autonomia dos entes subnacionais.

Glina (2020) aponta que, além da tentativa de integração, o Susp precisa permear e assentar-se com a sociedade, em uma participação popular potencializada ao máximo, rompendo com a inércia e a omissão das comunidades locais.

Estas, sem empoderamento e real incentivo para cooperação, não se responsabilizam pela segurança pública, como se toda a ação fosse devida pelo Estado, de forma isolada, num contexto de entrega de um bem ou serviço, ignorando que a segurança pública se constrói junto com a população que quer estar, viver e se sentir segura (GLINA, 2020, p. 20).

No entanto, o Sistema Único, conforme prevê a própria Política Nacional de Segurança e Defesa Social, ainda é um projeto inacabado, pois requer imensa participação da sociedade e dos atores envolvidos, bem como a revisão constante de seus objetivos.

Este sistema prevê avanços que estão longe de sanar a integração plena entre sociedade civil, órgãos policiais, ministério público, poder judiciário, sistema socioeducativo, unificação de dados, participação dos entes federativos e, principalmente, maior atuação da esfera municipal. Constata-se, pelo espírito da lei, que são necessárias a eleição de prioridades e a formação de forças-tarefas e agências multiórgãos para executá-las.

Quanto às ações municipais, o artigo 9º prevê que o sistema seja composto pelo órgão central do Ministério da Justiça e Segurança Pública, integrando-se também as guardas municipais, órgãos previstos no artigo 144, e os demais integrantes estratégicos e operacionais, os quais atuarão nos limites de suas competências (BRASIL, 2018).

Embora reconheçamos a intenção do legislador em prever que esses órgãos irão atuar de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, e principalmente “[...] nos limites de sua competência”, a questão que se levanta é justamente a precisão da redação, ou seja: ao limitar a atuação dos órgãos à sua própria competência instituída; na prática, o texto apresenta baixa efetividade normativa, devido à constitucionalização do artigo 144 da CRFB, dito de outra forma, o texto apenas reafirma que os órgãos atuarão de acordo com sua previsão constitucional.

Percebe-se que o legislador ordinário não ousou expandir as ações securitárias dos integrantes operacionais desse sistema, principalmente nas ações municipais, a exemplo da previsão descrita pela Lei n.º 11.340/06, mencionada anteriormente. Por integrantes estratégicos, a norma disciplina que os municípios atuarão por meio do seu respectivo poder executivo, permitindo que os administradores locais componham essa estrutura, além prever a participação de seu respectivo Conselho de Segurança Pública Municipal, integrantes operacionais, guardas municipais e agentes de trânsito.

O órgão gestor do Susp deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados a ele, promovendo apoio aos programas de aparelhamento e de modernização dos órgãos de segurança pública e de defesa social do país, além de efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e as guardas.

Em linhas gerais, embora sejam perceptíveis os esforços do Susp, no sentido de promover integração e cooperação entre entes federados, por meio de uma rede que inclua a

participação municipal, parece-nos que tais medidas ainda estão longe de atingirem os propósitos de integração, como já percebido por outros sistemas.

Uma das mudanças mais desejadas por muitos especialistas na gestão da segurança pública seria a possibilidade de descentralização das ações que envolvem a segurança, tal como ocorre no caso das políticas de saúde, educação ou assistência social, sendo que, nessas áreas, o governo federal direcionou-se para que municípios, progressivamente, possam assumir novas funções no vácuo deixado pelos governos federal e estadual, conforme veremos adiante.

### 3.3 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Numa análise comparativa com os outros direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Republicana de 1988, a segurança pública ainda é o único, entre todos os direitos sociais ali previstos, que apresenta piora nos seus indicadores ao longo das últimas décadas. Historicamente, outras áreas sociais — a exemplo da saúde, por meio do seu Sistema Único (SUS), assistência social (Suas), educação (Fundeb), ou, ainda, as próprias políticas nacionais do meio ambiente e das cidades, entre outros sistemas unificados — apresentaram avanços significativos nos parâmetros que aferem o progresso das políticas em suas respectivas áreas.

Embora sistemas unificados e avanços sociais não estejam umbilicalmente conectados, estruturalmente, esse modelo descentralizado de desenvolvimento de políticas públicas parece pavimentar os caminhos a serem percorridos pelas outras áreas. Ao nos referirmos aos sistemas unificados, o caso mais bem-sucedido, e que se apresenta como referência dentre os sistemas, é o do Sistema Único de Saúde (SUS).

Este, além de ter previsão constitucional em que se definem instrumentos de coordenação federativa, fontes de financiamento, sistemas de informação e canais de participação social, conta com a instituição de políticas setoriais, com grande poder de indução, capitaneadas pela União.

Gomes (2009) destaca, entre as diferentes características do SUS, a vinculação de receitas, que busca garantir perenidade de recursos para essa política, reduzindo-se os graus de liberdade de alocação de recursos em áreas consideradas prioritárias. Definem-se, também, os padrões nacionais para a execução local desses programas e a exigência de contrapartidas de recursos municipais, por exemplo.

Alguns dos efeitos desses mecanismos são a possibilidade de direcionar mais recursos para as políticas reguladas, de ampliar a oferta subnacional e, ao mesmo tempo, de reduzir as

desigualdades horizontais entre os entes subnacionais na provisão das políticas (GOMES, 2009, p. 659-690).

Embora nos sirva de “guia”, para esse sistema ser adaptado à lógica do campo da segurança pública, é necessário um conjunto de fatores, nos quais diferentes atores, em diferentes níveis, devem interagir, segundo regras e limites predefinidos, visando estabelecer a agenda, selecionar alternativas de ação, fixar competências, executar e monitorar ações de maneira reflexiva e permanente (IPEA, 2013, p. 37).

Nesse sentido, o novo modo compartilhado de prioridades traria, entre agências, um senso de cooperação no tocante à investigação dos crimes, além de sua repressão e sua prevenção. Além disso, situaria, com mais clareza, o papel dos municípios no combate à violência, ou definindo o que conta como investimento legítimo em segurança e o que é matéria de outros setores, tais como infraestrutura urbana ou políticas sociais.

Para Oliveira Júnior, a história recente da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) não oferece uma resposta seguramente positiva sobre se o país disporia de boas condições para migrar para esse terreno dos sistemas únicos, mas indica os caminhos a serem percorridos pelos formuladores da política, no Executivo e no Legislativo.

Isso se dá principalmente por força do desenho constitucional da segurança pública, em que sempre predominou um quadro de fragmentação (na formulação e na execução) e estreiteza (na definição de objetivos e estratégias) (OLIVEIRA JR., 2010a; 2010b, p. 629-646).

Mesmo considerando que hoje a segurança possua sua própria política nacional (PNSP) e um sistema único (SUSP), esses mecanismos mostram-se insuficientes para atender às necessidades e às peculiaridades que as políticas públicas requerem nessa área, ou seja, o sistema não detém a sustentação de uma base regionalizada, hierarquizada e de formato subsidiário de atendimento das peculiaridades locais, cujo grande destaque seria a participação dos municípios no processo de formulação das ações por meio de conselhos institucionalizados.

Para Kopittke (2016):

A saúde pública, que historicamente era organizada a partir de um modelo reativo, focado na doença, sem planejamento ou modelo de financiamento, médico-centrado e hospitalocêntrico, passou por uma grande transformação a partir da década de 1980, em especial a partir da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Com a mobilização de diversos setores da sociedade, uma nova concepção passou a impulsionar a construção do que se chamou Sistema Único de Saúde (SUS), voltado à prevenção, com abordagem familiar e comunitária, multidisciplinar, orientada permanentemente por estudos epidemiológicos e evidências científicas, estruturado por um sistema de financiamento e de responsabilidades entre os três entes da Federação, com

especial destaque para o papel dos Municípios na atenção básica, e de acesso universal (KOPITTKKE, 2016, p. 424).

Embora se situe longe de um modelo de excelência, é notório que o sistema de saúde estruturou-se, institucionalmente, para criar uma rede de atendimento capaz de penetrar nos mais longínquos municípios brasileiros, não tratando somente da transferência de responsabilidades para eles, como nas antigas concepções que orientavam as suas políticas. Além disso, houve uma mudança de paradigma, passando de uma visão focada na doença para uma com foco na saúde do indivíduo, e, principalmente, nos aspectos preventivos.

Nos termos do texto constitucional, as ações e os serviços públicos na saúde possuem direção em cada esfera de governo, voltada ao atendimento integral, com prioridade para atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços essenciais, assegurando-se a participação da comunidade (art. 198) (MENDES, 2016, p. 57).

A ideia do constituinte foi a participação plena de todos os entes federados, além da preocupação com o financiamento e com os repasses orçamentários (§ 1º do art. 198), estabelecendo a viabilidade por meio de recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de outras fontes (BRASIL, 1988).

Embora o Sistema Único de Segurança Pública esteja um pouco distante da realidade prevista no SUS, algumas das principais características deste segundo modelo podem inspirar o primeiro, por exemplo, estabelecendo políticas sociais que visem à redução dos riscos; rede regionalizada e hierarquizada; descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, entre outras medidas

Desse modo, a participação dos três níveis de governo promoveria o atendimento integral ao cidadão, priorizando as ações preventivas e, como resultado disso, a atuação do poder público seria efetivada de acordo com a peculiaridade de cada macro e microrregião e seus respectivos indicadores de violência, garantindo o detalhamento das ações de acordo com a modalidade delitiva local.

Caso o Sistema Unificado de segurança tivesse como base a estrutura prevista no SUS, os poderes locais poderiam assumir uma importante parcela de responsabilidade sobre as políticas públicas de segurança sendo pioneiros na coordenação de: monitoramento da cidade por câmeras; recuperação e ocupação dos espaços públicos; incremento do poder de polícia administrativa; reorientando suas guardas municipais para atuarem no policiamento de proximidade; melhor utilização dos agentes de segurança viária; entre outras ações que serão abordadas no próximo capítulo.

### 3.4 O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE EDUCAÇÃO

A estrutura constitucional de educação brasileira tem previsão como Direito Social (art. 6º) e é detalhada a partir dos artigos 205 a 214 da Carta Política de 1988. Sua promoção e seu incentivo, juntamente à colaboração da sociedade, visam ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Adicionalmente, embora evidenciem normas constitucionais de conteúdo programático, apresentam-se como pilares do sistema nacional alguns princípios, tais como: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender; pluralismo de ideias; e gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

As diversas ações consideradas exitosas — como a existência de redes de saber especializadas, vinculação de receitas orçamentárias, responsabilização, distribuição de níveis de aprendizado entre os entes federados, entre outras — permitiram a organização em nível nacional em principalmente, construíram parâmetros para a distribuição de recursos e para a avaliação dos resultados (PERES; BUENO, 2013). Infelizmente, nada semelhante ocorreu com a política de segurança pública.

A previsão do dever do Estado com a educação e sua efetivação pressupõe sua garantia em diversos níveis — básico, médio, especializado, infantil, pesquisa —, bem como atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988). Esse arranjo entre União, estados, Distrito Federal e municípios prevê atuação em regime de colaboração, e cada ente federativo deve organizar seu próprio sistema, atendendo às indicações de suas prioridades.

Quanto aos municípios, a Constituição federal prevê a competência para atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º), recaindo sobre estados e Distrito Federal os ensinos fundamental e médio (§ 3º). Já o Governo Federal tem a responsabilidade de organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, além do financiamento das instituições de ensino públicas federais (§ 1º). Sobre os três entes (§ 6º), recai, concorrentemente, o exercício de ações retributivas em relação às suas escolas (BRASIL, 1988).

Mendes (2016) aponta que, mesmo com essa previsão constitucional de organização de seus sistemas de ensino por ente federativo e a definição de formas de colaboração que assegurem a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, a CRFB fala em “regime de colaboração” entre os sistemas de ensino (art. 211), embora tal regime não tenha



sido plenamente institucionalizado. Na prática, cada ente federado cuida apenas de sua atribuição isolada, sem que esforços sejam envidados para cobrir toda a trajetória educacional dos alunos (MENDES; CARNEIRO, 2016 p. 61).

De acordo com o autor, os municípios, que, em sua maioria, possuem reduzida capacidade fiscal, ficaram incumbidos da etapa mais dispendiosa da educação: a educação infantil. É também nessa etapa que as desigualdades educacionais acentuam-se e consolidam-se, o que explica por que a desigualdade regional reflete-se no desempenho escolar.

A atuação na educação fundamental é concorrente e independente entre estados e municípios, sendo que o governo federal não é o principal financiador dos recursos, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído visando à redução das assimetrias das unidades subnacionais e à promoção de uma política de valorização dos profissionais da educação. Além de vincular recursos e fonte adicional de financiamento, essa estrutura constitucional prevê, em seu artigo 214, o plano nacional de educação de duração decenal, objetivando articular o sistema nacional em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis. De modo comparativo, em 2018, foi instituído o Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, também com duração de 10 anos.

Os dois sistemas constitucionais aqui apresentados, saúde e educação, têm características semelhantes no que tange à descentralização administrativa, à colaboração e à responsabilização entre União, estados, Distrito Federal e municípios, por área de atuação e investimentos mínimos obrigatórios. Sem adentrarmos no detalhamento e na capacidade financeira de cada esfera de governo, principalmente ressaltando as dificuldades orçamentárias que diversos municípios enfrentam, é interessante destacarmos que, graças ao comando constitucional, os investimentos em ambas as políticas são garantidos de forma compulsória, o que, na prática, torna o gestor público gerenciador de recursos e fiel cumpridor das normas estabelecidas, sob pena de responsabilização fiscal ou devolução dos recursos não empregados.

Comparando essa estrutura ao sistema de segurança pública, esse desejável modelo traria investimentos em diferentes áreas e facilitaria a alocação de recursos em políticas públicas específicas, evidenciando o grande potencial que os municípios detêm na coordenação e na prestação de serviços, que direta e indiretamente refletem na segurança local.

Desse modo, caso a disposição constitucional dos municípios utilizasse parâmetros similares aos da educação, o ente federativo local seria responsável, principalmente, pela

coordenação das políticas públicas de segurança preventivas, e até mesmo seria incumbido de atender aos pequenos delitos e contravenções.

#### **4 PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA SEGURANÇA PÚBLICA E A INCLUSÃO MUNICIPAL**

A escalada dos indicadores criminais no país e as endêmicas taxas de violência, somadas às contemporâneas modalidades delitivas, provocam na sociedade imensa instabilidade social e o incremento da sensação de insegurança. Desse modo, questiona-se qual o papel do Estado na tarefa de garantir os direitos e a segurança pública. Além disso, é preciso questionar se nosso modelo condiz com a necessidade e com as demandas da população.

Esse incremento dos índices de violência torna clara a necessidade de um novo modelo da política de segurança pública no país. Comparando os processos de reformas da política de saúde com o processo de reforma da política de segurança pública, fica óbvio que falta à segunda pelo menos um requisito essencial, qual seja, o estabelecimento de uma coalizão mínima, porém ampla, capaz de dar sustentação a uma mudança do modelo da política (GONÇALVES, 2009, p. 73).

A reforma do subsistema constitucional de segurança pública é tema recorrente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Há propostas, como as que preveem a unificação das polícias, mais antigas do que o próprio texto constitucional.

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1967, abriu-se o prazo de cinco dias para que especialistas oferecessem eventuais emendas àquele projeto. Alguns juristas, reunidos a convite do professor Hely Lopes Meirelles, levantaram a proposta de unificação das polícias e, segundo Dallari (1991), “[...] o próprio Comandante da polícia militar foi à casa do Prof. Hely Lopes Meirelles para dizer que aquela polícia não aceitava a unificação”. Para Dallari, o crescimento e a natureza militarizada da polícia militar passaram a exercer um grande poder de pressão e de resistência, o que explicaria “[...] o porquê de não se ter avançado no sentido da unificação, tantas vezes proposta e reconhecida como conveniente” (DALLARI, 1991, p. 65).

A construção de uma agenda propositiva na segurança pública, por meio de emenda constitucional, exige muita negociação e uma imprescindível formação de coalizões para sua aprovação (GONÇALVES, 2009, p. 70).

Não obstante as regras para propositura de emenda serem menos exigentes no Brasil do que em outros países, por aqui, a proposta pode ser apresentada por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se,

cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Porém, o quórum de aprovação dependerá da discussão e da votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, parágrafo 2º) (BRASIL, 1988).

Conforme abordado no primeiro tópico deste trabalho, o capítulo reservado à segurança pública foi inserido na constituinte de 1986/1987, após longa negociação entre os defensores do antigo regime (1964-1985), que buscavam preencher o espaço reservado à base conceitual expressa pela Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento do período da ditadura militar. Sob tal perspectiva, os militares reivindicavam a prioridade dada a eles quanto à defesa do Estado e das ordens política e social, acrescentando a esse princípio o destaque para o papel das Forças Armadas. Do outro lado, imbuídos do sentimento de redemocratização, estavam aqueles que buscavam instituir, no país, um modelo de segurança com base no conceito de “segurança cidadã”, contando com uma polícia democrática e com foco no respeito aos direitos individuais fundamentais.

Para Lima e Pröglhöf (2013), as mudanças de fato substantivas exigiriam que a lógica da atividade policial cambiasse do registro de braço armado do poder político para o registro do serviço público — o que jamais poderia ser conseguido apenas com a boa vontade dos constituintes democratas. Consequentemente, nota-se que seriam necessárias transformações na arquitetura institucional, capazes de dotar os dirigentes políticos de capacidade de governança sobre as forças policiais.

Tanto a discussão sobre as reformas das polícias quanto a do sistema de justiça criminal ficaram, assim, para um segundo plano, talvez subsumidas pela ênfase nas reformas macroeconômicas e pelas tensões e fricções inerentes ao tema, o qual carecia de consensos mínimos em torno de modelos e de parâmetros de trabalho, prevalecendo a visão das elites policiais estaduais (LIMA; PRÖGLHÖF, 2013, p. 32-33).

O resultado dessa pactuação foi a edição do Capítulo III do Título V da Carta Maior, apresentando um modelo de segurança inspirado na legislação infraconstitucional, que praticamente replicou a estrutura e o modelo já existente nos órgãos policiais e em suas atribuições, previstos tanto na legislação como nas constituições anteriores.

Porém, buscando a adequação do sistema constitucional de segurança, instituído em 1988, ao paradigma de polícia cidadã, surgiram algumas tentativas de reestruturação desse modelo que implicaram negociações políticas e grande *lobby* das instituições, e, muitas vezes, produziram soluções conflituosas e, simultaneamente, problemas jurídicos.

Segundo pesquisa realizada por Soares (2009), ouvindo diretamente os profissionais que atuam na área, a proposta de mudança no funcionamento das polícias, surgindo uma nova arquitetura institucional, em que cada polícia ficaria responsável por controlar determinados tipos de crime, aparece em segundo lugar enquanto opção de modelo policial, destacando-se entre as preferências.

Considerando que nosso modelo de polícia é dual, possuindo ciclo policial incompleto e ligação entre as PMs e o exército, o autor defende a desmilitarização das polícias do seguinte modo:

Polícias não são Exércitos: são instituições destinadas a manter a paz por meios pacíficos; a garantir direitos e liberdades consagrados pela Constituição, coibindo práticas que os firam, recorrendo ao uso comedido da força, associado à mediação de conflitos, nos marcos da legalidade e em estrita observância dos direitos humanos. Por isso, muitos estudiosos, ativistas e profissionais da segurança pública, consideram que qualquer projeto conseqüente de reforma das Polícias Militares, para transformar métodos de gestão e racionalizar o sistema operacional, tornando-o menos reativo e mais preventivo (fazendo-o apoiar-se no tripé diagnóstico-planejamento-avaliação), precisa começar advogando o rompimento do cordão umbilical com o Exército (SOARES, 2009 p. 17-26).

