

GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência

Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Janaildo Soares de Sousa

Universidade Federal do Ceará (UFC) / Centro Universitário de Araraquara (UNIARA/SP)

Adauto Moraes de Araújo Sobrinho

Secretaria de Educação de Paulista – PB

Jennifer Cícera dos Santos Faustino

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Francisco Casimiro Filho

Universidade Federal do Ceará (UFC)

GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA: responsabilidade dos municípios brasileiros no combate à violência

Resumo: Os mecanismos de gestão da segurança pública são instrumentos administrativos que potencializam os resultados de políticas nessa área. É o caso dos Conselhos, Planos, Fundos e Secretarias Municipais de Segurança Pública, além das Guardas Municipais. O artigo tem como objetivo verificar se a adoção de tais mecanismos produz impacto nos indicadores de violência. Para tanto, foram construídos o Índice de Gestão Municipal da Segurança Pública e o Índice de Violência. A partir de análise de correlação entre tais variáveis, aponta que o nível atual de adoção dos mecanismos de gestão avaliados é muito baixo em todas as unidades federativas do Brasil, e não consegue influenciar os níveis de violência. Conclui que, ao omitir-se de implementar mecanismos de gestão da segurança pública, o poder municipal, como ente mais próximo da população, enfraquece uma estrutura administrativa que deveria servir de base para as políticas públicas voltadas para a redução da violência no âmbito local.

Palavras-chave: Poder municipal, gestão, políticas públicas, violência.

MUNICIPAL MANAGEMENT OF THE PUBLIC SAFETY: responsibility of the Brazilian municipalities for combating violence

Abstract: Mechanisms of the public security management are administrative tools that have improved the policies results in this area. This is the case of the Councils, Plans, Funds and Public Safety Secretariats, besides Municipal Guards. The paper aims to verify whether the adoption of such mechanisms has impacts on the violence indicators. Therefore, were built the Municipal Public Security Management Index and Violence Index. From the analysis of correlation between these variables was observed that the present level of adoption of management mechanisms is very low in all federative units of Brazil, and does not influence the levels of violence. Concludes that to omit to implement mechanisms of public safety management, the municipal power, as nearest entity of the population, weakens the administrative structure which should be the basis of all local public security policies.

Key words: Municipal government, management, public policies, violence.

Recebido em: 25.08.2014 Aprovado em: 22.09.2014

1 INTRODUÇÃO

Os elevados índices de violência observados nas cidades brasileiras têm criado a necessidade de uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal no combate à criminalidade¹. Assim, questões relativas à segurança pública deixaram de ser competência única da esfera estadual e foram inseridas nas discussões das esferas federal e municipal do poder.

No âmbito municipal, especialmente a partir da década de 1990, foram implementadas algumas intervenções como criação de guardas civis, secretarias e planos municipais de segurança pública (KAHN; ZANETIC, 2005). No entanto, observa-se que as iniciativas nesse sentido tendem a ser tímidas. Amparados pela Constituição Federal (CF) de 1988, que em seu Artigo 144 (parágrafo 7) restringe a atuação das prefeituras à criação de guardas municipais² destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, os municípios brasileiros são omissos na implementação de mecanismos básicos de gestão, fundamentais para a efetividade de políticas de segurança pública e redução da violência (BRASIL, 1988).

Dado que o município é o ente federado mais próximo do cidadão, espera-se dele um protagonismo capaz de atender às demandas da população por segurança. Tal protagonismo deve estar associado a um modelo de administração que incorpore mecanismos facilitadores da gestão da segurança pública além de guardas municipais: secretaria, conselho e fundo municipal de segurança pública, por exemplo.

Estudos apontam que a atuação das prefeituras na redução das desigualdades teria implicações na redução de crimes³. Nessa perspectiva, parte-se da hipótese de que ao adotar mecanismos de gestão da segurança pública, a administração municipal deve contribuir para menores índices de criminalidade. Assim, este artigo pretende verificar se a adoção de mecanismos de gestão da segurança pública nos municípios das vinte e sete

unidades federativas do Brasil consegue influenciar os indicadores de violência locais.