Embora haja divergência de opiniões, policiais, bombeiros, agentes penitenciários, guardas municipais e uma gama de profissionais que atuam diretamente na segurança pública entendem a necessidade de reformar o sistema. Em pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2014, sobre o modelo de organização das polícias, 66,2% dos respondentes acreditam que as carreiras policiais não são adequadas ao modo como estão organizadas. Apenas 8% dos agentes acreditam que o atual modelo, apesar dos obstáculos profissionais vivenciados, é adequado, e 80,9% acreditam que as polícias deveriam ser organizadas em carreira única, com uma única porta de ingresso, via concurso (LIMA, 2014, p. 3).

Durante a vigência da atual Constituição, cuja redação foi concebida para obedecer a um rígido percurso legislativo para sua alteração, o subsistema de segurança manteve-se praticamente inalterado, sofrendo sua primeira alteração a partir do final dos anos 1990, por ocasião do advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, que, em linhas gerais, alterou, pontualmente, algumas atribuições que compõem a estrutura das polícias da União.

Passados 16 anos da primeira emenda no capítulo da segurança, em 2014, o Congresso aprovou a emenda n.º 104, inserindo novas competências e definições sobre a segurança viária no artigo 144. Com isso, disciplinou as atribuições no âmbito dos estados, do Distrito Federal

e dos municípios aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes, estruturados em carreira, na forma da lei.

Em 2019, a Emenda Constitucional n.º 104 inseriu o inciso VI ao artigo 144 da CRFB, regulamentando as atividades já exercidas pelas polícias penais federal, estaduais e distrital. Com isso, criou-se mais um órgão responsável pelo provimento da segurança, nesse caso, vinculado ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertence e sendo responsável pela segurança dos estabelecimentos penais.

Embora a nova “Polícia Penal” tenha surgido apenas em 2019, com o advento da referida emenda, na prática, o sistema penal já detinha uma estrutura composta por agentes públicos organizados em cargos e carreiras, sendo responsáveis pela segurança dos estabelecimentos prisionais, pelas transferências de presos e pela tutela carcerária.

Porém, mesmo que, formalmente, três novas emendas constitucionais tenham sido incorporadas nessa estrutura; na prática, houve poucos resultados na segurança pública, sendo as referidas emendas insuficientes para alterar a essência do modelo anterior.

Andrade (2014, p. 85) aponta que as poucas alterações em determinado subsistema da Constituição não justificam a necessidade de reformas, mas também não traduzem, necessariamente, a noção de que o funcionamento daquelas instituições corresponde às demandas sociais. A norma constitucional precisa ter o dinamismo necessário para produzir as respostas sociais desejadas, desde que essas estejam sob os parâmetros democráticos e observem o “bloco de constitucionalidade”.

Quanto ao seu principal objetivo, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, estruturalmente, mantiveram-se inalterados na principal atividade do modelo de policiamento ostensivo e investigativo, que continuou ao encargo dos governadores dos estados e do Distrito Federal. Tampouco ocorreu a inserção municipal nesse contexto, conseqüentemente ignorando novas atribuições a esse ente subnacional, ou, ainda, novas reformulações estratégicas, com foco nas ações preventivas ao delito.

A articulação do Congresso Nacional para modificar o subsistema constitucional de segurança pública pode ser mensurada pela quantidade de emendas já apresentadas em ambas as casas legislativas. Em uma pesquisa no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, vê-se que, entre 1988 e 2021, o capítulo da segurança pública já foi objeto de mais de 60 propostas sobre o tema. Essa variedade de propostas, em linhas gerais, visam, entre outras atribuições: dar novas competências aos órgãos policiais previstos no texto constitucional; inserir o ciclo completo de polícia; unificar as polícias estaduais; criar uma nova polícia, de natureza civil, nos estados e no Distrito Federal; a criação facultativa da polícia

municipal; instituir competências de polícia municipal para as guardas; dar novas competências aos municípios na segurança; desmilitarizar as polícias; entre outras.

Atendendo aos objetivos deste trabalho, e buscando delinear a temática que versa sobre os limites de atuação municipal em segurança pública, dentre as dezenas de propostas de emendas apresentadas com o fito de remodelar nosso sistema, destacamos as principais propostas que pugnam sobre novas competências municipais em ações securitárias, bem como a inclusão de novas agências locais.

Mas, afinal, o que é uma ação municipal de segurança pública? Para Kerber e Pazinato (2013), há, na literatura especializada, uma indefinição e uma falta de clareza do que seria, conceitualmente, a municipalização da segurança pública e, ainda, escassas análises técnico-científicas dos resultados efetivos da atuação municipal nessa seara. Tal vagueza conceitual também é acompanhada, no texto constitucional, quando interpretado, isoladamente, o artigo 144, sendo que, nesse particular, não seria atribuição do município prover o direito à segurança, sendo ela uma responsabilidade, no limite, dos estados e da União, por meio do trabalho das polícias (KERBER; PAZINATO, 2013, p. 26).

Esse tema, que encontra certa resistência em debates e comissões do Congresso Nacional devido à complexidade e à tradição histórica do complexo sistema de segurança, permeia o âmbito da Câmara dos Deputados desde 1992. São encontradas PECs tratando sobre organização, atribuições, funcionamento e atuação das guardas municipais, sob as mais diversas óticas, criando as polícias municipais, concedendo a elas a condição de órgãos de segurança pública, ou atribuindo novas competências aos municípios.

Uma das mais importantes propostas apresentadas ao Congresso, que versa sobre atuação das guardas, encontra-se em tramitação desde 2002. Contendo diversos apensos desde sua apresentação, a PEC 534, do então senador Romeu Tuma, traz, em seu bojo, a previsão de constituição de uma Guarda Nacional e, principalmente, a alteração do parágrafo 8º do art. 144 da CRFB, que passaria a contar com a seguinte redação: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal” (BRASIL, 2002).

A proposta do ex-senador paulista menciona que a atuação dessas agências municipais, para além da atual previsão constitucional — proteção de seus bens, serviços, instalações — e inserindo a expressão “população” na sua linha de atribuições, traria, segundo Spaniol (2016), a adaptação do texto da Constituição Federal a essas novas

[...] tendências e necessidades, visando dar alcance nacional e obrigatório a essa evolução da municipalização da segurança pública, para que as Guardas Municipais possam assumir efetivamente seu papel de instituição genuinamente policial para atividades de prevenção e policiamento comunitário, integrando de vez o rol das demais instituições policiais constitucionalizadas (SPANIOL, 2016, p. 239).

Embora saibamos que existem inúmeras divergências sobre a possibilidade de atuação dessas agências, em atividades que promovam a preservação da ordem pública e a incolumidade de pessoas, a redação menciona que as atuais atribuições de proteção dos bens, dos serviços e das instalações estender-se-iam também às populações. Isso, na prática, expande a responsabilidade da tutela municipal de proteção à vida.

Outra importante proposta que versa sobre competência municipal em segurança foi apresentada, em 2009, pelo deputado federal paulista Celso Russomano, recebendo, na Câmara Federal, o número 430; atualmente, está aguardando parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Sua ementa altera a Constituição Federal para dispor sobre a polícia e os corpos de bombeiros dos estados e do Distrito Federal e territórios, além de conferir novas atribuições às guardas municipais e propor a desmilitarização dos corpos de bombeiros estaduais.

Em sua redação, a Emenda propõe que a aprovação das medidas ali contempladas poderá enfrentar “[...] as principais mazelas que assolam nossas atuais instituições policiais”. Uma delas é a dissonância dos diversos órgãos na execução de ações que, por falta de comunicação, planejamento e comando único, acabam por se sobrepor e se anular.

A referida apensou diversas outras que tratavam de temas semelhantes, como: PEC n.º 432, de 2009; PEC n.º 321, de 2013 (que inclui dois novos órgãos de segurança pública, quais sejam, as polícias estaduais e as polícias municipais, de natureza civil e de criação facultativa); PEC n.º 423, de 2014; e PEC n.º 431, de 2014 (que pretende dar aos próprios órgãos de segurança, mencionados no art. 144 do texto constitucional, a competência de realizar o “[...] ciclo completo de polícia na persecução penal”.

A justificação da PEC n.º 430 atribui, à crescente criminalidade no país, o fato de as polícias serem mal remuneradas, desequipadas e desvalorizadas e de haver, no sistema de segurança interno estadual, uma sobreposição de atuação e duplicidade de estrutura física das polícias militares e civis, o que ocasiona desperdício de dinheiro público, além de existir desorganização no emprego dos efetivos e falta de integração entre os órgãos, com consequente disputa por espaço. A mesma PEC prevê a atuação das guardas municipais e a alteração da redação dos incisos “IV” e “V” e os parágrafos 4º, 5º e 8º do artigo 144 da CF/88



IV, cujas competências seriam de prevenção dos crimes de menor monta ou de menor potencial ofensivo, e o exercício da atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, mediante convênio e com a coordenação do novo Delegado de Polícia (BRASIL, PEC n.º 430/2009).

A ideia de os municípios exercerem as referidas atribuições de prevenção aos delitos de menor potencial ofensivo e a atividade complementar de vigilância ostensiva, por meio de suas GMs, ao que nos parece, estaria perfeitamente alinhada às políticas públicas de segurança municipais. Afinal, o poder público local poderia cooperar com os demais entes federados no desenvolvimento de uma polícia de proximidade, ressaltando o enfoque preventivo de sua atuação.

Mesmo que atualmente arquivada, outra importante proposta que visava integrar a participação municipal na estrutura de segurança do país foi a PEC 51/2013, apresentada pelo senador Lindbergh Faria. O texto propunha a alteração dos arts. 21, 24 e 144 da Constituição, acrescentando os arts. 143-A, 144-A e 144-B e reestruturando o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.

O acréscimo dos artigos 144-A e 144-B na Constituição, em linhas gerais, dispunha que a segurança pública seria provida, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros, e que todo órgão policial deveria organizar-se em ciclo completo, responsabilizando-se, cumulativamente, pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal. Além da previsão de carreira única a todo órgão policial, os estados e o Distrito Federal seriam dotados de autonomia para estruturar seus órgãos de segurança pública, até mesmo quanto à definição da responsabilidade do município, observado o dispositivo constitucional.

Nesse contexto, as polícias municipais e submunicipais seriam subordinadas ao prefeito, que disporia de meios para converter sua Guarda Municipal, constituída até a data de promulgação da presente Emenda à Constituição, em polícia municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais. Embora a tramitação da emenda original esteja atualmente arquivada desde 2019, caso houvesse seu desarquivamento, há a proposta de uma modificação profunda na estrutura do subsistema de segurança do país, prevendo um ciclo de atuação próprio para os municípios, tornando a municipalização, nos termos propostos, obrigatória.

Essa não parece ser, *a priori*, a melhor das propostas até aqui analisadas, pois é sabido que grande parte dos municípios brasileiros nem sequer possui capacidade financeira para custear suas políticas públicas básicas. Esse obstáculo, por si só, tornaria temerária tamanha

modificação constitucional. A ausência do repasse de recursos para custeio, por parte do governo federal, tornaria inviável essa iniciativa. Ademais, o texto menciona o ciclo completo de polícia pelo município, algo um tanto complexo para se estabelecer, caso não exista uma reorganização completa dos órgãos encarregados pelo provimento da segurança, bem como do Ministério Público e de todo o sistema de Justiça criminal, que passaria a ser organizado de forma regional.

A PEC 33/14, que deu origem à PEC 138/15, do senador Ricardo Ferraço, atualmente, obteve parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e, desse modo, segue em tramitação. Sua proposta altera os artigos 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal, acrescentando a segurança pública às competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras mudanças. Consta, ainda, em sua redação, o intuito de promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei.

A previsão de competência material comum de todos os entes federados, no intuito de garantir a segurança pública, é um dos aspectos a serem mencionados em sua redação, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas. Porém, a competência dos municípios nas políticas de segurança pública restringir-se-á ao disposto no § 8º do art. 144 e à prestação de informações que lhes forem requisitadas na forma da lei.

Em sua fundamentação, o senador Ricardo Ferraço aduz que “[...] a violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos, e para enfrentá-los é necessário um grande esforço integrado e compartilhado”. A proposta em exame tem, portanto, a finalidade de “[...] explicitar na Constituição o compromisso de todos os entes federados com a segurança pública”.

No parecer da CCJ, anote-se a menção sobre a instauração de um regime de colaboração, com vistas a solucionar um problema de décadas. Ora, vê-se perfeitamente que a autonomia de estados e municípios em nada é afetada pela presente proposta, já que esses entes preservam uma larga esfera de competências próprias, vis-à-vis da União, não se tornando dela dependentes ou vassalos.

Do ponto de vista material, a PEC parece perfeitamente admissível, contendo uma redação mais apropriada e propositiva para a inclusão dos municípios como protagonistas e prestadores de políticas públicas de segurança, principalmente estabelecendo um regime de cooperação entre as unidades da federação, atribuindo responsabilidades para que as administrações municipais participem ativamente dessas políticas, a fim de reduzirem os

índices criminais de suas respectivas cidades. O texto não reorganiza o rol taxativo de órgãos previstos como responsáveis em prover a segurança, tampouco modifica o sistema das polícias estaduais, o que resulta na manutenção do modelo dual das polícias e não apresenta mudanças estruturais que contribuam para o desenvolvimento de ações integradas nos três níveis hierárquicos, resumindo-se apenas a contribuições e trocas de “informações”.

A Proposta de Emenda n.º 423, de 2014, atualmente apensada à PEC n.º 430/09, apresentada na Câmara dos Deputados, propõe a alteração dos dispositivos constitucionais para permitir à União e aos estados a criação de polícia única. Aos municípios, permite-se a constituição de suas GMs, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e, nos termos da lei complementar, exercer ações de patrulhamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos, na esfera de suas competências.

Diferentemente das propostas anteriores, a PEC n.º 423/14, de autoria do deputado federal Jorginho Mello de Santa Catarina, defende que lei complementar regulamentará as ações de patrulhamento ostensivo das Guardas Municipais, ao contrário de outras propostas, nas quais a previsão consta do próprio texto constitucional.

As propostas até aqui discutidas, que representam tentativas de reorganização e de reestruturação do modelo de policiamento no país, buscam alçar o ente municipal ao *status* de coordenador e gestor de políticas públicas em segurança. Em alguns casos, permitem ao município deter sua própria força policial, para atuar em ações preventivas e interligadas aos demais órgãos encarregados de prover a segurança, assim como é observado em outros países, os quais passaremos a analisar na próxima seção.

#### 4.1 MODELOS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA MUNICIPAL

Alguns países adotaram a previsão da segurança pública em seus textos constitucionais detalhando competências normativas e atribuições aos seus entes federados. A atuação das forças de segurança pública acontece de maneira distinta. Na Noruega, na Bolívia e na Irlanda, há apenas uma única instituição encarregada da atividade policial. Em outros países, ela é exercida por um número pequeno de instituições, como na França, na Espanha e na Itália. Em alguns países, como no Canadá e nos Estados Unidos, existem centenas ou milhares de órgãos policiais atuando em todo o território nacional (COSTA; GROSSI, 2007).

Entre os países que possuem mais de um órgão de segurança, a divisão das atribuições é feita geograficamente ou por temas. Na Argentina, por exemplo, o policiamento ostensivo é realizado pelas províncias, enquanto nos Estados Unidos há milhares de polícias subordinadas aos poderes locais, e ainda uma força policial federal cujas competências são delimitadas pela legislação. Em países com apenas um órgão de policiamento, ocorre o que se chama de ciclo completo, ou seja, ainda que seja dividida em departamentos, a polícia realiza as tarefas investigativas e repressivas (ELIAS; JABALI, 2013).

#### **4.1.1 O caso colombiano**

Na Colômbia, onde a Constituição Política da República da Colômbia, de 1991, ampliou o conceito de segurança ao determinar que presidente da república, governadores e prefeitos serão responsáveis pela gestão da ordem pública em suas respectivas jurisdições, incluindo a segurança dos cidadãos diante de qualquer fato que possa afetar sua vida, integridade, bens e honra.

É interessante observar que o arranjo constitucional e a legislação daquele país preveem que a responsabilidade da segurança pública será compartilhada entre as três esferas de poder, além dos seus conselhos, que atuarão de forma hierarquizada, sendo que o papel do governo central prevalece sobre os demais, e assim sucessivamente, conforme dispõe os artigos 189, 296, 303 da Carta Colombiana, especialmente estabelecendo, no artigo 315, que o prefeito detém atribuições de conservar a ordem pública, sendo a primeira autoridade de polícia do município, atendendo às ordens do presidente e dos governadores.

Além da previsão constitucional, governadores e, principalmente, prefeitos, dispõem de instrumentos infraconstitucionais para efetivarem sua atuação. Nesse sentido, a Lei nº 4, de 1991, prevê a atuação direta dos municípios em ações securitárias e reafirma a competência do poder público local para assumir diretamente parcela dessa responsabilidade, dando preferência às ordens e decretos do prefeito em matéria de polícia, sendo considerado o chefe de polícia municipal. Isso replica o antigo conceito aristotélico que qualifica o homem como um ser que realiza os seus mais altos fins na relação indissociável com a comunidade (*polis*) ao efetivar um bem comum (RAMOS, 2014). Tendo isso em vista, sem dúvidas as experiências e a convivência na cidade retratam os problemas sociais que nela ocorrem. Desse modo, não há motivos claros para relegar a participação dos municípios em políticas públicas estruturais que promovam o bem-estar de sua população.

A estrutura constitucional instituída no sistema colombiano favorece a proximidade entre o cidadão e o poder público. Com isso, recai sobre os prefeitos o primeiro contato com as

questões que envolvem criminalidade e violência local, sendo o município captador de demandas sociais e dos problemas dela decorrentes.

Nesse contexto, o gerenciamento de políticas públicas de segurança municipais, defendido por autores como Velásquez (2006), pauta-se no sentido de que as autoridades locais devem gerir a segurança dos cidadãos, pois são essas que, em qualquer Estado, estão mais próximas da vida cotidiana. Dito de outro modo: enquanto as autoridades nacionais são aquelas encarregadas de fixar as linhas gerais de ação, as quais devem ser desenvolvidas em todo território, as autoridades locais representam diretamente o Estado, num primeiro momento, devendo possuir a prerrogativa de responder às problemáticas que afetam a convivência e a segurança dos munícipes.

Para o sociólogo colombiano, ao se atribuírem aos administradores locais maiores competências em matéria de segurança, teriam esses maior incidência e gerenciamento sobre essas políticas públicas, com especial enfoque em regiões com altos índices de violência, a exemplo de algumas cidades daquele país. Em outras palavras, o fato de os administradores locais possuírem maior proximidade com as comunidades e atuarem em várias camadas sociais — ou por terem a responsabilidade na gestão de praticamente boa parte das demais políticas sociais — permite ao gestor um diagnóstico mais apurado das suas demandas e o desenvolvimento de estratégias que possam auxiliar no controle da violência. Nesse sentido, as autoridades locais têm jurisdição sobre determinados territórios e, por isso, gozam da possibilidade de intervir mais rapidamente sobre os problemas de segurança. Além disso, contam com mais elementos para a formação de um juízo, obviamente seguindo as linhas gerais de ação que, indiscutivelmente, provêm do nível nacional (VELASQUEZ, 2006, p. 187).

A experiência vivenciada nas cidades colombianas revela a importância da administração local e prioriza o conceito de segurança cidadã como modelo de sucesso a ser adotado. Gaviria (2007) destaca a importância desse modelo, permitindo complementar esforços locais com os nacionais, trazendo, como experiência, a distrital de Bogotá, Colômbia (1995-2003). Demonstra-se que muitos delitos possuem particularidades, e que suas soluções devem ser abordadas pelas autoridades da própria jurisdição, modificando a tendência a responsabilizar apenas o governo nacional.

Assim, os prefeitos que administraram a cidade, entre 1995 e 2003, assumiram, de maneira direta, a gestão dos problemas de segurança e de convivência, cumprindo as disposições da Constituição e da legislação vigentes, elaborando e implementando um plano integral, o qual executou uma série de projetos e de programas orientados à prevenção e à melhoria da convivência cidadã. Alguns indicadores criminais diminuíram em quase 70%,

como no caso dos homicídios, por exemplo, bem como houve redução no número de mortes em acidentes de trânsito, que passaram de 1.387, em 1995, a 598, em 2003. Além disso, houve resultados positivos na redução dos demais delitos (VELASQUEZ, 2006).

Para o autor, dentre as principais características resultantes do processo vivido em Bogotá, destacam-se: gestão institucional do tema por parte da autoridade administrativa mais alta do município (responsável político pelo tema); plano de segurança e convivência; justiça próxima do cidadão; atenção a jovens envolvidos em assuntos de violência e consumo de drogas; melhoria da convivência e, além disso, recuperação de lugares críticos e do espaço público, conforme a “teoria das janelas quebradas”; fechamento de bares e locais de venda de bebidas alcoólicas; fortalecimento da polícia metropolitana; desarmamento.

Quanto a esse último, bem como quanto ao controle de venda de bebidas alcoólicas, nota-se que, por si só, não resultaram diretamente na redução dos casos dos homicídios e das lesões comuns. Na realidade, esses quadros dependem da conjugação e do sucesso das demais políticas públicas adotadas na região. No caso bogotano, as políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de ações gerenciadas pelo ente distrital e, uma vez que cada instituição realizou, em sua área, o que lhe cabia, absorvendo o êxito em seus resultados.

Mesmo considerando a redução em alguns indicadores criminais, Gaviria (2007) aponta que a experiência colombiana ainda necessita de transformações estruturais. Essas devem ser feitas a fim de se configurar um novo campo de controle da violência, pois as condições não se deram e nem mesmo foram criadas para que os cidadãos passassem a constituir uma das forças da estrutura de poder dominante.

No caso de Bogotá, a implementação de novas políticas públicas de segurança relaciona-se mais com mudança de estilo e de expressão retórica do que com uma mudança estrutural. Atualmente, as questões de controle da violência estão cobertas por um discurso politizado, e cada decisão recebe ampla publicidade. As políticas públicas bogotanas não são o resultado de um amplo movimento popular, mas, sim, a conquista de profissionais e políticos “reformistas” (GAVIRIA, 2007, p. 329).

Só foi possível que os administradores distritais assumissem as políticas públicas de segurança graças ao desenho institucional do sistema de segurança pública, o qual está previsto na Constituição da Colômbia, de 1991, e na legislação infraconstitucional, a qual rompeu com o antigo sistema centralizador.

Para Kopittke (2016), o marco democrático dessa Constituição permitiu a estruturação do sistema de segurança, ao criar uma cadeia de comando da polícia nacional, a qual começa pelo presidente, passa pelo governador e delega ao prefeito a autoridade de polícia do município

(art. 315). Esse modelo diverge do arranjo institucional brasileiro, o qual outorga aos entes federados autonomia político-administrativa, enquanto a estrutura colombiana torna o prefeito subordinado aos outros dois governos (estadual e federal).

Nesse sentido, o autor destaca a figura do prefeito como primeira autoridade de polícia do município. Em alguns casos, essa autoridade assume diretamente a responsabilidade pelas ações locais, a exemplo de Bogotá, onde o prefeito Antanas Mockus (1995-1997 e 2001-2003), ao assumir a prefeitura da cidade, colocou o tema da segurança como a prioridade de sua gestão, criando a Subsecretaria para a Convivência e a Segurança Cidadã, formada por uma equipe técnica multidisciplinar, e o Conselho de Segurança da Cidade, formado pelos comandantes de todas as unidades especiais e distritais da polícia, conselheiros locais e secretários municipais (sem possibilidade de delegação). Além disso, coordenou, pessoalmente, as ações (KOPITTKKE, 2016, p. 433).

A grande vocação do município na coordenação e na articulação dos diversos atores sociais, os quais detêm responsabilidades na promoção da segurança pública (considerando-se que as cidades são a face mais visível dos problemas relacionados à violência e à criminalidade), pode ser positivamente explorada devido à capacidade de propor ações, convocar os diferentes setores do sistema de segurança pública e criar estreitas relações com o sistema de justiça criminal, ministério público e demais atores envolvidos.

A cidade de Medellín, tida como uma das mais violenta da América do Sul nos anos 1980 e 1990, incluiu um programa que procurou identificar e classificar problemas de segurança e de convivência em cada distrito e bairro, a fim de gerar respostas específicas, utilizando-se de estratégias com base na gravidade da situação e nas particularidades sociais e econômicas de bairros e regiões. Assim, a cidade conseguiu transformar áreas que geravam medo em pontos seguros e de convívio (LIMA, 2016).

#### **4.1.2 O caso canadense**

Noutra análise internacional, Lima (2016) cita a experiência canadense, demonstrando a capacidade de gestão de algumas cidades no enfrentamento da criminalidade e na promoção da segurança pública local. Como exemplo, tem-se a cidade de Toronto, onde o comando das políticas de segurança, que integram o programa *Safer Cities*, promovem canais de cooperação entre os entes envolvidos no combate à violência — como governo central, polícia e comunidade — e toma a dianteira no planejamento de projetos que podem ter consequências na segurança do cidadão, como intervenções em ruas, parques e transporte público. Hoje, o município é considerado um dos mais seguros do mundo (LIMA, 2016, p. 11).

Um dos aspectos relevantes adotado pela Toronto *Police Service* consiste na prevenção ao crime, reconhecendo que ela é um componente-chave da mobilização da comunidade — e que fortes parcerias com a comunidade são um elemento essencial de qualquer estratégia de redução do crime. A Unidade de Parcerias e Engajamento com a Comunidade educa e auxilia os membros dali a estarem mais conscientes de sua própria segurança e a serem proativos na redução do crime e na eliminação de oportunidades para que ele ocorra.

#### **4.1.3 O caso português**

A literatura demonstra que alguns países adotam o sistema descentralizado de segurança pública. Em alguns deles, há características e estruturas que permitem um sistema verticalizado de municipalização; já outros, apresentam apenas traços de polícia comunitária, as quais são exercidas pelas polícias nacionais, estaduais ou locais.

O sistema de segurança pública pode ser estruturado constitucionalmente e/ou simplesmente ser estabelecido pelo conjunto normativo infraconstitucional ou regulamentado por uma lei específica. Um exemplo que usa as duas estruturas é o caso português, cuja Constituição prevê, em seu artigo 272, que: 1. a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos; 2. as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário, sendo também disciplinado que a lei fixará o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional (PORTUGAL, 1974).

Considerando que a previsão da segurança pública decorre da Constituição da República Portuguesa e é estruturada por lei, sua Polícia de Segurança Pública (PSP) também é responsável por fornecer o pessoal policial que integra as polícias municipais de Lisboa e do Porto, por exemplo, dependendo diretamente das administrações municipais dessas cidades para seu funcionamento.

Sua organização é única para todo o território nacional, e está hierarquicamente integrada em todos os níveis da sua estrutura, com respeito pela diferenciação entre funções policiais e funções gerais de gestão e de administração públicas. A entidade é considerada força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, tendo por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei (Polícia de Segurança Pública – PSP).



#### 4.1.4 O caso espanhol

O sistema espanhol também é referenciado por Lima (2016), quando nos apresenta aquele utilizado na cidade de Madrid. Lá, o êxito das políticas locais de segurança pôde-se dar devido a programas experimentais que buscam sugestões de “linhas de melhora”, os quais apresentavam, por exemplo, discussões do tema segurança com a população a fim de encontrar soluções simples e eficientes. Ressalta-se que as ações locais têm potencial e capacidade de gerar resultados; portanto, é fundamental que o gestor municipal compreenda o protagonismo do município e assuma que “segurança pública” é um problema que pode e deve ser enfrentado por ele — e não só pelos estados ou pela União.

Tradicionalmente, os municípios na Espanha já assumem um papel “oculto” na gestão de segurança, por exemplo, ao financiarem as polícias estaduais, na forma de pagamento de alugueis, combustível para viaturas e até auxílio pró-labore direto a policiais. Muitas vezes, isso acaba sendo uma maneira paliativa de investir em segurança, o que dá ao gestor municipal a sensação de estar cumprindo o seu papel no setor. Entretanto, apenas “pagar a conta” das polícias não responde ao potencial nem aos desafios da cidade na gestão da segurança (LIMA, 2016, p. 12).

A previsão constitucional da segurança pública espanhola decorre do artigo 104, prevendo que: 1. as forças e os corpos de segurança, sob a dependência do governo, terão como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos; e 2. uma lei orgânica determinará funções, princípios básicos de atuação e estatutos de forças e corpos de segurança.

Desse modo, o Estado detém competência exclusiva sobre a matéria (art. 149. 1), prevendo, ainda, a possibilidade de criação de polícias pelas comunidades autônomas, na forma que se estabeleça nos respectivos estatutos, no quadro do que disponha uma lei orgânica (art. 149, 1, 29º) (ESPAÑA, 1978).

A chegada da democracia e da Constituição de 1978, na Espanha, significou uma mudança na sociedade e, portanto, na Polícia Municipal, sendo que o enquadramento jurídico dessas instituições teve por base a Constituição e a Lei Orgânica das Forças e Órgãos de Segurança, que criam um novo modelo policial estabelecendo os seus princípios básicos de atuação.

Sobre a organização e direção da polícia municipal, Madrid, por exemplo, gerencia e administra sua própria polícia, tendo em suas mãos recursos financeiros, materiais e humanos, além de ferramentas de gestão e tudo relacionado aos meios tecnológicos e de comunicação.

Sua lei de organização estabeleceu um novo regulamento, adaptando-se aos critérios de gestão da qualidade, fazendo com que a cidade iniciasse diversos programas visando a melhoria de suas políticas de segurança, como os projetos “Madrid Seguro 2004-2007”, e, posteriormente, “Madrid Seguro 2008-2011” (MADRID).

Em 2010, a polícia municipal adquiriu poderes para receber denúncias e apurar os fatos relativos a determinadas infrações penais, quando constituem contraordenações ou crimes menos graves, em matérias como lesões, violência doméstica e de gênero, crimes contra menores, violação de sentenças e mandados de retirada, furto, crimes contra a segurança no trânsito, ameaças, coerção e danos e crimes contra trabalhadores e contra consumidores e usuários.

O corpo de polícia municipal de Madrid, de acordo com a lei orgânica 2/1986, de 13 de março, das forças e órgãos de segurança, é um instituto armado, de natureza civil, com estrutura e organização hierárquica, desenvolvendo as suas competências em matéria de segurança. Cada um dos distritos tem uma unidade de polícia municipal sob o comando de um presidente da Câmara, sendo as distritais as principais responsáveis pela vigilância dos espaços públicos, garantindo a convivência normal e evitando a prática de atos criminosos, exercendo as funções de polícia administrativa cabíveis e atuando em coordenação com a regulação da circulação com o corpo de agentes de mobilidade.

Além disso, o corpo de polícia conta com várias unidades especializadas, cuja função é realizar tarefas específicas, como segurança cidadã, segurança rodoviária, polícia judiciária, ambiente, violência doméstica e de gênero, dando apoio às unidades territoriais.

#### 4.2 MODELOS E EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA NO BRASIL

Conforme mencionado, nosso modelo constitucional de 1988 modificou profundamente a posição dos municípios, considerando-os componentes da estrutura federativa e entidade estatal integrante da federação, dotados de autonomia política, administrativa e financeira — uma peculiaridade do município brasileiro.

Esse *status* outorgado fez com que algumas cidades passassem a pautar o tema segurança pública em suas agendas, avocando para si atribuições não positivadas no subsistema constitucional de segurança pública. Conseqüentemente, novos atores municipais começaram a alargar seu espectro de ações e a desenvolverem políticas próprias para solucionar seus problemas locais, alterando, ainda que de maneira incipiente, a dinâmica federativa na matéria.

Devido à diversidade e à peculiaridade do município brasileiro, obviamente, para defendermos o gerenciamento de ações municipais de segurança como um todo, devemos levar em consideração, primeiramente, aspectos relacionados à capacidade de gestão; diferenças estruturais; população; território; arrecadação; e a principal atividade desenvolvida (como turismo, agronegócio, cidades industriais, centros financeiros), além de outras características das mais de 5 mil unidades federativas do país.

Algumas experiências pontuais sugerem que a inserção dos municípios em ações securitárias pode trazer resultados positivos, quando essas unidades assumem o protagonismo das políticas públicas e tornam-se independentes de ações e planejamentos dos estados-membros, principalmente quando essa inserção não se resume ao aumento dos efetivos das guardas municipais, ou, ainda, a mais policiais estaduais e federais.

Embora se considere que o aumento dos efetivos policiais é fundamental para o incremento da sensação de segurança, observa-se que essa não é a única resolução dos problemas ligados à criminalidade e à violência. Considera-se primordial um modelo que contemple diversos atores sociais, permitindo a reunião e a participação efetiva do Estado para tornar as cidades verdadeiros espaços de desenvolvimento social, instituindo, para isso, uma rede de proteção composta por policiais e por agentes públicos de diversos setores, além de contar com a participação da sociedade civil.

Os defensores do novo modelo de segurança reforçam que as ações locais têm potencial de gerar resultados satisfatórios, desde que o administrador compreenda o pioneirismo do município em assumir que a segurança pública não é apenas um problema a ser enfrentado pelos estados ou pela União, pois os desafios da cidade, na gestão da segurança, são complexos e não se resumem apenas ao custeio ou à infraestrutura das polícias estaduais.

Nesse sentido, Figueira (2016, p. 129) defende que o município é um ator-chave na redução da criminalidade, revelando mais efetividade em sua participação, por meio de políticas que se empenham em criar e manter *espaços urbanos seguros*, principalmente relacionando a dinâmica da segurança pública às características do desenho arquitetônico e do planejamento urbano.

Para o autor essa proposta de intervenção foi elaborada pelo Ministério da Justiça em 2011, apresentando-se da seguinte forma: “[...] espaços seguros são ambientes públicos, planejados, projetados e administrados de forma participativa, com vistas a reduzir a incidência de delitos e da violência, aumentar a sensação de segurança das pessoas que os utilizam, bem como a sua permanência no local e a apropriação da comunidade para atividades de convivência, melhorando, assim, a qualidade de vida da população” (BRASIL, 2011).

Conforme essa análise, as cidades devem modificar áreas marcadas pela insegurança e pela segregação. Para que isso ocorra, é necessário ampliar as possibilidades de apropriação e de uso do espaço público pela população, por meio de ações integradas que promovam o bem-estar social, elaborando diagnósticos urbanísticos que considerem a segurança dos espaços urbanos de forma ampla. Dessa forma, a atuação dos agentes locais consiste em verificar quais são os crimes mais recorrentes na região, consultando moradores e comerciantes sobre a sensação de insegurança e mapeando o uso dos equipamentos públicos, para identificar elementos e configurações arquitetônicas que facilitem a ocorrência de delitos. Além disso, é claro, é preciso que a polícia de proximidade realize seu papel como interlocutora das demandas sociais e atue, prioritariamente, na prevenção de delitos (LIMA, 2016, p. 14).

Segundo Lima:

As experiências no exterior e no Brasil mostram que envolver a comunidade desde o início dos projetos é um caminho de sucesso. Isso instiga o interesse da população pelos processos e pela apropriação dos espaços em renovação durante e após as intervenções do poder público. Outro ponto chave é planejar a revitalização dos espaços de modo a envolver públicos diferentes, mas sempre com foco no estrato mais vulnerável da sociedade, a ser identificado em levantamentos prévios. Trata-se de uma tarefa complexa, que transcende a área de segurança e demanda ação coordenada entre diferentes áreas da administração municipal. É preciso que o município tenha pessoal técnico qualificado para gerir projetos e promover a capacitação da comunidade, que pode assim se envolver e contribuir de forma ativa nas intervenções (LIMA, 2016, p. 15).

A reunião desses novos atores e a cooperação dos órgãos policiais atribuiria à polícia do município as tarefas preventivas e ostensivas e, principalmente, o trabalho social, na coleta de problemas que as pessoas e as cidades enfrentam diariamente. Isso ocorreria dentro da concepção de uma autêntica polícia comunitária, propondo uma nova proximidade filosófica, organizacional e operacional da polícia ao meio urbano. Ademais, sugerir-se-ia uma parceria entre a força policial e a comunidade, a fim de controlar a criminalidade e gerir a ordem pública, assim como desenvolver programas de prevenção ao crime e promover a cidadania.

Algumas experiências em ações municipais podem ser observadas, como, por exemplo, no município de Canoas-RS. Segundo a análise de Kopittke (2016), a cidade destacou-se ao colocar, como pauta prioritária em sua gestão, o campo da segurança pública. Inicialmente, a Secretaria Municipal (formada por não policiais com conhecimento técnico sobre o tema) estabeleceu parcerias com grandes instituições de ensino superior. Com isso, implementou projetos e criou o Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Para que isso ocorresse, contou

com a participação das polícias (federal e estadual), do Ministério Público, das secretarias municipais, da guarda municipal (que foi reestruturada e focada na violência escolar), além dos serviços de fiscalização municipal.

Em um dos bairros mais violentos da cidade, a intervenção foi desenvolvida em seis etapas: 1) operação policial repressiva; 2) operação de saturação policial; 3) projetos sociais de prevenção à violência; 4) projetos de reurbanização; 5) tecnologias de prevenção; 6) policiamento comunitário.

Somados a esses esforços, o município investiu em projetos sociais de prevenção à violência; infraestrutura urbana (como iluminação pública, asfaltamento e revitalização de pequenos espaços); fortalecimento da integração com as polícias estaduais; além do incentivo municipal aos policiais participantes do programa.

Quanto aos resultados obtidos, segundo o Observatório Municipal, a taxa de roubo de veículos no município caiu de 83,9, em 2009, para 35,5, em 2013. As mortes violentas, que vinham subindo anualmente, caíram de 154, em 2009, para 117, em 2013 — período em que as taxas de homicídio no Estado subiram 40% (KOPITTKKE, 2016, p. 438).

Embora os resultados apresentados após o implemento de programas sejam pontuais em alguns indicativos de crime — e levando-se em consideração as dificuldades e a metodologia para apuração dos dados que envolvem as diversas ramificações da segurança —, é possível observar grandes investimentos nas secretarias municipais de segurança com o intuito de reestruturá-las. Com isso, elas se tornaram órgãos centralizadores, unificando diversos atores sociais, os quais atuam nas políticas de segurança, e buscaram integrar as polícias e os centros de monitoramento.

Uma das características dessas secretarias é a possibilidade de centralizar diversas ações que elas podem coordenar. Um exemplo disso é a Secretaria de Segurança e Mobilidade Urbana do município de Barueri-SP. As atribuições desse órgão desdobram-se em: 1) coordenar as ações relativas às políticas públicas voltadas à segurança do cidadão em cooperação com os órgãos do estado e da união; 2) exercer os serviços de proteção preventiva e ostensiva, por intermédio da Guarda Civil municipal; 3) fiscalizar o trânsito; 4) realizar a proteção e a defesa civil; 5) fazer o resgate, salvamento e o pronto atendimento para a redução do risco de desastres; 6) atuar em assuntos estratégicos e de inteligência, entre outros serviços, adotando um verdadeiro centro de gerenciamento de ações voltadas à segurança municipal (BARUERI, 2017).