2 A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A SEGURANÇA PÚBLICA

Antes de adentrar na análise das políticas públicas de segurança pública, faz - se necessário definir conceitualmente o que é política pública. Política pública, segundo Bucci e Dallari (1997, p. 91) é

[...] a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Cabe ainda destacar a diferença entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança, que, segundo Oliveira (2002, p. 47, grifo do autor), é fundamental para a definição de responsabilidades:

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial "strictu sensu". Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência.

O estudo de uma política pública de segurança na perspectiva teórico-crítica implica o enfrentamento da tensão decorrente da necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas, aliada a um comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas, que resultem na incolumidade física e na tranquilidade das pessoas (XAVIER, 2007).

Waiselfisz (2013), no estudo Mapa da Violência 2013 – Mortes Matadas por Armas de Fogo, apresenta dados que confirmam o aumento crescente da violência e da criminalidade no Brasil. Nesse

cenário, os governos têm experimentado inúmeros programas, planos e operações repressivas com a finalidade de combatê-las. Um dos marcos no que se refere às políticas públicas de segurança pública foi a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) no ano de 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 é considerado a primeira política nacional e democrática de segurança focada no estímulo à inovação tecnológica; alude ao aperfeiçoamento do sistema de segurança pública através da integração de políticas de segurança, sociais e ações comunitárias, com a qual se pretende a definição de uma nova segurança pública e, sobretudo, uma novidade em democracia. (SILVA JR, 2009, p. 29).

O PNSP foi reconhecido como inovador, frente à gestão nacional da segurança pública, dado o seu caráter preventivo e o apoio financeiro via Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). No entanto, a prática mostrou as suas fragilidades.

[...] o Plano Nacional de Segurança Pública [...] compreendia 124 ações distribuídas em 15 compromissos que estavam voltadas para áreas diversas como o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; o desarmamento; a capacitação profissional; e o reaparelhamento das polícias, a atualização da legislação sobre segurança pública, a redução da violência urbana e o aperfeiçoamento do sistema penitenciário. Uma novidade é que no plano, além dessas iniciativas na área específica de segurança, eram propostas diversas ações na esfera das políticas sociais. O plano, no entanto, não fixava os recursos nem as metas para ações. Ao mesmo tempo, não estavam estabelecidos quais seriam os mecanismos de gestão, acompanhamento e avaliação do plano. (SALLA, 2003, p. 430).

Segundo Carvalho e Silva (2011), sem recursos definidos, sem delineamento de metas e de processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, o PNSP fracassou nos seus principais objetivos. Entretanto, segundo os autores:

[...] pela primeira vez, após o processo de democratização, emergiu a possibilidade de uma reorientação estratégica, com tratamento político-administrativo direcionado a colocar a questão da segurança pública como política prioritária de governo. (CARVALHO; SILVA, 2011, p.63).

Os avanços do PNSP foram extremamente tímidos frente à complexidade do problema da segurança pública. Esse fato é aceito por Carvalho e Silva (2011) e pode ser verificado na prática por meio dos indicadores de criminalidade expressos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública e no Mapa da Violência 2013. O fenômeno da violência continua assustando a população brasileira, principalmente nos grandes centros.

Nesse cenário a atuação dos municípios nas questões de segurança pública vem despertando a inquietação da sociedade. Embora, conforme CF de 1988, art. 144 § 8º, não haja uma atribuição de responsabilidade municipal nas questões que envolvem segurança pública (com exceção da referente à proteção dos seus bens e serviços), é incontestável a sua autonomia na resolução de problemas de interesse local (BRASIL, 1988).

Por muitos anos a política de segurança pública permaneceu centralizada nas instituições policiais dos estados. Cabia aos municípios apenas a fiscalização de seus bens, territórios e instalações e auxiliar, em alguns casos, nos custos das polícias estaduais que atuavam nos seus limites (GONÇALVES, 2009). Este tipo de sistema encontra-se defasado e não responde às demandas da população por segurança e redução da criminalidade (LEMGRUBER, 2002).