Para Kahn e Zanetic (2009), os municípios perceberam o potencial amplo de atuação das prefeituras por intermédio de suas guardas por meio de serviços como: 1) benfeitorias urbanas (iluminação); 2) investimentos nos jovens, especialmente na periferia; 3) parceria com o governo estadual; 4) criação de conselhos de segurança; 5) conscientização sobre armas; 6) fiscalização dos estabelecimentos comerciais; 7) reorientação da Guarda Municipal, frisando aspectos como policiamento comunitário e preventivo.

Em sua perspectiva, os autores supracitados, colocam que os recursos de que o poder público municipal dispõe são eficazes para lidar com a criminalidade e podem auxiliar na qualidade de vida da população. Isso se contrapõe ao modelo tradicional de segurança, o qual é centrado no modelo reativo ao crime, abordando alternativamente a problemática, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial (múltiplas agências dentro do município) e comunitário. Além disso, esse novo modelo agiria convertendo essas ações em tema transversal no conjunto das políticas públicas municipais, sendo a ação policial apenas uma das vertentes para se abordar uma conduta antissocial.

Retomando os experimentos da cidade de Canoas-RS, Azevedo (2013) apresenta suas impressões em estudo comparado, ao pesquisar aspectos daquela cidade e de Jaboatão dos Guararapes-PE, entre os anos de 2011 e 2012. Em sua pesquisa, o autor apresenta a oitiva de moradores locais e de gestores atuantes na segurança pública municipal. Ademais, Azevedo ainda apresenta dados gerados nessas cidades após a implementação do Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).

Os resultados corroboram os argumentos acerca da importância da institucionalização de algumas políticas públicas municipais, destacando-se, entre elas, as reuniões realizadas pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal, que geraram frutos para o desenvolvimento de programas municipais de enfrentamento à criminalidade violenta e às drogas, além da integração com diversos órgãos ligados à segurança. Noutra vertente, foram utilizados mecanismos de prevenção à violência nas comunidades marcadas pela vulnerabilidade social; a recuperação de espaços públicos; o reforço no policiamento; e a regulação dos espaços comerciais. Foram apresentados dados que permitiram identificar, de forma mais ampla, um conjunto de percepções sociais a respeito de políticas públicas de segurança e da própria sensação de segurança nos locais pesquisados.

Embora os dados apresentados sejam positivos, Azevedo (2013) menciona que, segundo os estudos levantados, a redução das taxas de violência e a melhoria na segurança pública da população não estão diretamente relacionadas com as políticas públicas municipais implementadas no período. Sua conclusão foi a de que a obtenção de resultados efetivos

depende de esforços para articular a captação de recursos federais e estaduais; da ação integrada das diversas agências; e da participação das guardas municipais, que atuam de forma combinada com as polícias e articulada com as novas tecnologias. Além de tudo isso, dever-se-iam constituir equipes e implementar políticas que não constavam no rol de atribuições dos municípios (AZEVEDO, 2013, p. 373).

Como já foi apresentado em outros momentos desta dissertação, compreendemos que, na atualidade, a concepção tradicional de segurança pública costuma resumir a ação do poder público à atividade das polícias, como se elas sozinhas pudessem atuar para prevenir a crise endêmica de violência que acomete o país. Esse modelo também se resume a uma atuação reativa, em que as forças públicas atuam apenas após a ocorrência do crime, seja pelo acionamento do policiamento ostensivo, seja pelo processo investigativo ou pelo procedimento judicial. Nesse modelo, os municípios tendem a afirmar que não possuem responsabilidade alguma sobre o problema da violência, uma vez que ele se resume à atuação das polícias e do sistema de justiça (REDE JUNTOS, 2017, p. 11).

Por outro lado, na concepção inovadora que alguns municípios vêm adotando, a construção de políticas de segurança em seu território é realizada por meio de uma agenda proativa, a qual é compartilhada com todas as instituições públicas, as secretarias municipais e a sociedade, tendência observada em outros diversos países.

Alguns exemplos exitosos podem ser identificados nos estudos apresentados pelo Instituto Cidade Segura, realizado em Pelotas-RS, em 2017. O município implementou o programa municipal Pacto pela Paz, entre maio e outubro de 2017, propondo a formulação de uma grande agenda pública conjunta, capaz de mobilizar os mais diversos atores públicos e sociais. Os resultados do programa, segundo o Observatório Municipal de Segurança, em parceria com as polícias militar e civil, apresentaram a primeira queda em alguns índices de violência, após meses de agravamento da situação.

Além das polícias, participaram das ações a Guarda Municipal e a fiscalização da prefeitura (trânsito, alvarás e vigilância sanitária). De acordo com a pesquisa, apesar da gravidade do problema, nosso país ainda apresenta escassez de iniciativas inovadoras para tentar superar a violência. Em geral, convivemos com discursos que repetem a mesma forma de ação, sem produzir resultados positivos.

A implementação de políticas públicas municipais em segurança já ocorreu em algumas cidades brasileiras que ousaram remodelar seu sistema de proteção, independentemente do desenho constitucional. Porém, a efetividade dos resultados obtidos correlaciona-se a diversos outros fatores, como questões relacionadas ao aumento de renda, à queda do desemprego, ao

aumento da educação, ao controle do consumo de álcool, aos programas de inclusão social, à fiscalização, ao policiamento comunitário e preventivo, entre outros.

Nas últimas três décadas, houve um acúmulo substancial de experimentos de políticas de segurança pública. A partir dos anos 2000, alguns estados e municípios brasileiros passaram a assimilar a experiência estrangeira e a introduzir políticas e ações inovadoras, demonstrando que as mudanças no modelo de gestão da segurança pública, com planejamento e orientação por resultados, a qualificação do trabalho policial e as ações preventivas no campo social geram resultados. Esse conhecimento acumulado teve gradativa disseminação e pode explicar parcela do movimento de diminuição dos homicídios em pelo menos alguns estados brasileiros (IPEA, 2020).

Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, foi uma das cidades que, desde 2001, incorporaram, em sua agenda, preceitos de polícia cidadã. Isso foi feito com base em ações que promovem a resolução pacífica dos conflitos e o aumento da sensação de segurança, com foco na prevenção ao crime, por meio do desenvolvimento de políticas sociais que assegurassem a cidadania e o respeito à dignidade (SPANIOL, 2008).

Em decorrência do contexto que imperava à época (altos índices de violência, chegando a figurar entre as cidades mais violentas do país, no fim dos anos 1990, antes do implemento dos programas), a cidade implementou um programa de redução da violência. Ele contou com a articulação dos outros entes federados, da sociedade civil e dos demais agentes sociais, para traçar o diagnóstico da situação, por meio do mapeamento da criminalidade e das áreas de vulnerabilidade social (MIKI, 2008, p. 109).

Durante a implementação de três planos municipais de segurança, entre 2001 e 2011, inicialmente a cidade promoveu a prevenção delitiva e a melhoria da qualidade de vida, investindo na melhoria das forças de segurança; em políticas públicas de inclusão social; na participação popular; e na fiscalização focada no cumprimento das medidas de prevenção (SPANIOL, 2016). O resultado dessa experiência foi a redução de 60% na taxa de homicídios, de 55% na de violência de gênero, 30% nas taxas de acidentes de trânsito e de 55% quanto aos incidentes de violência doméstica.

O município, após colher os primeiros resultados desde a implantação do primeiro plano, investiu em urbanização, gestão de suas agências locais e identificação dos agentes potencializadores da criminalidade. Após 10 anos de gestão da segurança, que envolveu a articulação de diversos atores, o município deixou o posto de ser considerado o mais violento do estado de São Paulo.



Um dos pilares das ações bem-sucedidas na cidade foi o planejamento das ações por meio do Conselho Municipal de Segurança e as reuniões do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M). Além disso, também houve a articulação entre as polícias e a tendência de planejar e executar ações integradas de prevenção e combate ao crime, no âmbito do consórcio intermunicipal do grande ABCD (DIADEMA, 2005; 2011).

Com as razões descritas, mostra-se que, desde a redemocratização, alguns dos municípios brasileiros têm assumido novas responsabilidades na segurança pública. Porém, esse novo papel pode-se apresentar tanto da forma tradicional quanto da forma inovadora — ambas apresentadas nesta dissertação.

Embora, no país, as discussões sobre a segurança pública ainda tenham, tradicionalmente, ficado restritas às competências legais das polícias, normalmente orientadas por disputas de poder entre as corporações (KOPITTKKE, 2016, p. 439), nota-se que o avanço nessa seara ocorrerá se municípios assumirem a liderança da construção desse novo modelo, sem lutas para “municipalizar” o antigo modelo (que se tem mostrado ineficiente para reduzir a violência). Esse novo modelo seria aquele em que o espaço da cidade tornar-se-ia um catalisador da convivência, do exercício da cidadania e da construção da paz.

Características já apontadas nesta dissertação (como a possibilidade de o poder público local manter-se próximo dos munícipes) seriam as responsáveis pelo diagnóstico mais fácil de crises sociais e de fatores geradores de insegurança. Isso permitiria a implementação de políticas de segurança mais adequadas e pormenorizadas para cada município, sendo realizadas no varejo e não mais no atacado.

#### 4.3 O MUNICÍPIO E A PREVENÇÃO

Segundo dados do *Atlas da Violência*, ainda que uma política de segurança pública tenha como característica principal a universalidade, além do planejamento para a prevenção e o controle do crime, deve-se levar em conta a focalização territorial, ou uma maior ênfase de determinadas ações em alguns territórios. Deve-se, também, ter em vista que a prevalência do fenômeno criminal ocorre de forma concentrada (IPEA/FBSP, 2018).

O estudo aponta que, em 2016, 50% das mortes violentas ocorridas no país aconteceram em 123 municípios, o que corresponde a 2,2% do total de municípios. Comparando com 2015, quando 109 municípios respondiam por metade das mortes violentas, percebeu-se um aumento no número de municípios que respondem por essa fatia. Isso, certamente, é parte de um

processo em curso, desde meados dos anos 2000, quando se tem observado um espraiamento do crime para cidades menores.

Observa-se que a centralização das ações criminosas é um fenômeno que impacta diretamente no cotidiano das cidades, principalmente nas grandes aglomerações urbanas, as quais tendem a apresentar maior número de crimes e sensação de medo e insegurança. Por conta disso, é imperioso discutirmos quais mecanismos de controle da criminalidade violenta são mais eficientes para se amoldarem às políticas públicas locais, principalmente dada a competência dos municípios brasileiros.

A relação das cidades contemporâneas com a insegurança também é marcada por outras características que precisam ser destacadas. No caso do Brasil, por exemplo, considerando o perfil de suas grandes metrópoles, é possível afirmar que elas possuem um padrão de segregação espacial que as divide entre centro *versus* periferia — com territórios apartados dentro da mesma cidade, nos quais parte da população não tem acesso a políticas públicas nem vê seus direitos básicos atendidos. A distribuição de crimes violentos letais também segue esse padrão, distribuindo-se, de maneira desigual, pelas cidades e concentrando-se nos locais com maior vulnerabilidade social (FBSP, 2014).

A sensação de segurança, oriunda do patrulhamento ostensivo e relacionada a uma concepção tradicional de segurança pública, aponta que os esforços para reduzir a violência devem estar voltados para o aumento dos efetivos do policiamento. Esse modelo, atualmente criticado e jocosamente chamado de “mito do espantalho” (HIPÓLITO, 2012), sobrecarrega os efetivos policiais a darem respostas a todos os tipos de demandas que envolvem violência e criminalidade.

Na prática, esse modelo acaba sendo a preferência do administrador público, pois o investimento em equipamentos bélicos, aumento de efetivo, instalações e prédios policiais, viaturas, entre outros, invariavelmente traduzem-se, no imaginário da população, como sendo a melhor alternativa visando à proteção e à segurança.

Mesmo considerando que os investimentos nessa área impactam direta e imediatamente na sensação de segurança, considera-se que, noutra esteira, encontram-se os investimentos no campo preventivo. Tais investimentos, contudo, demandam análise técnica, planejamento e ações orientadas aos reais problemas. Essas, no entanto, possuem baixa atratividade com os administradores e produzem baixa visibilidade eleitoral, e a obtenção de resultados ocorre somente em médio e longo prazo.

Numa análise comparativa com outras áreas sociais, a exemplo da saúde, percebe-se que, além de o debate ser multidisciplinar, o sistema funciona de forma interligada com as

demais áreas. Nesses casos, há enfoque sobre as políticas públicas preventivas — caminho que, infelizmente, não foi trilhado (historicamente) pela segurança pública. Um dos motivos para isso é que a prevenção, no campo da segurança pública, requer investimentos em diversas áreas interligadas e no desenvolvimento de ações multidisciplinares.

Para Silveira (2014), o surgimento do conceito de prevenção aplicado a políticas públicas ocorreu, pioneiramente, no campo da saúde, em meados da década de 1950, com as teorizações de Leavell e Clark (1958). De acordo com esse pensamento, é possível antecipar, preceder ou tornar impossível, por meio de uma providência precoce, o desenvolvimento de doenças e agravos à saúde, passando gradativamente a ser aplicado também em outras áreas, inclusive na da segurança pública. Segundo essa linha teórica, os investimentos em políticas de prevenção delitiva podem e devem ser utilizados pelos gestores, visando à diminuição das práticas criminosas, antevendo e, por vezes, impedindo que diversos crimes possam ocorrer em determinadas áreas.

Dias Neto (2005) menciona que a prevenção integrada deve ocorrer por meio da interagencialidade das políticas públicas de segurança, que devem, como um de seus eixos, relativizar o papel do sistema de justiça criminal como instrumento de integração social. O entendimento ratifica a ideia apresentada por Baratta (1999), de se atribuir, ao direito penal, função residual. Essa postura permitiria que esse sistema não fosse visto como única resposta ao problema da violência e da criminalidade, de modo que o direito penal deixaria de ocupar, também, o lugar de outras medidas preventivas necessárias.

Um dos objetivos na implementação dessa interagencialidade é, de acordo com Spaniol (2016), dar

[...] maior sincronia entre as ações policiais e as demais ações governamentais em perspectiva de tratamento preventivo dos problemas, discutindo as dinâmicas de redistribuição das competências institucionais na área da prevenção criminal.

Desta feita, algumas medidas são fundamentais e devem ser difundidas pelo policiamento comunitário, realizado em proximidade com a comunidade, e devem, ainda, ser orientadas para a solução de problemas locais, visando à cooperação entre as agências envolvidas.

O debate sobre segurança, partindo da perspectiva prevencionista, torna o tema não apenas como “questão de polícia” nem como uma ordem pública, que deve ser imposta pelo aparato repressivo do Estado. Na realidade, busca priorizar a diversificação das ações

transversais dos atores envolvidos, delegando a responsabilidade aos três níveis de governo. O senso de cooperação entre órgãos policiais e as demais agências efetiva essa diversidade, principalmente ao se valer de mecanismos que auxiliam nesse processo, a exemplo da aplicação do direito administrativo sancionador, atuando como ferramenta de controle e fiscalização de posturas municipais.

Um ponto interessante a se observar foi a distorção do termo “preventivo”, consolidado, no Brasil, pelo modelo tradicional de segurança pública. Esse modelo de policiamento ostensivo, conhecido no país, carrega conceitos que, de certa forma, impedem a descentralização e os avanços em políticas públicas de segurança e integração dos municípios.

Além disso, foi efetivamente designado pela Constituição Federal às polícias militares (art. 144, § 5º), tendo sua regulamentação legal no Decreto-Lei n.º 667, de 1969, que reorganiza as Polícias Militares, referindo-se à atividade preventiva, em seu artigo 3º: “[...] b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem” (BRASIL, 1969).

O Decreto n.º 88.777, de 1983, vinculou o papel das polícias militares à concepção de policiamento ostensivo (art. 2º, n.º 27): “Policiamento Ostensivo – Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa...”. Nesse sentido, o item 19 do mesmo decreto menciona que: “[...] a manutenção da ordem pública manifesta-se por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública” (BRASIL, 1983).

Embora, constitucionalmente, atribua-se o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública às polícias militares e, além disso, o respectivo decreto discipline que essa tarefa será executada de forma “exclusiva” por essa importante força de segurança, entendemos que ambos os diplomas possuem significativa atecnia em sua redação. Quanto a isso, explicamos que o policiamento ostensivo é uma das modalidades para o exercício da segurança pública, e a própria etimologia da palavra dá-nos indícios de seu significado: “que se faz ou se mostra para ser visto”. Ou seja, todos os órgãos policiais, quer sejam previstos no rol taxativo do artigo 144 da CRFB ou não, ao realizarem patrulhamento e/ou policiamento de forma ostensiva, estarão diretamente exercendo a função de prevenção à criminalidade.

O pesquisador Lawrence Sherman, do Departamento de Justiça americano, definiu a “prevenção do crime” de forma simples e abrangente: “[...] qualquer prática que mostre resultados cientificamente comprovados para reduzir os crimes” (KOPITTKKE, 2016, p. 424). Nos Estados Unidos, em meados dos anos 1970, segundo as pesquisas, evidenciou-se que a

quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo reativo de atendimento de emergência, apresentou relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então.

A partir disso, modificou-se, para sempre, a concepção de que a prevenção se resume a policiamento ostensivo. Para Reiner (2004), Sherman (2003) e Willis (2014), essa concepção sobre “prevenção à violência” decorre de uma nova concepção doutrinária de que “prevenção”, na segurança pública, dá-se por meio de projetos que envolvem diversas agências públicas, que busquem atuar nos fatores de risco para a violência, e são muito mais abrangentes do que simplesmente políticas de segurança pública voltadas ao policiamento. Nesse sentido, indicam que aquelas são voltadas para um sentido mais amplo, envolvendo políticas governamentais, ações sociais integradas e diversos atores sociais. Já as últimas são destinadas às atividades de cunho estritamente policial, nos seus aspectos preventivo (antecipando e coibindo infrações penais) e repressivo/reativo (após a falha na prevenção, quando o delito já ocorreu).

É importante analisarmos que, nesse campo, ganha força o aspecto intergovernamental, que pode ser uma excelente ferramenta para o implemento de políticas públicas preventivas na segurança, principalmente evidenciando o potencial dos municípios na articulação de ações envolvendo seus próprios órgãos e secretarias e coordenando ações e serviços públicos locais que impactam diretamente em ações preventivas à violência.

Para Gonzaga (2020), a criminologia apresenta riquíssima literatura ao tratar do tema prevenção, subdividindo-a em três ordens:

1. Prevenção primária, que consiste na forma mais eficaz de prevenir o cometimento de crimes, uma vez que ela age antes do seu nascedouro, operando-se uma planejada realização de políticas públicas. Registre-se que ela é a forma mais eficaz de impedir o surgimento do crime, uma vez que a sua atuação é feita na origem de tudo.
2. A segunda é a prevenção secundária. É, naturalmente, um pouco mais falha do que a primária, pelo simples fato de já atuar depois que o crime ocorreu. Nesse tipo de prevenção, impera o fortalecimento da polícia, uma vez que qualquer crime que ocorra deve ser por ela combatido.
3. Na chamada prevenção terciária, o criminoso é o alvo a ser mirado, cabendo ao Estado buscar as melhores formas de impedir que ele volte a delinquir.

Com isso, observa-se que a prevenção primária, além de ser efetivamente a mais eficaz, ao prevenir o delito, requer uma maior gama de atores para sua efetivação: o envolvimento de diversos níveis da administração maximiza a atuação nesse segmento. A prevenção primária é desenvolvida por órgãos e agentes policiais e não policiais, tornando a ação policial residual. Nesse campo, destaca-se o importante papel que os municípios podem ter, principalmente no

desenvolvimento das políticas públicas citadas ao longo deste capítulo e às experiências de sucesso adotadas por algumas cidades.

Ainda no campo da criminologia, Kopittke (2016) faz menção à chamada Escola de Chicago, que desenvolveu uma compreensão sobre o crime, na qual as condições urbanas, como densidade, urbanismo e condições básicas de infraestrutura teriam um papel central. Segundo o autor, na ausência de condições básicas, algumas áreas ficariam suscetíveis ao desenvolvimento da delinquência. Para reverter essa situação, seus pensadores começaram a defender a necessidade de “tecnologias sociais”, isto é, intervenções planejadas e de grande impacto nessas áreas, apontando o êxito à forma participativa de sua construção e à forte mobilização social para a transformação do ambiente.

É notório o crescimento de teorias, atividades e programas de prevenção à violência que, diferentemente do nosso modelo tradicional de segurança pública, atribuem importância às parcerias multiagências e multissetoriais, de caráter interdisciplinar, que incorporam conhecimentos de Psicologia, Sociologia, Criminologia, Saúde Pública, Arquitetura e Urbanismo, Educação, Economia e Assistência Social.

As ações e avaliações na área de segurança pública são difíceis de serem realizadas, especialmente no que se refere à prevenção, em função da multiplicidade de dimensões e de setores que devem ser conjugados. Além disso, os efeitos se percebem em médio e longo prazo, e há, ainda, diversos fenômenos a serem observados, tais como a migração do crime de uma área para outra.

Diante de tudo isso, devemos reavaliar o papel dos governos no combate à criminalidade e em sua redução, pois ações isoladas e investimentos somente em órgãos policiais não se mostram suficientes diante da complexidade da política de segurança. Diversos autores, ao repensar o modelo de segurança pública e suas políticas sociais, apontam o caminho da prevenção como uma alternativa na redução dos índices de violência. Nesse contexto, é imperioso observarmos que a participação efetiva da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios pode reconstruir um modelo integrado, para o combate à criminalidade, nas diversas raízes do problema.

## 5 POLÍCIA MUNICIPAL X GUARDA MUNICIPAL

### 5.1 BREVE HISTÓRICO

Um dos exemplos mais clássicos de gerenciamento da segurança pública local por órgão municipalizado encontra-se na Inglaterra, especialmente na cidade de Londres.

Sua atuação remonta a 1829, ano de sua criação. Batizada de “MET” Metropolitan Police, a polícia municipal londrina foi implementada por um ato do parlamento inglês, sendo subordinada ao prefeito da cidade, e tendo como chefe o comissário de polícia.

Segundo Franco (1998) essa polícia dispõe de vários princípios de atuação, destacando-se, entre eles: descentralização; prioridade na prevenção; aprovação pública; cooperação do público; e, principalmente, com a eficiência medida pela não ocorrência de delitos.

Alguns países, utilizando-se da filosofia inglesa de policiamento municipal, adotaram esse sistema, isto é, o modelo em que a polícia seria subordinada ao administrador local e tendo caráter civil — apartada do modelo militar de segurança, servindo de paradigma para diversas cidades espalhadas pelo mundo.

No Brasil, a responsabilização do poder público local pelo provimento da segurança acompanhou boa parte da nossa história, desde a formação das primeiras províncias e vilarejos e, conseqüentemente, de cidades e pequenos núcleos urbanos. A hegemonia do Poder Executivo, em vários momentos, sobressaiu-se em relação aos outros poderes constituídos. Essa é a principal razão da forte tendência centralizadora e hierarquizada das instituições policiais brasileiras, principalmente a partir do início do século XIX, com a instituição do Primeiro Reinado.

Entre os anos de 1808 e 1827, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas; porém, com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império (1832), a organização policial foi descentralizada, prevendo a função dos “Inspetores de Quarteirões” nomeados pela Câmara Municipal (art.16). Dentre diversas funções, detinham: vigiar sobre a prevenção dos crimes; prender os criminosos em flagrante delito, pronunciados ou condenados; observar e guardar as ordens e instruções que lhes fossem dadas pelos Juizes de Paz, para o bom desempenho dessas suas obrigações (BRASIL, 1832).

A partir de 1842, com o advento do Regulamento n.º 120, as funções de polícia administrativa e judiciária foram redefinidas (art. 1º). Ali, estabeleceu-se que esse gerenciamento ficaria a cargo do ministro e secretário de Estado dos Negócios da Justiça (§ 1º),

no exercício da suprema inspeção, que lhe pertence como “primeiro chefe e centro de toda a administração policial do Império” (BRASIL, 1842).

O regulamento ainda incumbia a responsabilidade sobre as polícias aos presidentes das províncias, sendo os primeiros administradores e encarregados de manter a segurança e a tranquilidade públicas e de fazer executar as leis (art. 2º), bem como aos Chefes de Polícia no município da Corte e nas províncias (art. 3º), prevendo ainda que “no município da corte e em cada província, haverá um chefe de polícia”.

Em 1866, inspirado no modelo europeu de policiamento, o imperador, por meio do Decreto n.º 3.598, reorganizou a força policial da corte, dividindo-a em dois corpos: um militar e outro civil — sendo este último denominado de “Guarda Urbana”, a qual ficou encarregada da vigilância contínua das cidades. A Guarda Urbana era composta por indivíduos entre 21 e 50 anos, que sabiam ler e escrever, sadios, robustos e de reconhecida moralidade, e atendia às ordens imediatas do Chefe de Polícia (BRASIL, 1866).

Em 1871, houve nova organização da legislação judiciária, conferindo novas atribuições aos chefes de polícia. A criação da Guarda Urbana ensejaria a criação da Guarda Civil, logo após o golpe militar que trouxe a Proclamação da República. Desse modo, as Forças Armadas retomaram efetivamente o poder e transformaram a Guarda Civil Nacional em uma organização de segunda linha do Exército, subordinada a esta. Paulatinamente, a Guarda Civil Nacional foi sendo enfraquecida, até sua completa extinção, em 1922, encerrando esse primeiro ciclo (KOPITTKKE, 2016, p. 74).

Esse padrão de formação, extinção e reorganização das forças policiais brasileiras foi se repetindo ao longo de décadas, a depender das tensões políticas do país, tendo por base a proteção do Estado e a representação dos interesses da elite no poder. O aumento dessas tensões, principalmente após os primeiros anos da República, forçou municípios e estados, desguarnecidos de forças policiais, a criarem suas próprias organizações, visando à preservação das suas administrações e temendo insurreições.

Battibugli (2006, p. 115, 304) ensina que a Guarda Civil de São Paulo, por exemplo, foi reorganizada pelo governo estadual paulista, em 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres, realizando policiamento ostensivo em regiões urbanas. Era uma polícia civil fardada e de carreira, independente da Polícia Civil, e atendia às cidades de grande e médio porte, como São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, Marília e Presidente Prudente. Em 1964, a Guarda Civil chegou a ter metade do orçamento da força pública, de caráter militar, e também metade do efetivo (15 mil na Guarda e 31 mil na força pública).



A criação dessa instituição, em 1926, foi um marco na segurança pública da época, pois sua estruturação era a de uma instituição uniformizada e hierarquizada, que servia para estar ao lado dos munícipes, e era destinada à vigilância e ao policiamento da capital, entre outras funções. Executava também: patrulhamento de ruas, praças e escolas; inspeção da circulação de veículos e pedestres; inspeção de solenidades, festejos e divertimentos públicos, do trânsito e de repartições públicas (SÃO PAULO, 1926). Desde então, as guardas fortaleceram-se, ao longo da primeira metade do século XX, e assumiram caráter mais profissional no período democrático, após 1946.

Em muitos estados, o policiamento ostensivo chegou a ser majoritariamente executado pelas guardas civis, ficando as polícias militares reservadas para as ações de manutenção da ordem (ROCHA, 2015). Esse modelo acabou sendo referenciado para as grandes cidades, pois a presença da Guarda Civil era considerada progresso e civilidade.

Esse sucesso levou os estados a absorvê-las. Sua criação era condicionada a auxiliar a força pública, porém, sem caráter militar. Eram destinadas à vigilância e ao policiamento, pois as forças militares estaduais estavam engajadas em combater as revoltas que ocorriam por todo o país, de forma que as cidades acabavam por ficar quase sem policiamento.

Porém, o Decreto-Lei n.º 667, de 2 de julho de 1969, reorganizou as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos estados, dos territórios e do Distrito Federal. Assim, essas forças civis, que desempenhavam seu papel com proximidade e civilidade, novamente foram extintas, sendo facultado aos seus membros serem aproveitados e integrados pela Força Pública, na forma e nas condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 217, de 8 de abril de 1970. Essa é a origem das polícias militares no formato atual, interrompendo a construção de uma doutrina civil de segurança pública.

Entre as razões de sua extinção, encontra-se o regime de exceção vivido no país à época (1964-1985). Segundo Andrade (2014), “às práticas políticas, a cultura organizacional das instituições, as reformas legislativas, estruturais, foram sendo realizadas sob uma ordem ideológica especificamente militar que não admitia divergências, conflitos e contestação”.

Assim, as instituições de segurança pública foram submetidas a esse processo de militarização, o que naturalmente desdobrou-se na extinção das guardas, principalmente devido à desconfiança que o governo militar tinha em relação a elas, pois imaginava-se que essas instituições eram influenciáveis politicamente e, sendo civis, poderiam votar e ser votadas, o que provocaria desestabilizações no poder dos militares nos estados (MORAES, 2008, p. 62-67).

Esse cenário permaneceu até a Constituinte de 1988, quando, proibidos pelo ministro do Exército de fazer alterações no sistema policial consolidado durante a ditadura militar (GONÇALVES, 2009), a única brecha que os constituintes conseguiram encontrar foi o renascimento das guardas civis. Sua finalidade específica era proteger bens, serviços e instalações dos municípios, conforme futura regulamentação legal, inserindo o § 8º ao artigo 144, no capítulo da Segurança Pública.

Gonçalves (2009) discorre sobre o episódio em que o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, teria afirmado a interlocutores que a Constituinte não poderia modificar a estrutura da segurança pública, pois essa era uma exigência do então ministro do Exército do governo Sarney, general Leônidas Pires.

Desse modo, a partir de 1988, aos municípios foi facultada a criação da sua própria guarda municipal; e, desde então, essas instituições começaram a se proliferar por todo o país, muitas delas nascendo de berços militares, criadas ou comandadas, inicialmente, por oficiais da reserva da Polícia Militar. Mimetizavam esse modelo de organização, com regulamentos, uniformes, viaturas, usos e costumes, e até mesmo a saudação em ato de continência.

Para Kopittke (2016), algumas dessas instituições municipais vêm tentando criar e desenvolver novas atribuições, utilizando um referencial diferente, com base numa concepção preventiva de segurança pública. Também, um falso dilema tem sido colocado sobre o papel das guardas municipais no Brasil, como se só dois caminhos pudessem ser seguidos: ou a guarda como uma nova polícia ostensiva de combate ao crime (leia-se, uma nova Polícia Militar, vestindo uniforme azul marinho), ou a guarda exclusivamente como cuidadora de próprios municipais.

O autor defende que o debate sobre o papel das guardas municipais é muito mais amplo e diz respeito à forma como o Brasil lidará com a violência daqui em diante. A simplificação nas discussões deve-se à visão majoritária, existente no país, que resume segurança pública ao trabalho da polícia, e ainda se limita a ver a atividade policial como ações reativas pós-crime, sejam elas o atendimento a emergências, sejam o combate armado ou a investigação — todas voltadas a realizar a prisão de criminosos (KOPITTKKE, 2016, p. 74).

No debate sobre os municípios como agentes formuladores de políticas de segurança, foi-se chegando a uma diferenciação entre como seria a atuação das polícias estaduais e federal, em franco contato com atos que exigem repressão, e das guardas municipais, focadas na proteção de bens e prevenção de desordens sociais e de conflitos entre os cidadãos (CARNEIRO; TORRIGO, 2006, p. 92).

Segundo dados de 2019, coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 21,3 % dos municípios informaram a existência de Guarda Municipal, o que corresponde a 1.188 municípios brasileiros. Ainda segundo o Instituto, nos municípios com mais de 50 mil habitantes, há um órgão gestor de segurança pública em mais de 60% das prefeituras, enquanto, nos municípios com população acima de 500 mil, o percentual sobe para 97,9%. Os maiores percentuais de municípios com órgão gestor estão no Sudeste e no Nordeste, regiões cujas densidades populacionais são mais elevadas (MUNIC/IBGE, 2020).

Observa-se, portanto, que, desde a promulgação da Constituição de 1988, há uma tendência de criação de guardas, para atuarem em diversas ações, tangencial ou diretamente ligadas à segurança pública, principalmente nos municípios de maior densidade demográfica. Porém, com o crescimento do número de guardas pelo país, naturalmente o volume de ações diárias acompanhou o mesmo fenômeno, ocorrendo, inicialmente, muitas divergências sobre a legalidade dessas ações, principalmente após sua regulamentação pela legislação infraconstitucional. Assim, passaremos a analisar seus aspectos constitucionais e legais, além da sua posição jurídico-normativa, à luz do ordenamento jurídico brasileiro.

## 5.2 ASPECTOS JURÍDICOS E LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

De acordo com a previsão constitucional, § 8º do art. 144, a criação das guardas municipais foi facultada aos municípios que assim o desejarem, para a proteção dos bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Essa regulamentação adveio apenas em 2014, com a promulgação da Lei Federal n.º 13.022, prevendo que essas instituições possuem caráter civil, são uniformizadas e armadas, incumbidas da função de proteção municipal preventiva (art. 2º).

O espírito dessa norma foi o de garantir que as guardas municipais não confundam sua identidade e suas atribuições com as da já instituídas e centenárias polícias militares, que possuem funções constitucionais e legais já consolidadas no ordenamento e cujas atribuições encontram-se enraizadas culturalmente na sociedade.

O Estatuto Geral das Guardas, como ficou conhecida, objetivou não restringir as atuações dessas corporações à simples proteção de próprios municipais, mas instituir princípios e competências que culminem na prestação de um serviço condizente com o papel que os

municípios possam desenvolver, colaborando com o sistema de segurança pública local, diante do atual desenho constitucional.

A origem do Estatuto, segundo Silva (2018), ocorreu dentro do contexto da construção de novas perspectivas para a Política Nacional de Segurança, em 2010. Naquele ano, o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) publicou seu primeiro documento, intitulado *Parecer CONASP 001/2010: O papel do município na segurança pública*. Nele, sugerem-se diversas orientações sobre o novo papel do município e defende-se a regulamentação das guardas municipais com prioridade.

O parecer menciona ser imperativo regulamentar as guardas municipais como órgão complementar da segurança pública, com atribuições que não conflitem com as polícias estaduais e federais. Tais atribuições devem ser centradas em ações preventivas e comunitárias, integradas com as políticas sociais dos governos locais e com a atuação das demais polícias. Recomenda-se até mesmo que os municípios criem centros ou escolas de formação e/ou mediante consórcio intermunicipal (MJ-CONASP, 2010, p. 5).

Para Silva (2018), a fim de atuar na lógica do novo paradigma da segurança, é preciso fortalecer institucionalmente as guardas municipais, para que atuem como mais uma força da segurança pública, a fim de prevenir e reprimir a criminalidade. De forma resumida, a importância da Lei n.º 13.022/2014, portanto, decorre principalmente da reorientação institucional no contexto da segurança pública, visando construir uma identidade civil e operacional, estabelecendo seus princípios mínimos de atuação (art. 3º), quais sejam:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade;
- V - uso progressivo da força (BRASIL, 2014).

Além dos princípios instituídos, o texto prevê diversas competências gerais e específicas de atuação. Dentre as específicas, destacam-se: prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir infrações penais ou administrativas que atentem contra seus bens; proteção sistêmica da população; colaborar com os demais órgãos de segurança pública; pacificar conflitos; competências de trânsito; ações preventivas integradas; prisão diante de flagrante delito.

Para Kopittke (2016), a lei federal aparece no horizonte palpável como bússola e baliza para essas novas corporações da segurança pública. O processo de construção de consenso

mínimo para a aprovação desse diploma legal revela as disputas ideológicas, políticas e corporativas que ocorrem, seja para afirmar as guardas municipais como atores da segurança pública, seja para minimizar seu papel.

Quanto ao uso de arma de fogo pelos seus integrantes, a previsão decorre do artigo 6º, inc. III e IV, da Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), regulamentado pelo Decreto n.º 9.847/19, sendo deferido o porte de arma de fogo em serviço e fora dele, dentro dos limites estaduais e nas cidades limítrofes (BRASIL, 2003).

Previstas constitucionalmente dentro do capítulo da segurança pública, incumbidas da função de proteção municipal preventiva, sendo instituições municipais de caráter civil, uniformizadas e armadas, essas organizações nasceram não para disputar espaços com as outras forças policiais. Vieram, sim, para permitir que a atuação municipal seja mais efetiva, principalmente quando o funcionamento dessas agências encontra-se alinhado com os princípios institucionais estabelecidos pelo ordenamento.

Nesse contexto, o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério da Justiça e Segurança Pública, estabeleceu que as guardas municipais, juntamente com os demais órgãos previstos no artigo 144 da CRFB são “integrantes operacionais do Sistema”, tendo, entre outros objetivos, o de “promover e efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e das unidades municipais” (BRASIL, 2018).

Foureaux (2019) menciona que a lei federal n.º 13.675/18, que criou o Susp, colocou as guardas municipais lado a lado com os órgãos policiais federais e estaduais. Embora não as mencione como órgão policial, não as exclui do sistema de segurança pública do Brasil, apontando-as como um integrante operacional.

Segundo o autor, a Constituição, por opção legislativa, relaciona, de forma exaustiva, os órgãos de natureza policial; porém, não impede que outros órgãos integrem o sistema de segurança pública, sendo a natureza policial de um órgão relevante, na medida em que atua na pacificação social. Por conta disso, a Guarda Municipal é órgão de segurança pública que colabora com os órgãos policiais, em que pese não se tratar de corporação policial.

Embora o texto constitucional aponte a finalidade principal de cada órgão de segurança, não exclui a participação de outros, mesmo que de forma secundária. Assim, em observância ao princípio da máxima efetividade, da unidade da constituição e da concordância prática, todos os órgãos de segurança pública possuem atribuições mínimas que visem à “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (FOUREAUX, 2019, p. 125).

Ainda, buscando elucidar o conjunto normativo que disciplina as ações dessas agências, em 2019, o governo federal, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Senasp, editou um documento chamado de *Princípios doutrinários da Segurança Pública Municipal*, reafirmando que a segurança pública é tema que emergiu como um dos mais importantes para a sociedade brasileira contemporânea, e, em face disso, a reflexão sobre o papel dos municípios nessa lida destacou-se, somando nova energia na luta contra o crime, antes exclusiva de União e Estados.

Nesse contexto, o documento reconhece que:

Prefeitos de todo o país investem de forma crescente em segurança, decisões que resultam, quase sempre, em criação ou aperfeiçoamento de guardas civis municipais, instituições que existem há quase dois séculos e experimentaram longo processo de reconhecimento e aprimoramento, tornando-se, atualmente, fundamentais no aparato estatal que zela pela nossa existência e convivência pacífica, sendo que o papel das Guardas na prevenção primária do crime, adquiriu destacada relevância, com possibilidades de melhoria contínua do serviço prestado, convergindo para o entendimento há muito repetido: A Segurança do Brasil começa no município! (BRASIL, 2019, p. 9).