Atualmente as políticas públicas de segurança municipal⁴ necessitam de uma nova

abordagem sobre a problemática da violência, reconhecendo a diversidade dos níveis da realidade. Cabe ao município ser um novo sujeito, com uma gestão pública sensível à complexidade da conjuntura e apto a implantar políticas multidimensionais e novas alianças com a sociedade, por meio da transparência e participação (SOARES, 2005). Nesse contexto ganham importância os mecanismos de gestão municipal da segurança pública.

O poder municipal tem a seu dispor um conjunto de mecanismos aptos a potencializar a sua atuação no combate à criminalidade (KAHN, 2005). Nesta pesquisa será dada ênfase aos seguintes: Plano Municipal de Segurança, Conselho Municipal de Segurança, Fundo Municipal de Segurança, Secretaria Municipal de Segurança Pública e Guarda Municipal.

Cano (2005) coloca que a unidade municipal designada à segurança deve ter o foco na preservação, envolvendo vários setores da prefeitura. Guidani (2005) acrescenta que a gestão dos problemas da violência requer a implementação de políticas públicas através de diagnóstico, plano de ação, avaliação de ações e monitoramento. Nessa perspectiva surge o Plano de Segurança Municipal. O plano municipal de segurança prescreve as políticas de segurança pública no município, nele são definidas as metas a serem alcançadas (SOARES, 2007). Os conselhos municipais se destacam pela participação da população nos processos decisórios. Um Conselho Municipal de Segurança deve reunir atores para a discussão das necessidades locais quanto à segurança pública, definição de prioridades e forma como os recursos disponíveis devem ser gastos.

Os recursos para políticas e projetos de segurança pública são provenientes, principalmente do FNSP, tendo como gestor o Ministério da Justiça. No entanto, só terão acesso a recursos dessa fonte, os municípios que obedecerem a requisitos como existência de guarda municipal, realização de ações de policiamento comunitário ou, ainda, existência de Conselho de Segurança Pública. Assim, o município

pode implementar o seu próprio Fundo Municipal. Quanto às Secretarias de Segurança Pública, representam o órgão que viabilizará as ações voltadas à promoção da segurança local.

Por fim, as guardas municipais foram criadas a partir da CF de 1988 tendo como atribuição:

[...] a proteção dos bens, serviços e instalações de seus municípios, mas com o decorrer dos anos, suas funções foram se diversificando e ultimamente as Guardas costumam exercer função auxiliar na segurança pública, colaborando no patrulhamento das escolas e vias públicas e auxiliando o Conselho Tutelar e as Polícias Civil e Militar. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013, p.159).

Embora não existam estudos sobre os impactos destes mecanismos de segurança pública, é aceitável admitir seu efeito reconfortante sobre a população, já que contribuem para a manutenção da ordem. Na abordagem da *Teoria da Janela Quebrada*, se há ordem, tende a haver redução da criminalidade⁵ (WILSON; KELLING, 1982).

3 METODOLOGIA

3.1 Mensuração do nível de adoção de mecanismos de gestão da segurança pública nos municípios

Em termos da Lei, a competência do município na promoção da segurança pública é reduzida à criação de guardas municipais. No entanto, existem mecanismos básicos que podem atender à crescente demanda da população por uma atuação mais efetiva das prefeituras na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da segurança pública e, em consequência, redução dos índices de violência. Este estudo considera como tais mecanismos os seguintes instrumentos de gestão municipal: Secretaria de Segurança Pública (SSP), Conselho Municipal de

Quadro 1 - Indicadores componentes do IGSP

Indicador	Fonte dos Dados
1. Existência de Secretaria de Segurança Pública	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa de Informações Básicas Municipal, MUNIC, ano base 2012.
2. Existência de Conselho Municipal de Segurança Pública	
3. Existência de Fundo Municipal de Segurança Pública	
4. Existência de Plano Municipal de Segurança Pública	
5. Existência de Guarda Municipal	

Fonte: Elaboração própria.