O documento ainda ratifica a posição dos municípios no cenário da segurança e da ordem pública, sendo esta última definida como “estado social que permite ao cidadão manter seus direitos naturais imprescritíveis, entre eles a liberdade, a propriedade e a segurança”. Define, também, a esfera de atuação das guardas municipais, que devem ser empregadas, prioritariamente, na preservação da ordem pública e na prevenção primária, com vistas a evitar a construção da cadeia de eventos que deságuam na criminalidade violenta, devendo concentrar esforços para garantir a presença ostensiva nos equipamentos e serviços públicos.

Desse modo, as ações devem colaborar com o combate à desordem urbana, preservação do patrimônio ecológico, histórico, cultural e imaterial das cidades, fiscalizar as posturas municipais e proporcionar a convivência harmoniosa da população local, assegurando o livre acesso aos serviços públicos essenciais e preservando a integridade daqueles que mais precisam de alguém para protegê-los.

Porém, conforme mencionamos, no cumprimento de suas funções, os agentes municipais deparam-se com inúmeros questionamentos sobre a legitimidade de suas ações, principalmente quando da execução de tarefas ligadas ao policiamento, a exemplo de dois grandes institutos jurídicos: *prisão em flagrante delito* e *busca pessoal*. Esse é um tema, por vezes, pouco compreendido; porém, muito questionado, principalmente por envolver, ainda que temporariamente, a restrição da esfera de liberdade individual.

No que tange à prisão em flagrante efetuada por agentes da Guarda Municipal, entendemos que esse tema encontra-se praticamente superado, principalmente após o advento da Lei n.º 13.022/14, que prevê, no artigo 5º, inc. XIV, que “compete às guardas encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário”.

Embora o tema *prisões* seja regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941, Código de Processo Penal brasileiro (artigo 301 e seguintes) (que disciplina: “qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”), no caso das guardas, com mais razão, parece-nos ser plenamente cabível esse mister, principalmente por serem agentes públicos imbuídos de diversas competências tangenciais à segurança pública, detendo funções constitucionais mínimas que visem à “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1941).

Noutro giro, a discussão decorre em torno de o flagrante, realizado por agentes municipais, ser realizado de forma compulsória ou facultativa, algo que, embora consideremos as divergências doutrinárias sobre o tema, foge dos objetivos aqui propostos.

Quanto ao tema *busca pessoal*, Lessa (2018) menciona tratar-se de uma discussão polêmica. Isso reside no fato de que “poucos são os que se dispõem a entendê-la, não apenas sob o ponto de vista jurídico, mas sim, e também, sob o administrativo (de segurança)”.

Em apertada síntese, o autor ensina que entre “abordagem”, “busca pessoal”, “busca preventiva” e “fiscalização” — algo a que, nas academias de Direito, pouco destaque se dá — existe uma tênue distinção. Nessa linha, abordar significa aproximar-se de alguém, de modo a interpelar. E isso a polícia faz, diuturnamente. Busca pessoal é, portanto, aquela realizada para fins de obtenção de prova, em caso de prisão; quando determinada no curso de busca domiciliar; ou quando houver a fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida e objetos ou papéis que constituam corpo de delito, levando-se em consideração que a legislação não define o que é “fundada suspeita”.

Busca preventiva decorre primariamente do poder de polícia do Estado e a regra da razoabilidade, impondo deveres, limitando abstenções, sempre em nome do interesse coletivo. Melhor dizendo, é a busca realizada sem escopo processual, mas para fins específicos de vigilância, segurança e garantia da paz pública, que objetiva a fiscalização geral e a prevenção dos delitos e atos antissociais. Essa ação é calcada na Lei Federal n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que define o poder de polícia como:

[...] atividade da administração pública que, limitando, restringindo ou disciplinando direito, interesse ou liberdade (a de ir e vir), regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à ordem, aos costumes, à tranquilidade pública e aos direitos individuais ou coletivos” (BRASIL, 1966).

Dessa maneira, o direito à liberdade deve ser equacionado com as regras de zelo social, sendo que a busca, ante a verificação de um comportamento que possa causar perturbação ou perigo à segurança das pessoas, deve ser feita em nome do interesse público (LESSA, 2018). Disso, podemos inferir que as guardas estão autorizadas a realizar buscas pessoais, sejam elas processuais, preventivas e fiscalizatórias, com o fito de preservar a ordem pública ou de proteger sistemicamente a população que utiliza de bens serviços e instalações municipais? Segundo Avena (2018, p. 579):

Antes da lei 13.022/14, quando as guardas municipais não podiam realizar policiamento ostensivo e exercer funções relacionadas a manutenção da ordem pública e a preservação da incolumidade física das pessoas, entendemos que não lhe era lícito exercer condutas de abordagem, busca pessoal, cumprimento de mandado, de busca, prisão e qualquer atividade inerente a investigação criminal, tendo em vista, a ausência de competência legal e constitucional para isto. Contudo, na medida em que a referida lei ampliou as atribuições das guardas municipais, incorporando-lhes as sobreditas funções, passamos a entender que, daí em diante, passaram a ter, sim, a possibilidade de dar cumprimento a mandados de busca domiciliar e a realizar abordagens para fins de busca pessoal.

Tema polêmico e longe de consenso acadêmico ou jurisprudencial, temos, ainda, algumas hipóteses sobre a busca pessoal oriunda de fiscalização de trânsito, nas intituladas barreiras ou *blitze* policiais previstas no art. 269 do Código de Trânsito Brasileiro. No documento, em seu § 1º, diz-se que a ordem, a fiscalização e as medidas coercitivas adotadas pelas autoridades de trânsito e seus respectivos agentes têm o objetivo de garantir a segurança e a incolumidade física das pessoas.

Nesse sentido, poderiam as guardas municipais aplicar tais medidas, por serem autorizadas a atuar como agentes da autoridade de trânsito, conforme Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro, que disciplina “pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento” (BRASIL, 1997).

Para Lessa (2018), o escopo dos agentes, nesses casos, não é o de efetuar buscas pessoais ou preventivas, mas, sim, inspecionar documentos e condições dos veículos. Nesses termos, se



durante a fiscalização for verificada qualquer hipótese que legitime a busca, aí, sim, o procedimento fiscalizatório passará para o processual ou preventivo, cujos focos são outros.

Considerando que o tema apresenta muitas divergências doutrinárias, é imperioso consignarmos que tais medidas devem possuir seu fundamento de validade em preceitos constitucionais e legais, sob pena de responsabilização do agente que agir fora dos limites legais estabelecidos, principalmente incorrendo em excessos ou abuso de autoridade. Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação dos órgãos correccionais dessas instituições.

Ainda segundo Marcelo Lessa, algumas das atribuições previstas no Estatuto das Guardas são típicas de “polícia”, considerada não apenas como organismo público, mas como a atividade que impõe limites às liberdades individuais e coletivas, com o escopo de salvaguardar a ordem pública. Polícia significa “ordem da cidade”, daí concluirmos não ser ela apenas a nomenclatura de uma instituição civil ou militar, mas também das ações — de “polícia” — que são executadas. Para exercer esse múnus público, fala-se no chamado “poder de polícia”, o qual alguns detratores das guardas civis dizem que lhes falta. Em primeiro lugar, é preciso diferenciar poder “de” polícia do poder “da” polícia, algo que não existe por si só (LESSA, 2018). Do primeiro, as instituições policiais, por serem públicas, também fazem uso.

Conclui o autor:

[...] o guarda civil, por ser um agente público – da administração pública –, detém, sim, poder de polícia, afinal, para exercer suas funções em favor da coletividade, o mesmo torna-se imprescindível. Dizer o contrário é ir contra o espírito da Lei Federal n.º 5.172, a qual deu aos servidores públicos esse “poder” de ação para atingir os fins estabelecidos pela administração (LESSA, 2018).

Considerando que o papel dos municípios em segurança pública encontra-se em fase de consolidação, a atuação das guardas municipais, na ponta, significa haver uma linha tênue entre a proteção municipal preventiva e, não muito raro, o papel reativo/ostensivo ao delito — o que desencadeia, naturalmente, ações de cunho policial, como prisões e busca pessoal. Essas ações ocorrem, principalmente, quando são desempenhadas as funções de patrulhamento preventivo municipal, previstas na Lei n.º 13.022/14, pelo agente público municipal, dentro dos preceitos constitucionais e legais, tendo em vista a proteção sistêmica da população e o interesse público envolvido.

Mesmo considerando sua posição jurídico-constitucional, e que a atuação dessas agências seja incipiente no país, variando muito de acordo com a realidade de cada município, entendemos que a natureza jurídica institucional das guardas seja a de força ou a de órgão de

segurança pública *lato sensu*. Em razão disso, devem gozar de todos os direitos, deveres e prerrogativas que as personifiquem, principalmente devido sua contribuição na segurança pública local.

Uma vez estando essas agências inseridas no contexto da segurança pública local, a sua evolução institucional aponta que os governos locais devem capacitar seus agentes para atuarem, principalmente, de forma preventiva e comunitária, direcionando-os para uma polícia cidadã, democrática e promotora da paz social; porém, preparada para executar ações que envolvam ocorrências de natureza tipicamente policial, isoladamente ou de forma integrada às demais forças estaduais.

### 5.3 GUARDAS MUNICIPAIS E O PODER JUDICIÁRIO

Mas, afinal, se as guardas municipais possuem arrimo constitucional e sua regulamentação é oriunda de lei federal, elas fazem parte ou não da estrutura municipal de segurança? E, assim sendo, qual seria seu limite de atuação? Para elucidar essas e outras questões, abordaremos as principais e mais recentes decisões do Supremo Tribunal Federal que se debruçam sobre a matéria.

Assim como as propostas de emenda ao texto constitucional, diversas ações questionando o papel das guardas municipais no contexto da segurança pública foram ajuizadas, principalmente na última década. Nesse sentido, traremos para a discussão a jurisprudência do STF acerca dos limites de atuação das guardas, buscando definir seu escopo de atuação e delimitar suas competências.

Preliminarmente, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 846.854/SP (DJe 6/2/2018), sendo o relator para acórdão o ministro Alexandre de Moraes, o plenário da Suprema Corte reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF): “atualmente, não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país”.

O reconhecimento dessa posição institucional das guardas municipais possibilitou ao parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição federal, editar a Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, na qual as guardas municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). Em seu voto, o ministro argumentou que as guardas municipais são previstas, constitucionalmente, no artigo

144, do Capítulo III, Título V (“Da segurança pública”); portanto, cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do município.

No caso concreto, a ação originária visava discutir o direito de greve, previsto constitucionalmente, e as restrições do art. 9º, inciso § 1º. Nesse sentido, a decisão reforça a compatibilidade da exceção e equipara as guardas municipais às atividades públicas essenciais, como as carreiras policiais, pois desenvolvem serviço público essencial, insuscetível de paralisação (em razão do exercício do direito de greve).

Dessa maneira, reforça-se a tese de que sobre essas agências municipais recai o *status* de membros da segurança pública, conforme prevê o artigo 144 do texto constitucional. A corte reconhece que as atividades exercidas pelos agentes encontram-se revestidas das atribuições da área de segurança pública, destacando, principalmente, o capítulo no qual esses órgãos estão inseridos (CF, art. 144, § 8º).

Nota-se que, na decisão, para efeitos “exclusivamente” de greve, a Corte equipara as atividades desenvolvidas pelas guardas às funções de natureza policial, inclusive, dando destaque à topografia constitucional do capítulo da segurança no qual as GMs estão inseridas.

Já no julgamento do RE 658.570/MG, tendo como relator para o acórdão o ministro Roberto Barroso, (DJe 30/9/2015), Tema 472, a Corte, destacando a distinção existente entre poder de polícia e promoção da segurança pública, fixou a tese de que “[...] é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

O caso concreto versa sobre a constitucionalidade da ação das guardas no exercício de poder de polícia de trânsito. Na ementa, consta que “dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo Código de Trânsito Brasileiro, CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal”.

Desse modo, o STF reconhece o alargamento das competências constitucionais das guardas, adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do município (que não se limitam às que estão descritas no art. 144, § 8º e, por isso, podem abranger as que a legislação venha, futuramente, a indicar), e que até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública, com exercício de poder de polícia. Porém, a possibilidade de atuação das guardas nessa seara deve ocorrer, primordialmente, no exercício das atividades de prevenção e repressão a infrações de trânsito, levando-se em consideração que ruas, avenidas, praças, logradouros e equipamentos públicos pertencem ao patrimônio municipal.

Segundo o Tribunal, faz-se necessária a correlação entre as atividades citadas e a proteção de bens, serviços e instalações do município. De acordo com o julgado, esse reconhecimento não deixa nenhuma margem a dúvidas de que a Guarda Municipal tem essa polícia de trânsito para proteção de seus bens e serviços. Novamente reforça a importância das atividades municipais realizadas em prol da segurança pública, especialmente exercendo as atividades de fiscalização e segurança viária, em atendimento ao interesse local.

A decisão menciona que, embora o artigo 30 da Constituição federal estabeleça aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, no que tange à segurança viária, esse conceito deve ser interpretado dentro dos próprios limites constitucionais, impostos aos municípios pelo art. 144, §§ 8º e 10 da Constituição federal.

Ou seja, o Tribunal reconhece como constitucionais as ações exercidas pelas GMs, na fiscalização e segurança viária municipal, matéria que, em 2014, havia sido prevista como competência específica (art. 5º, inc. VI): [...] exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos do CTB.

No caso mais complexo envolvendo atuação das guardas no segmento de segurança, ocorre, no julgamento do RE n.º 608.588/SP (DJe 6/2/2018), de relatoria do ministro Luiz Fux, a discussão que gira em torno de “policiamento preventivo” e prisão em flagrante realizados por esses agentes municipais.

A celeuma teve início em 1º de julho de 2004, quando foi publicada, no Diário Oficial da cidade de São Paulo, a Lei Municipal n.º 13.866/2004, que, entre outras pretensões, fixava as atribuições da Guarda Civil Metropolitana daquela cidade, disciplinando “a atividade de policiamento preventivo e comunitário, visando à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, bem como a prisão em flagrante por qualquer delito” (SÃO PAULO, 2004).

Entretanto, o Tribunal de Justiça paulista contestou a constitucionalidade da lei local, ajuizando a Adin n.º 115.804-0/3, considerando inconstitucionais alguns trechos, por entender que:

as atribuições de policiamento preventivo e comunitário e a prisão em flagrante delito extrapolaria as atribuições constitucionais da Guarda Municipal e também a incluiria no sistema de segurança pública, o que é restrito aos órgãos do artigo 144 da Constituição Federal, e ao tratar de segurança pública, a lei teria invadido competência do Estado” (São Paulo, 2008).

A Câmara Municipal argumentou que a questão ultrapassa o interesse jurídico da cidade de São Paulo, de modo a alcançar diversos outros municípios que têm leis semelhantes. No

recurso que foi utilizado como paradigma para a discussão da matéria, a Câmara contestou a decisão do Tribunal de Justiça (TJ-SP), que declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei municipal n.º 13.866/2004. Ao reconhecer a tese de repercussão geral, o ministro menciona que a controvérsia contida nos autos gira em torno de objeto mais amplo, sobre o qual a corte ainda não se manifestou: “Trata-se de saber o preciso alcance do artigo 144, parágrafo 8º, da Lei Fundamental”.

Para o relator, a reserva de lei prevista no dispositivo constitucional é muito abrangente, por isso, é preciso que o Supremo Tribunal Federal defina parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local. Em síntese, a regra contida na lei municipal que outorga à Guarda Municipal o exercício, no âmbito do município de São Paulo, do “policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos” (Lei municipal n.º 13.866/2004), deve ser interpretada no sentido de se autorizar o exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário, exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais (SÃO PAULO, 2004).

O Tribunal, ao analisar os limites de atuação das câmaras municipais, em matéria de interesse local, asseverou que “não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de seus limites constitucionais, ex vi do artigo 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado”, fixando a tese “Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município.”

O parecer exarado pela Procuradoria Geral da República (PGR), em 2021, parece pavimentar o tortuoso caminho que as guardas vêm enfrentando quanto ao desempenho de suas funções, principalmente dada a imprecisão do alcance do art. 144, § 8º, da Lei Fundamental.

Nos termos do RE n.º 608.588/SP, segundo a PGR:

Por muito tempo, discutiu-se se a Guarda Municipal exerce atividade de segurança pública, uma vez que não figura entre os órgãos elencados no art. 144 da CF. Tal questão foi tratada em julgamentos recentes da Suprema Corte, que sinalizam resposta positiva à indagação, como as citadas decisões acima, quais sejam, RE n.º 658.570/MG e RE n.º 846.854/SP.

Em 26 de fevereiro de 2021, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedentes as ADIs 5.948 e 5.538 e improcedente a ADC 38. Na oportunidade, reafirmou a importância das guardas municipais no sistema de segurança pública brasileiro e

citou a edição da Lei n.º 13.675/2018, que coloca as guardas municipais como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública.

A regra tida por inconstitucional pelo tribunal de origem — art. 1º, inciso I, da Lei n.º 13.866/2004 — outorga à Guarda Municipal o exercício, no âmbito do município de São Paulo, do “policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos”. Tal regra pode — e há de ser — interpretada conforme a Constituição, respeitando-se o previsto no art. 144, caput e § 8º, da Carta, de forma a se autorizar o exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário, exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

Cabe, no caso, a utilização de tal método hermenêutico de constitucionalidade — que tem, como fim, garantir a compatibilidade da norma ao ordenamento constitucional, sendo utilizado para dar à lei o sentido adequado da Constituição Federal —, especialmente se considerada a importância prática da realização de tais policiamentos pela Guarda Municipal, que é, conforme já reconhecido pela Suprema Corte, integrante operacional do sistema de segurança pública brasileiro.

No que tange à constitucionalidade dos dispositivos previstos pela Lei n.º 13.022/14, no mesmo ano, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (Feneme) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.156/DF no STF, considerando inconstitucionais diversos dispositivos da lei, principalmente questionando as atribuições exercidas pelas guardas.

Em 2020, a ação foi declarada improcedente, tendo em vista que, no julgamento, a Corte menciona que a Federação não preenche os requisitos para seu conhecimento, ou seja, liminarmente, foi declarado que a requerente não possui legitimidade para sua propositura. Desse modo, atualmente, princípios, competências gerais e competências específicas das guardas encontram-se adequadas ao texto constitucional e ao ordenamento jurídico.

Feita essa breve análise jurisprudencial, constata-se que, mesmo que, em tese, as decisões reconheçam o alargamento constitucional das atribuições estabelecidas às guardas, seu escopo de atuação deve ocorrer visando à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Isso, na prática, apenas regulamenta algumas funções já exercidas por alguns municípios e caracteriza pequenos, porém importantes, avanços — no tocante à definição do seu papel na segurança pública local.

Além da previsão contida no § 8º do artigo 144 da CRFB, somadas as demais atribuições reconhecidas nas decisões da Suprema Corte, incumbe, ainda, às guardas municipais, a função de proteção municipal preventiva e a proteção sistêmica da população que utiliza os bens,

serviços e instalações municipais (e todas as demais competências previstas na lei federal), visando garantir e colaborar com a segurança pública ofertada pelos municípios.

#### 5.4 O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Após elencarmos a natureza, as atribuições constitucionais e legais das guardas municipais, bem como o posicionamento do STF sobre suas competências, passamos a analisar o papel que essas agências exercem em contribuição à segurança pública local.