Segurança Pública, Fundo Municipal de Segurança Pública, Plano Municipal de Segurança Pública e Guarda Municipal⁶. Assim, optou-se por mensurar o nível de adoção de mecanismos de gestão da segurança pública nos municípios brasileiros por meio de um índice resultante da agregação dos cinco indicadores expostos no **Quadro 1**, denominado Índice de Gestão Municipal da Segurança Pública (IGSP).

O cálculo do IGSP seguiu o procedimento adotado por Carvalho, Lima e Souza (2013). Os indicadores foram quantificados por meio da atribuição de escores. À existência do mecanismo no município foi atribuído escore 1 (um) e à ausência, escore 0 (zero). A expressão adotada foi:

$$IGSP_j = \frac{\sum_{i=1}^m E_{ij}}{\sum_{i=1}^m E_{\max i}} \quad IGPS_j = \frac{\sum_{i=1}^m E_{ij}}{\sum_{i=1}^m E_{\max i}} \quad (1)$$

Sendo:

$IGPS_j$ = Índice de Gestão Municipal da Segurança Pública observado no *j*-ésimo município

E_{ij} = escore do *i*-ésimo indicador obtido pelo *j*-ésimo município;

$E_{\max i}$ = escore máximo do *i*-ésimo indicador;

$i = 1, \dots, m$, número de indicadores;

$j = 1, \dots, n$, número de municípios.

O IGSP permite analisar o nível de implementação dos mecanismos avaliados em todos os municípios brasileiros e varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1, maior o nível de adoção. Quando multiplicado por 100, o IGSP pode ser interpretado, ainda, como o percentual de implementação de mecanismos de gestão municipal da segurança pública no município.

A classificação dos municípios segundo semelhanças quanto ao nível de adoção dos instrumentos de gestão foi realizada a partir da análise de agrupamento, método k-médias⁷. O procedimento permitiu a definição de três classes, delimitadas pelos seguintes valores de IGSP:

- 0,0 IGSP 0,2 – Municípios com menores níveis de adoção de mecanismos de gestão municipal da segurança pública;
- 0,4 IGSP 0,6 – Municípios com níveis intermediários de adoção de mecanismos de gestão municipal da segurança pública;
- 0,8 IGSP 1,0 – Municípios com maiores níveis de adoção de mecanismos de gestão municipal da segurança pública.

O IGSP foi calculado para cada um dos municípios do Brasil. No entanto, para uma melhor operacionalização das informações, optou-se por apresentar os resultados agregados por unidade da federação. Assim, o índice de cada unidade da federação representa a média aritmética do IGSP dos municípios que a compõem.

3.2 Análise da relação entre adoção de mecanismos de gestão municipal da segurança pública e níveis de violência

Com o objetivo de avaliar a relação entre a atuação do poder municipal, via implementação de mecanismos de gestão da segurança pública, e os níveis de violência, optou-se inicialmente pela construção do Índice de Violência (IV). O IV não tem a pretensão de medir a violência, mas hierarquizar as unidades federativas. Assim, foi adotado como procedimento metodológico a seleção de indicadores

Quadro 2 - Indicadores componentes do IV, expressos em número de casos por 100 mil habitantes

Indicador	Fonte dos Dados
Homicídio doloso	Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013. Ano 7. Ano base 2012.
Latrocínio	
CVLI - Crimes violentos letais intencionais	
Tráfico – Entorpecentes	
Estupro	
Taxa de homicídio	
Tentativa de homicídio	
Lesão corporal culposa de trânsito	
Lesão corporal dolosa	
Homicídio culposo de trânsito	
Mortes por agressão por mil habitantes*	

Notas:*Ano de referência 2011.

Fonte: Elaboração própria.

de violência para cada unidade da federação (**Quadro 2**), a padronização destes indicadores e por fim, a média aritmética dos indicadores padronizados, a qual consistiu no IV.

A padronização dos indicadores adotou a expressão:

$$I_{pji} = \frac{I_j - I_j}{I_{jm} - I_j} \quad (2)$$

Sendo:

I_{pji} = Valor padronizado do indicador j na i -ésima unidade da federação.

I_{ji} = Valor do indicador j na i -ésima unidade da federação.

I_{jr} = Valor do indicador j na unidade da federação em pior situação relativamente às demais.

I_{jm} = Valor do indicador j na unidade da federação em melhor situação relativamente às demais. A relação entre o IV e o IGSP foi avaliada por meio do cálculo do coeficiente de correlação de Pearson.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A garantia da segurança pública coloca-se, hoje, como uma problemática que requer a participação mais efetiva dos governos Federal e Municipal, junto com o poder Estadual, legalmente atribuído de tal competência e responsável pelas polícias civil e militar. Nesse sentido:

O fato é que, tanto o governo federal como os municipais passaram na última década a atuar de forma mais intensa na esfera da segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população e que para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais ou o endurecimento penal. (KAHN; ZANETIC, 2005, p. 4).

Essa nova dimensão de combate à criminalidade é estimulada pelo Governo Federal e percebe-se o início da descentralização da gestão da segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) orienta os municípios à criação de sua Guarda Municipal, bem como do Plano Municipal de Segurança Pública. Como já mencionado, a existência de guarda municipal é determinante para o recebimento de recursos federais para a execução de projetos de prevenção e combate à criminalidade.

No entanto, como se observa na **Tabela 1**, ainda é pequeno o número de prefeituras que implementam mecanismos de gestão da segurança pública. Dentre os cinco analisados, a Guarda Municipal é mais frequente, presente em 80,4% das cidades do Rio de Janeiro, por exemplo. Nota-se, no entanto, uma heterogeneidade elevada entre as unidades federativas brasileiras, sem que se possa identificar qual região se sobressai em relação às demais.

Tabela 1 - Frequência relativa da adoção de mecanismos de Gestão de Segurança Pública nos municípios das unidades federativas do Brasil - Ano 2012

Unidade da Federação	Existência de Secretaria de Segurança Pública	Existência de Conselho Municipal de Segurança Pública	Existência de Fundo Municipal de Segurança Pública	Existência de Plano Municipal de Segurança Pública	Existência de Guarda Municipal
Acre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alagoas	2,9	13,7	3,9	7,8	42,2
Amazonas	6,5	1,6	3,2	8,1	62,9
Amapá	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0
Bahia	1,7	6,2	3,4	4,6	40,8
Ceará	3,8	6,0	2,2	3,3	34,8
Distrito Federal	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Espírito Santo	6,4	53,8	16,7	9,0	12,8
Goiás	0,8	17,9	8,1	7,7	2,8
Maranhão	2,6	2,6	5,1	10,3	61,5
Minas Gerais	1,8	16,1	5,6	5,2	2,2
Mato Grosso do Sul	0,0	14,1	2,6	1,3	6,4
Mato Grosso	0,0	29,1	14,9	13,5	5,0
Pará	3,5	6,3	0,7	7,0	14,0
Paraíba	0,4	2,2	0,4	0,4	13,0
Pernambuco	4,9	7,6	1,6	4,3	27,0
Piauí	0,4	1,3	0,9	0,0	5,4
Paraná	3,5	20,1	3,3	7,0	7,8
Rio de Janeiro	26,1	17,4	1,1	16,3	80,4
Rio Grande do Norte	3,0	1,2	0,6	1,2	12,0
Rondônia	0,0	19,2	11,5	3,8	1,9
Roraima	6,7	6,7	0,0	6,7	20,0
Rio Grande do Sul	1,7	21,8	8,2	5,5	8,5
Santa Catarina	2,7	8,2	3,4	2,7	5,1
Sergipe	8,0	5,3	1,3	2,7	26,7
São Paulo	10,7	11,9	5,1	11,6	32,2
Tocantins	0,7	1,4	0,0	0,7	3,6
Brasil	3,5	11,5	4,1	5,6	17,8

Notas:* Apenas uma observação.

Fonte: Elaboração própria a partir: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2013.