Nas últimas décadas, em diversos países, a concepção de segurança pública tradicional transformou-se profundamente, evoluindo para um modelo muito mais abrangente e com novos paradigmas, no qual profissionais de diversas áreas, incluindo policiais, convergem para ações preventivas e proativas. Nesse contexto, entendemos ser plenamente possível o envolvimento das guardas nesse processo.

No debate atual sobre o futuro dessas instituições, está se decidindo qual paradigma o Brasil seguirá, ao buscar ampliar a abrangência e definir o verdadeiro papel delas, demonstrando sua importância para o futuro da segurança pública democrática, cujas ações não se resumem ao patrulhamento preventivo, mas, como o próprio estatuto prevê, a proteção dos direitos humanos fundamentais e o compromisso com a evolução social da comunidade, em articulação com demais órgãos promotores de políticas sociais.

De acordo com pesquisa realizada por Ferreira (2012), as guardas municipais são efetivas no combate à violência, reduzindo a criminalidade naqueles municípios que as instalaram, mesmo com gastos superiores aos efetuados pelo estado. Além disso, comprova-se a falsidade da ideia de que guardas municipais apenas previnem atos de vandalismo ou furtos leves. Na verdade, sua ação acaba por retirar o excesso de demanda das polícias estaduais, contribuindo para a redução da violência (FERREIRA, 2012).

Para Silva (2018), a possibilidade de inovar nesse campo, a partir da atuação próxima e parceira da comunidade, privilegiando o policiamento preventivo, é a oportunidade histórica de contribuir com o processo de construção de uma nova forma de fazer segurança pública. Esse quadro já foi observado em outros setores, os quais incorporaram o diálogo com a população nos arranjos e práticas em seu campo de política pública.

Em decorrência das expectativas por uma força policial que tenha seu foco na cidadania, uma polícia cidadã e amiga é vista com bons olhos pela sociedade, principalmente devido ao relativo *déficit* de confiança social que o atual modelo de segurança pública apresenta: segundo

dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 70,1% da população não confia nas polícias (FBSP, 2013, p. 106; OLIVEIRA JUNIOR; OLIVEIRA ALENCAR, 2016, p. 25).

É no contexto do patrulhamento preventivo, previsto como princípio de atuação das GMs, que deve ocorrer a condição ideal de ocupação do “vácuo” constitucional deixado pelo sistema. No município, a possibilidade de combinar ações preventivas policiais com ações de políticas públicas sociais, de prevenção ao crime e à violência, é maior do que nas esferas do estado e da União.

Entretanto, Mariano (2013) aponta que isso não é fácil, pois criar uma instituição eminentemente preventiva e comunitária no setor de segurança pública, mesmo que de forma complementar, passa necessariamente por criar novos paradigmas, em especial na formação dos agentes. Ademais, para a tradição brasileira, não há mais nada que uma força de segurança pública possa fazer (seja federal, estadual ou municipal) além de patrulhar ruas, atender emergências, investigar crimes e prender bandidos — o que reside, naturalmente, numa leitura completamente superficial e equivocada das atribuições e funções que os órgãos de segurança podem prover.

A assunção de programas preventivos à criminalidade faz com que essas agências exerçam plenamente um vasto conjunto de ações no campo de segurança, lançando mão de diversos mecanismos fiscalizatórios e do poder sancionador administrativo, regulamentado na Lei n.º 13.022/14. Somadas a esses esforços, ações de cunho educativo, no contexto de posturas, podem dar nova força e vitalidade para os municípios, e contribuir, de forma significativa, nas ações preventivas de combate à violência, reconhecendo as liberdades públicas, mas estabelecendo limites para possibilitar a convivência harmoniosa, dentro do escopo de polícia cidadã.

Para Elias Evian (2013), o estímulo à ocupação dos espaços públicos pelos agentes da Guarda Municipal, promovendo a sensação de segurança, por si só contribui para a diminuição de ocorrências que influenciam no cotidiano das cidades. Posição semelhante é defendida por Dias Neto (2005), destacando o papel do “policia do bairro” e o “*foot patrol*” — que não é tão novidade assim, e tem sido experimentado até mesmo por policiais militares, em diversos estados brasileiros. No entendimento do autor, o policia do bairro não apenas é alocado em uma área, como também atua na busca por soluções para os problemas, de forma descentralizada e customizada.

Além de fazer o patrulhamento preventivo, algumas experiências realizadas pelas guardas municipais ajudam a elucidar a natureza de suas funções institucionais, como, por exemplo: atuação em programas de políticas públicas e sociais; proteção escolar e do meio



ambiente; monitoramento via controle de câmeras nas principais entradas e saídas do município; fiscalização de trânsito; prevenção e mediação de conflitos; gerenciamento de crises, entre outras. Tais atribuições, adotadas por alguns municípios, ajudam a reforçar a sensação de segurança, ao alocar os agentes de segurança em diversas frentes operacionais.

No município de São Paulo, a lei que instituiu a Secretaria de Segurança Urbana traz uma definição legal ampla de segurança urbana, estabelecendo a promoção de políticas públicas sobre esse tema, às quais se mesclam questões de cidadania e de direitos humanos, recaindo sobre a Guarda Civil Metropolitana a responsabilidade de ser o principal órgão de execução da política municipal.

Desse modo, a instituição tem como suas principais atribuições: apoiar as atividades de defesa civil; proteção do patrimônio ecológico, cultural, arquitetônico e ambiental, adotando medidas educativas e preventivas; promover e identificar soluções para problemas e implementar projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança nas comunidades; combate ao comércio irregular; gerenciamento de crises, entre outras ações.

Em Diadema (SP), a partir do escândalo de violência ocorrido em 1997 (conhecido nacionalmente como o episódio da “Favela Naval”), quando foram divulgadas imagens de tortura policial ocorridas na comunidade, diversas ações foram tomadas pelo município, conjuntamente aos demais órgãos. Na oportunidade, foi realizado um mapeamento da criminalidade, idealizado o plano municipal de segurança pública, e também houve a criação da Guarda Municipal, em 1999, por meio da Lei municipal n.º 100, de 12 de novembro daquele ano.

Embora não existam estudos que identifiquem claramente a correlação entre a atuação da Guarda Municipal na cidade e a redução nos índices de homicídios, dados demonstram uma queda brusca nesses indicadores. Em 1999, o município amargava a marca de 102,82 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes; e, em 2016, esse número caiu para 8,29, depois de uma progressiva redução histórica.

Os números alcançados em 2016 foram resultado de várias intervenções na cidade por meio dos seguidos planos municipais de segurança e da implementação de um modelo de policiamento comunitário mais próximo da população, que também contou com o apoio da Guarda (SILVA, 2018, p. 57).

Essa política municipal adotada na cidade foi uma experiência bastante referenciada nos estudos sobre atuação do município na segurança pública. Além de executar uma série de ações com foco na prevenção de crimes e no controle da segurança pública, a prefeitura assumiu uma postura firme em diversas ações securitárias.

Já quanto ao governo federal, para Misse e Bretas (2010), há uma inclinação 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”. Essa posição foi consagrada na Lei n.º 13.022/2014, na qual há a repetição do termo “prevenção” e de seus derivados por quase 10 vezes (MISSE; BRETAS, 2010, p. 12).

Mesmo ao assumirem a postura de novo modelo de polícia decorrente 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, inexistente no modelo da Constituição de 1988, na atuação das GMs não haverá conflito de competência com as demais polícias (CERQUEIRA, 2014).

Embora estudos apontem que a tendência da criação das guardas concentra-se prioritariamente nas maiores aglomerações urbanas, a título ilustrativo, municípios cujo turismo seja sua principal fonte de receitas tendem a priorizar ações securitárias para garantir o bom funcionamento de suas atividades e, conseqüentemente, atrair maior público para o fomento da sua atividade econômica.

Esse cenário encontra-se perfeitamente adequado para que municípios invistam na sua polícia municipal, buscando adequar sua corporação para atuar, principalmente estando voltados à sazonalidade típica das cidades turísticas. Nesses casos, os agentes da lei seriam capacitados para: deter conhecimentos específicos sobre as cidades (como os principais pontos turísticos); comunicar-se em mais de um idioma; fazer a orientação e a prevenção dos delitos; e, principalmente, promover a segurança e o bem-estar social desse público.

Somada a esses exemplos, temos ainda a atuação dos agentes de trânsito municipais, que, desde o advento da Emenda Constitucional 82, de 2014, são encarregados do exercício da segurança viária. Seu papel é o de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio, nas vias públicas, compreendendo educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente.

O correto emprego dessas agências, em ações que promovam a segurança pública local, ilumina novos caminhos que a segurança pública municipal pode trilhar, considerando que esse percurso requer (da sociedade, dos governos e dos estudiosos do tema) um imenso debate sobre qual modelo queremos adotar no futuro. Quanto a isso, necessariamente passaremos pela rediscussão do nosso pacto federativo e do real papel que os municípios podem desempenhar.

## 6 CONCLUSÃO

A presente dissertação compreende que, desde as primeiras constituições, a concepção da segurança pública resultou em forças ou órgãos destinados à defesa interna e externa do Estado e de suas instituições.

Com os avanços políticos e com as tensões políticas vivenciados no país, as principais características institucionais dessas forças permaneceram, sendo comum a estruturação e a reformulação dos órgãos responsáveis pelo provimento da segurança. Nesse contexto, concluímos que a atuação dos municípios, por muito tempo, foi meramente coadjuvante, pois, por muito tempo, a centralização administrativa, nas ações estatais, praticamente foi um marco da nossa história.

Mesmo que alguns períodos democráticos tenham permitido a maior descentralização administrativa e o gerenciamento dos órgãos de segurança, 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 tanto na montagem quanto na gestão de forças policiais.

O rompimento desse modelo ocorreu com a promulgação da Constituição federal de 1988, inaugurando, formalmente, um subsistema constitucional de segurança pública. Com o aumento da violência e com novos estudos nessa área, as cidades passaram a desempenhar — espontaneamente ou por pressão das comunidades — ações relacionadas ao combate à violência.

Esse sistema estabeleceu que União, estados, Distrito Federal e municípios devem promover a segurança pública, a fim de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio do conjunto de órgãos previamente estabelecidos. Desse modo, há uma ruptura com relação ao modelo anterior de segurança interna e externa.

Considerando que a atual Carta foi desenvolvida no contexto do recém-findado regime militar, embora formalmente inaugure o período redemocrático, o capítulo da segurança pública avançou, ao emancipá-la como direito do cidadão. No entanto, demonstrou timidez ao replicar o antigo modelo dual e militarizado, além de manter características eminentemente centralizadoras. Além disso, recai boa parte da responsabilidade sobre os estados-membro, limitando a participação municipal, em relação à segurança pública, à constituição de suas guardas municipais (destinadas à proteção de bens, serviços e instalações) e, mais recentemente, à responsabilização sobre a segurança viária local, por meio da criação de órgãos para esse fim.

Desse modo, um novo desafio recaiu sobre os municípios: de um lado, apresentam características de ente federativo, detentor de autonomia político-administrativa, formulador de importantes políticas públicas; e, do outro, têm papel coadjuvante na seara da segurança. Enfatiza-se que, para a superação dessas rígidas barreiras institucionais, para assumirem o protagonismo e seu verdadeiro papel, primeiramente deve-se buscar a repactuação do capítulo constitucional da segurança, além de ser necessário um longo processo de detalhamento de espaços a serem preenchidos pelo vácuo de atuação deixado pela Carta Maior.

A Lei fundamental brasileira, que ultrapassa três décadas de vigência, é uma construção político-jurídica que busca alcançar seus objetivos por meio do exercício constante de sua interpretação sistemática, especialmente permitindo a eficácia e o atendimento dos direitos nela previstos, incluindo o direito à segurança. Assim, a interpretação jurídico-constitucional, no contexto da segurança pública e de todo arcabouço normativo sobre a matéria, deve viabilizar a efetivação e a prestação positiva desse direito social, de modo que a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e todo aparato de justiça criminal possam engendrar esforços para proteção da sociedade diante da criminalidade.

Observa-se que, mesmo havendo esforços do governo federal, por meio de programas e de planos nacionais que visem à integração dos entes federativos e à maior inserção municipal, as competências constitucionais no capítulo da segurança ainda servirão como vetor — ou justificativa legal — para que municípios não invistam em políticas públicas de segurança na esfera local.

A propositura de diversas moções de emenda que reestruturam o subsistema de segurança pública, modificando as competências municipais de segurança pública e, principalmente, redefinindo as atribuições das guardas municipais, pode pavimentar o futuro caminho que essas importantes agências de promoção da cidadania podem trilhar, desde que sejam adotados critérios que inviabilizem o surgimento de uma nova polícia militar municipal, o que, de imediato, foi rechaçado pela Lei n.º 13.022/14.

Desse modo, defendemos que a correta utilização dessas agências (integradas com os demais órgãos) pode gerar inúmeros benefícios à segurança pública local, atendendo às peculiaridades de cada município. Assim, governos e sociedade devem refletir sobre o sistema de segurança pública que devemos adotar, para que tenhamos um modelo de polícia municipal de proximidade, democrática, integradora, protetora, cidadã e preventiva, que atue, principalmente, entre o poder público e o cidadão, fugindo do *ethos* repressivo e militarizado, que estigmatizou as ações policiais durante décadas.

Essas observações foram feitas ao longo da presente dissertação, na qual se constata que o município tem muito mais a contribuir para a segurança pública do que simplesmente manter o gerenciamento de uma guarda para proteção de próprios municipais, bens e serviços, ou, do que somente fornecer insumos, prédios ou instalações às polícias estaduais.

Noutro giro, a vinculação do município apenas em políticas sociais ou educativas, na atuação de prevenção primária ao delito, parece subjugar a relevância que a Constituição federal destinou a esses entes, cujas ações podem constituir verdadeiras políticas públicas de estado, no enfrentamento ao problema endêmico da violência que assola grande parte dos municípios brasileiros.

A dissertação estudou as dificuldades que os municípios enfrentam para se inserirem no contexto de segurança, principalmente com sua principal agência, as guardas municipais. Aí, destaca-se o viés preventivo de atuação, além da possibilidade de gestão de diversas outras políticas levantadas no texto.

Com isso, respondeu-se ao problema proposto, demonstrando que, mesmo com a limitação constitucional e as imensas dificuldades apresentadas, os municípios podem assumir um importante papel na segurança pública, principalmente na indução a políticas públicas preventivas ao delito. Também se apontou que o ordenamento jurídico vem, lentamente, fomentando a maior participação desses entes subnacionais em ações securitárias.

Por fim, conclui-se que esses importantes passos dados na legislação federal, principalmente permitindo a integração das guardas municipais no sistema de segurança, e as decisões da Suprema Corte, que reforçam a legitimidade de suas ações, indicam a tendência de permitir que municípios assumam maiores competências na gestão local da segurança pública. Para isso, o caminho da reestruturação constitucional, no capítulo da segurança pública, parece ser inevitável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado, instituições e democracia: república*. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 2, 2008.

ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 15, 2021, p. 150.

ACERO VELÁSQUEZ, Hugo. **Os governos locais e a segurança cidadã**. Texto desenvolvido como consultor do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 2006.

ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; SOUZA, L. A. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. *In: Justiça & História*, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 173-199, 2004.

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. **Descentralização e gestão de políticas públicas de segurança pública em nível local no Brasil [manuscrito]**: análise da agenda de desafios e potencialidades da implementação de políticas de segurança cidadã em municípios mineiros à luz do neoinstitucionalismo. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/447/2/FJP05-000459.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ANDRADE, Vinicius Lucio de. **A constituição desmilitarizada**: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

AVELINE, P. V. **Segurança Pública como Direito Fundamental**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2009. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4073>. Acesso em: 20 mar. 2021.

AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 10. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 579.

AZEVEDO, R. G.; BASSO, M. Segurança Pública e Direitos Fundamentais. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 21-32, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/5166>. Acesso em: 10 abr. 2021.

AZEVEDO, R. G. **As políticas públicas de segurança no âmbito municipal**: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. Brasília, DF: Ministério da Justiça/SENASP, 2013. p. 283-376. (Coleção pensando a segurança pública, 3).

AZEVEDO, R. G.; BASSO, M. Segurança Pública e Direitos Fundamentais. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 21-32, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/5166>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2014, p. 6-21. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/353/173>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BALESTRERI, R. **Prefácio Guia Gabinetes de Gestão Integrada Municipal Ministério da Justiça**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

BARATTA, A. La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales. **Revista de la Facultad de Derecho de La Universidad de Granada**, Granada, v. 2, p. 89-114. 1999.

BARROSO, J.; MARTINS, J. T. S. A formação das guardas civis municipais do Grande ABC. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [s. l.], v. 10, n. 2, 2016.

BARUERI. **Lei complementar n.º 403, de 28 de junho de 2017**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/b/barueri/lei-complementar/2017/40/403/lei-complementar-n-403-2017-reestrutura-o-sistema-da-administracao-municipal-de-barueri>.

BATTIBUGLI, T. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 106.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Livro azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF: [S. n.], 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm). Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0667.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.496 de 8 de junho de 2011**. Institui a ENAFRON. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.489, de 30 de agosto de 2018**. Regulamenta no âmbito da União, a lei 13.675/18, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9489.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9489.html). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 82, de 16 de julho de 2014**. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 104, de 4 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o PRONASCI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11530](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530). Acesso em: 5 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 12.681, de 4 de julho de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112681.htm). Acesso em: 25 maio 2018.



BRASIL. **Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675). Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Brasília, DF: MJ, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/relatorio>. Acesso em: 11 set 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Guia espaços urbanos seguros: pertencimento, identidade e apropriação.** Brasília: Senasp Depro-CGAP, 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 Brasília.** Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546269936.75>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. **MJ propõe pacto pela redução de homicídios.** Brasília, DF: MJ, 2015. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/senasp-lanca-estudo-sobre-educacao-e-reducao-de-homicidios>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2000.** Brasília, DF: MJ, 2000. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2003.** Brasília, DF: MJ, 2003. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/pnsp.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2016/2017.** Brasília, DF: MJSP, 2017b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>. Acesso em: 20 maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2018.** Brasília, DF: MJ, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546269936.75>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Portaria n.º 182, de 22 de fevereiro de 2017. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, ed. 40, seção 1, p. 60, 24 fev. 2017c. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrjw0TZC2Mb/content/id/20812654/do1-2017-02-24-portaria-n-182-de-22-de-fevereiro-de-2017-20812574](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrjw0TZC2Mb/content/id/20812654/do1-2017-02-24-portaria-n-182-de-22-de-fevereiro-de-2017-20812574). Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 2026/2015.** Institui o Plano Nacional de Redução de

Homicídios e dá providências correlatas. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514165>.  
Acesso em: 20 jan. 2021.

**BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º 33 e 138 de 2014.** Altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118712>. Acesso em: 22 mar. 2021.

**BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º 51, de 2013.** Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Disponível em:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em: 20 jun. 2020.

**BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º 131, de 2015.** Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123417>. Acesso em: 10 jun. 2020.

**BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 275, de 2016.** Dá nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117201>.  
Acesso em: 14 jun. 2020.

**BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º 430, de 2009.** Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>.  
Acesso em: 22 mar. 2021.

**BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n.º 534, de 2002.** Dispõe sobre a alteração do Art. 144 da CF/ 88 para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=50573>. Acesso em: 23 mar. 2021.

**BRASIL. Lei Federal n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm)  
Acesso em: 18 mai. 2021

**BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 jun. 2021.

**BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm).  
Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Secretaria Nacional de Segurança Pública, MJ -1997 (SENASP)**. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/senasp-1/a-senasp>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608588/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Recorrente: Câmara Municipal de São Paulo. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 658570/MG**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Belo Horizonte. Brasília 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4146148>. Acesso em: 10 abr. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 846854/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Recorrente: Federação Estadual dos Trabalhadores da Administração do Serviço Público Municipal. Recorrido: Município de São Bernardo do Campo. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4659071>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm).

BRASIL. **Código do Processo Criminal de primeira instância, 1832**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm).

BRASIL. **Regulamento 120, de 31 de janeiro de 1842**. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei n.º 261 de 3 de Dezembro de 1841. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Regulamentos/R120.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm).

BRASIL. **Decreto n.º 3.598, de 27 de janeiro de 1866**. Reorganiza a força policial da Côrte, dividindo-a em dous Corpos, um militar e outro civil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3598-27-janeiro-1866-554213-publicacaooriginal-72693-pe.html>.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Federalismo e integração supranacional: as funções do direito constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização. *In*: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 35.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 377.

CARNEIRO, Piquet Leandro; TORRIGO, Miriam. **Segurança Pública e dinâmicas interurbanas**: diagnóstico e desenho de políticas no município de Santos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 92.

CARUSO, Haydée; ANJOS, Verônica dos. **O papel da Guarda Municipal na Segurança Pública**: propostas para uma guarda profissional – Relatório Técnico, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Rio de Janeiro: [s. n.], 2005.

CERQUEIRA, Josemar Dias. **O município na segurança pública**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2014.

COLÔMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_colombia\\_2000.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf).

COLÔMBIA. **Ley 4 de 1991**. Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponível em: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=1572](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=1572).

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 6-20, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A polícia civil no Estado brasileiro. *In*: MORAES, Bismael (org.) **A polícia à luz do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

DATA FOLHA. **Falta de segurança é maior motivo de insatisfação dos paulistanos**. Disponível em: [datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/07/1486282-falta-de-seguranca-e-maior-motivo-de-insatisfacao-dos-paulistanos.shtml](http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/07/1486282-falta-de-seguranca-e-maior-motivo-de-insatisfacao-dos-paulistanos.shtml). Acesso em: 19 mar. 2021.

DE MESQUITA NETO, P. Os municípios e a segurança pública. **Cadernos Adenauer**, v. 5, n. 1, p. 51-67, 2004.

DIADEMA. **II Plano Municipal de Segurança de Diadema**. Diadema: Secretaria de Defesa Social/Prefeitura Municipal de Diadema: Instituto Sou da Paz, 2005. Disponível em: [http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/ii\\_plano\\_municipal\\_de\\_segurana\\_diadema\\_ago\\_2005.pdf](http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/ii_plano_municipal_de_segurana_diadema_ago_2005.pdf).

DIADEMA. **III Plano Municipal de Segurança de Diadema**. Diadema: Secretaria de Defesa Social/Prefeitura Municipal de Diadema: Instituto Sou da Paz, 2011. Disponível em: [http://soudapaz.tboom.studiowox.com.br/upload/pdf/iii\\_plano\\_municipal\\_de\\_seguran\\_a\\_p\\_blica\\_de\\_diadema\\_final.pdf](http://soudapaz.tboom.studiowox.com.br/upload/pdf/iii_plano_municipal_de_seguran_a_p_blica_de_diadema_final.pdf).

DIAS NETO, T. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana**: o modelo na nova prevenção. São Paulo : Revista dos Tribunais: Fundação Getulio Vargas, 2005. p. 102-104.

DURANTE, M. O. **Gestão de burocracias públicas**: um estudo de caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2008.

ELIAS, Evian; JÁBALI, Paulo. **Formação da Guarda Civil Metropolitana face ao papel do município na segurança urbana**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV), São Paulo.

ELIAS, Evian. **Formação da Guarda Civil Metropolitana face ao papel do município na segurança urbana**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

ESPANHA. **Constituição Espanhola**. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>.

ESPANHA. **Constitución Española**. Aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **O novo Sistema Único de Segurança Pública**: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: FBSP, 2019.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **O novo Sistema Único de Segurança Pública**: questões sobre financiamento da segurança pública. São Paulo: FBSP, 2019.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Estudo conceitual sobre espaços urbanos**: Nota Técnica, 2014. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/estudo-conceitual-sobre-os-espacos-urbanos-seguros/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/estudo-conceitual-sobre-os-espacos-urbanos-seguros/).

FERNANDES, Jorge H. C. **O que é um Sistema?** [S. l.]: [s. n.], 2003. Disponível em: <https://cic.unb.br/~jhcf/MyBooks/ic/1.Introducao/AspectosTeoricos/classificacoesdesistemas.html>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FERNANDES, Robinson. **A municipalização da gestão dos direitos do adolescente em conflito com a lei**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Bandeirante de São Paulo, São Paulo, 2011.

FERREIRA, Luis Roberto Cintra. **O papel das guardas municipais na redução de homicídios**: evidências empíricas para o Brasil. 2012. Dissertação (MPFE) – Escola de Economia de São Paulo, FGV, São Paulo, 2012.

FIGUEIRA, Marcelle. **Convivência e segurança cidadã**: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. *Espaços Urbanos Seguros: teorias, abordagens e metodologias*. Brasília: PNUD: Conviva, 2016.

FIGUEIREDO, Marcelo. Poderes executivo e legislativo no sistema federal brasileiro. *In*: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EdUFMA, 2011. p. 167.

FILOCRE, Lincoln D’Aquino. **Direito de Segurança Pública**: limites jurídicos para políticas de segurança pública. São Paulo: Almedina, 2010. p. 12.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Construção de uma nova narrativa democrática para a segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2016. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Projeto-Instituto-Arapyau-v05-10jun-final-b.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: 2013.

FOUREAUX, R. **Segurança Pública**. Minas Gerais: JusPodivm, 2019.

FRANCO, Francisco de Assis Leme. **Polícia municipal e democracia: lições da experiência internacional**. 1998. 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Política Urbana) – Curso de Pós-Graduação, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 1998.

GAVIRIA, M., Margarita Rosa. Cultura e Segurança Cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 18, jul./dez. 2007. Acesso em: 20 fev. 2021.

GAVIRIA, M., Margarita Rosa. Cultura e Segurança Cidadã: em busca do controle da violência na Colômbia. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 18, jul./dez. 2007.

GLINA, N. **Segurança pública: direito, dever e responsabilidade**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 40-272.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GONÇALVES, L. M. D. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamento em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Faculdade de Letras, Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.

GONZAGA, Christiano. **Manual de criminologia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 198.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 55, n. 219, p. 155-181, jul./set. 2018. Disponível em: [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p155](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p155).

GUINDANI, M. K. A. Políticas Municipais de Segurança. *In*: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 59-565.

HASSEMER, Winfried. Segurança Pública no Estado de Direito. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 2, n. 5, p. 56, jan./mar. 1994.

HERCOG, B. P.; YOSHIHARA, C.; DALVI, J. M.; ANTOLINI, M. C. Cursos de convivência e segurança cidadã: entendendo a segurança a partir de múltiplos olhares. *In*: PNUD (org.). **Convivência e segurança cidadã**: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública. Brasília: PNUD: Conviva, 2016. p. 14-18.

HESSE, Conrado *et al.* **Significado de Los Derechos Fundamentales Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Instituto Vasco de Administracion Pública Marcial Pons Edições Jurídicas e Sociais, 1996. p. 89.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. **Superando o mito do espantalho**: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública. Florianópolis: Insular, 2012. p. 105.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MUNIC- Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2020**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29570-proporcao-de-municipios-com-guarda-municipal-armada-sobe-para-22-4>.

IGARAPÉ, Instituto. **Agenda Municipal de Segurança Cidadã**. Disponível em: <https://igarape.org.br/agenda-municipal-de-seguranca-cidada-2/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisas Avançadas. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33509&catid=406&Itemid=432](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33509&catid=406&Itemid=432). Acesso em: 22 abr. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Análise Político-Institucional** – n. 1 (2011) Brasília: Ipea, 2011. ISSN 2237-6208.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Análise Político-Institucional** – n. 3 (2013). Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/book\\_bapi%203.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/book_bapi%203.pdf).

IPEA – Instituto de Pesquisas Avançadas. **Atlas da violência 2018**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 7-11. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33509&catid=406&Itemid=432](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33509&catid=406&Itemid=432). Acesso em: 22 abr. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisas Avançadas. **Atlas da violência 2020**. Brasília, DF: Ipea; 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em: 22 abr. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Análise Político-Institucional**. v. 11. Brasília, jan./jun. 2017. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31207&Itemid=6](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31207&Itemid=6).

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde soc. [online]**, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000100004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 25 abr. 2020.

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 2009 (Coleção Segurança com Cidadania, 1).

KAHN, Tulio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na Segurança Pública**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, 2009. (Coleção Segurança com Cidadania, I).

KERBER, Aline de Oliveira; PAZINATO, Eduardo (coord.). **Dossiê do 1º Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública do Rio Grande do Sul – Índice de Municipalização da Segurança Pública (IMUSP)**. Curitiba: Multideia, 2013.

KINZO, Maria Dalva; BRANDÃO, Gildo Marçal; SADEK, Maria Tereza; ARRETCHE, Marta; POLES, Alexandre. **Análise retrospectiva: dimensão institucional**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados: Universidade de São Paulo, 2004.

KOPITTKE Alberto L. O (novo) papel dos Municípios na segurança pública. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 424. (Série IDP, v. 1).

KOPITTKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2016.

KOPITTKE Alberto L. O (novo) papel dos municípios na segurança pública. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 424. (Série IDP).

KOPITTKE, Alberto L. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, 72-87, ago./set. 2016.

KOPITTKE, Alberto L. O (novo) papel dos municípios na segurança pública. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.) . **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo : Saraiva, 2016. p. 433. (Série IDP).

LESSA, Marcelo de Lima. Busca pessoal processual, busca pessoal preventiva e fiscalização policial: legalidade e diferenças. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5.482, 5 jul. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/61753>. Acesso em: 11 jun. 2021.

LESSA, Marcelo de Lima. Polícias municipais: uma nova tendência no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5.613, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70229>. Acesso em: 11 ago. 2021.



LIMA, J. A. F. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LIMA, José Almir Feitosa. **As políticas públicas de segurança no Brasil**. 20/02/2010. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/node/22982>.

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

LIMA, Renato Sérgio de; SOUZA, Letícia Godinho; SANTOS, Thandara. A participação social no campo da segurança pública. **Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 23- 48, ago.-dez. 2012. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos>. Acesso em: 4 jan. 2021.

LIMA, Renato Sérgio; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. **Violência e segurança pública / Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SANTOS, Thandara. **Opinião dos policiais brasileiros sobre reformas e modernização da Segurança Pública**. 2014. Pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas – CPJA, da Escola de Direito da FGV, em São Paulo, e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com a SENASP.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira; MARTINS, Juliana; HANASHIRO, Olaya; ASTOLFI, Roberta; PRÖGLHÖF, Patrícia Nogueira. **Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública-Manual / Police Paper**. [S. l.]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. p. 11. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/construcao-de-uma-nova-narrativa-democratica-para-a-seguranca-publica/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/construcao-de-uma-nova-narrativa-democratica-para-a-seguranca-publica/).

MADRID. **Policia municipal de Madrid**. Disponível em: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Emergencias-y-seguridad/Policia-Municipal?vnextfmt=default&vnextchannel=3926bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vnextoid=3926bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

MARIANO, Benedito Domingos. **Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal cidadã**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 115. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy\\_0.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy_0.pdf). Acesso em: 12 mar. 2021.

MARTIN, Gerard; CEBALLOS AREVALO, Miguel. **Bogotá: anatomia de uma transformación**. Políticas de seguridade ciudadana 1995-2003. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

MATSUDA, Fernanda E.; GRACIANO, Mariângela; OLIVEIRA, Fernanda C. F. **Afinal, o que é segurança pública?** São Paulo: Global, 2009. p. 21.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 121.

MELLO, K. S. S. Discursos sobre segurança pública e alguns desafios para sua descentralização no Brasil. *In*: PASTORINI, A.; ALVES, A. M.; GALIZIA, S. V. **Estado e Cidadania**: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 175-200.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 845-889, 2005.

MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. (org.). **Tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016. (Políticas Públicas).

MENDES, Gilmar Ferreira. O município na Constituição Federal Brasileira. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo : Saraiva, 2016. p. 57. (Série IDP).

MENDES, S. R.; AGUIAR, J. C. **Segurança Pública**. Brasília: IDP, 2014.

MIKI, Regina. A experiência de Diadema em políticas públicas e a segurança cidadã. *In*: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Sérgio Guimarães (org.). **É possível**: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: IEPE: Casa das Garças, 2008. p. 105-120.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). **O Papel do município na segurança pública (Parecer Conasp 01)**. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/parecerconasp01\\_papelmunic\\_pio.pdf](https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/parecerconasp01_papelmunic_pio.pdf). Acesso em: 10 abr. 2021

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. 7. ed. Coimbra: Coimbra Ed. 2003.

MISSE, M. Dizer a violência. *In*: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 165-166, jul./dez+ 2008.

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

MORAES, Bismael B. **Estado e segurança**: diante do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 62-67.

MORAES JR., Martim C.; SPANIOL, Marlene I.; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos R. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança pós redemocratização e dos seus impactos na prevenção ao crime e à violência. *In*: CONGRESSO DA SBS, 18, 2017, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: SBS, 2017.

NUCCI, G. S. **Direitos Humanos versus Segurança Pública..** São Paulo: Forense, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a. p. 629-646.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; OLIVEIRA ALENCAR, Joana Luiza. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 24-34, ago./set. 2016.

PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. *In*: FICO, Carlos *et al.* (org.). **Ditadura e democracia na América Latina**: balanço histórico e perspectivas. São Paulo: FGV, 2008. p. 153.

PELAYO, Garcia. **As transformações do estado contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 111.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. **Violência e segurança pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy\\_0.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/2guaracy_0.pdf). Acesso em: 12 mar. 2021.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. *In*: MINGARDI, Guaracy (org.). **Política de segurança**: os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 125-144. v. 1.

PINHEIRO, P. S. (1991). Autoritarismo e transição. **Revista USP**, São Paulo, n. 9, p. 45-56. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i9p45-56>. Acesso em: 12 abr. 2021.

PNUD, Programa das Nações Unidas e Desenvolvimento. **Segurança Cidadã**. Guia do marco conceitual da convivência e segurança cidadã. 2.ed. Brasília: PNUD; Conviva, 2016. 36 p. (Coletânea convivência e segurança cidadã: guias de gestão territorial participativa).

PONCIONI, P. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Soc. estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, dez. 2005.

PORTUGAL. **Constituição Portuguesa de 1976**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1974**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 22 jun. 2021.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

PORTUGAL. **Polícia de Segurança Pública de Portugal (PSP)**. Disponível em: <https://www.psp.pt/Pages/homePage.aspx>. Acesso em: 10 jun. 2021.

RAMOS, Cesar Augusto Ramos. Aristóteles e o sentido político da comunidade ante o liberalismo. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 129, p. 61-77, jun./2014.

REDE JUNTOS. **O papel do município na Segurança Pública**. São Paulo: Rede Juntos, 2017. Disponível em: [https://redejuntos.org.br/storage/articles/Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20&%20o%20Pacto%20Pelotas%20pela%20Paz\\_Comunitas.pdf](https://redejuntos.org.br/storage/articles/Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20&%20o%20Pacto%20Pelotas%20pela%20Paz_Comunitas.pdf).

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

ROBERT, J. **The Oxford Handbook of Police and Policing**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **Situação das PECs que tramitam na Câmara dos Deputados, tratando do emprego das guardas municipais em atividades de segurança pública**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca, 2005. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1610>.

ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias – desconstruindo mitos**. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%200Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>.

RODRIGUES, J. G. **Segurança Pública e Comunidade: alternativas à crise**. Porto Alegre: João Antônio Fabris, 2009.

SANTIN, V. F. **Controle judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: RT, 2004.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto-Lei n.º 217 de 8 de abril de 1970**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-217-08.04.1970.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n.º 2.141 de 22 de outubro de 1926**. Cria a Guarda Civil da Capital. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/66411>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n.º 13.866 de 1 de julho de 2004**. Fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, cria Superintendência e cargos de provimento em comissão a ela vinculados e dispõe sobre a fiscalização do comércio ambulante. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13866-de-01-de-julho-de-2004/detalhe>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SHERMAN, Lawrence. Combatendo o crime e o controle do crime. *In*: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (org.). **Policiamento moderno**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 177-252.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 641.

SILVA, José Afonso da. Os municípios e a segurança pública. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo : Saraiva, 2016. p. 409-413. (Série IDP, XII).

SILVA, José Afonso da. Os municípios e a segurança pública. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.) . **Gestão pública e direito municipal**. São Paulo : Saraiva, 2016. p. 414. (Série IDP).

SILVA, O. F. **Um novo modelo de segurança para o Brasil**. São Paulo: Scortecci, 2015.

SILVA, O. F. **Uma nova polícia em ascensão no Brasil**. São Paulo: Scortecci, 2019.

SILVA, Oséias Francisco. **A lei federal 13.022/2014 e seu impacto nas guardas civis municipais do grande ABCDMR Paulista**. 2018. Dissertação (Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

SILVEIRA, A. M. A prevenção do crime e segurança comunitária. *In*: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 539-546.

SOARES, L. E. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, dez. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 abr. de 2021.

SOARES, Luiz Eduardo. **Força Nacional de Segurança: da origem à desfiguração**. 2014. Disponível em: <http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/forca-nacional-de-seguranca-origem-e-desfiguracao/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Justiça / Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. Disponível em: [http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/300809.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/300809.pdf).

SOUZA, Rosimeire de. **Caminhos para a municipalização do atendimento socioeducativo em meio aberto: liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade**. Rio de Janeiro: IBAM/DES; Brasília: SPDCA/SEDH, 2008. p. 64.

SOUZA, B. C. G. **Orçamento e Segurança Pública: um estudo de caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Brasília: UnB, 2004.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Saga Luzzato, 2002. p. 83.

SPANIOL, M. I. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6640>. Acesso em: 22 jan. 2021.

STEPAN, Alfred. **Rethinking Military Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

STF. Pleno-Repercussão Geral-RE n.º 658570/MG -Rel. orig. Ministro Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso 6-8-2015.

TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia. **CONPEDI - Sistema Único de Segurança Pública: integração e autonomia do modelo federativo**. 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=952575f59148e0a9>. Acesso em: 10 abr. 2021.

TEMER, Michel. Os municípios na Constituição Federal de 1988. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). **Gestão pública e direito**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 39. (Série IDP).

TORONTO. **Police Service**. Disponível em: <http://www.torontopolice.on.ca/crimeprevention/>.

VALADEZ, Diego. **El Orden Constitucional: Reformas e rupturas**. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2734/33.pdf>.

VASAK, Karel. **Esta conceituação em gerações idealizada por Karel Vasak em 1979** – à época Diretor da Divisão de Direito do Homem e da Paz da UNESCO, em uma Aula Magna proferida no Instituto Internacional dos Direitos do Homem.

VELÁSQUEZ, Hugo Acero. **Os governos locais e a segurança cidadã**. Texto desenvolvido como consultor do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 2006. p. 187. Disponível em: <http://www.aulasaopaulo.sp.gov.br/img/seguranca4.pdf>.

ZACCHI, J. M. Prevenção da Violência: avanços e desafios na ordem do dia, *In*: **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança: o Brasil diz não à violência**, Gabinete de Segurança Institucional. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 31-42.

ZAVERUCHA J. Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira. *In*: **Segurança Pública e democracia**. Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, 2011. p. 93-116.

ZAVERUCHA, Jorge. Constituição, polícia militar e forças armadas: que democracia é esta? *In*: BENEDITO, Mariano; FREITAS, Isabel (org.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002.