O argumento colocado por muitas prefeituras quanto à ausência de Guarda Municipal é o seu elevado custo, uma vez que envolve salários, treinamentos, compra de equipamentos (KAHN; ZANETIC, 2005). Tal argumento, no entanto, não encontra sustentação no caso de mecanismos como Plano Municipal e Conselho Municipal de Segurança Pública, presentes em apenas 5,6% e 11,5% dos municípios brasileiros, respectivamente.

A limitada atuação do poder municipal na gestão da segurança pública é mais fortemente observada na análise da existência de Secretaria Municipal de Segurança Pública. Embora seja recorrente nas discussões sobre segurança, que o problema da violência deve ser tratado de forma transversal, envolvendo as áreas de saúde, educação, trabalho, a existência de um órgão específico é de fundamental importância para coordenar e executar as políticas municipais de segurança pública.

Ao omitir-se diante dessas propostas de intervenção a favor da segurança pública, o município abre mão de participar de um modelo que reconhece a importância da participação da sociedade no planejamento e execução de políticas públicas de combate à violência. A participação popular estimula processos de empoderamento, os quais desenvolvem habilidades nos atores sociais. Segundo Kjaerulf e Barahona (2012), o empoderamento reforça a coesão familiar, a resiliência da comunidade e desperta

a população para a reivindicação de medidas de prevenção da violência junto ao município.

As políticas municipais de segurança pública têm papel fundamental na redução da violência. Segundo Waiselfisz (2011), diversas experiências nacionais e internacionais de enfrentamento da violência local estão associadas a uma gestão municipal eficiente. Essa eficiência tenderá a ser maior se o município estiver amparado por uma estrutura administrativa. No entanto, essa não é a realidade observada no Brasil.

A **Tabela 2** apresenta o IGSP. O IGSP agrega as informações referentes à existência dos cinco mecanismos já comentados. Dessa forma, representa o grau de adoção de mecanismos de gestão municipal da segurança pública nas unidades federativas do Brasil, em termos médios. A título de interpretação, observa-se que os municípios fluminenses adotam, em média, 28,3% dos cinco mecanismos avaliados, sendo que 50% do total de 92 não ultrapassam 20%. Em estados como Minas Gerais, Sergipe e São Paulo, embora existam municípios que implementam todos os mecanismos avaliados (IGPS igual a 1), a metade não implementa sequer um deles (IGPS igual 0). Esse resultado corrobora aqueles apresentados na **Tabela 1**, no que se refere à precária estrutura administrativa das prefeituras brasileiras na gestão municipal da segurança pública.

Tabela 2 - Estatísticas Descritivas do IGSP por Unidade da Federação do Brasil - Ano 2012

Unidade da Federação	Índice Médio de Gestão Municipal da Segurança Pública - IGSP	Total de municípios	Mínimo	Máximo	Mediana
Acre	0,000	22	0	0	0
Alagoas	0,141	102	0	0,8	0,2
Amazonas	0,165	62	0	0,6	0,2
Amapá	0,050	16	0	0,2	0
Bahia	0,113	417	0	0,8	0
Ceará	0,100	184	0	0,8	0
Distrito Federal	0,600	1	NA	NA	NA

Espírito Santo	0,197	78	0	1	0,2
Goiás	0,075	246	0	0,8	0
Maranhão	0,089	217	0	0,8	0
Minas Gerais	0,071	853	0	1	0
Mato Grosso do Sul	0,049	78	0	0,4	0
Mato Grosso	0,125	141	0	0,8	0
Pará	0,063	143	0	0,6	0
Paraíba	0,033	223	0	0,6	0
Pernambuco	0,091	185	0	0,8	0
Piauí	0,016	224	0	0,6	0
Paraná	0,083	399	0	0,8	0
Rio de Janeiro	0,283	92	0	0,8	0,2
Rio Grande do Norte	0,036	167	0	0,6	0
Rondônia	0,073	52	0	0,6	0
Roraima	0,080	15	0	0,6	0
Rio Grande do Sul	0,054	496	0	0,8	0
Santa Catarina	0,044	293	0	0,8	0
Sergipe	0,088	75	0	1,0	0
São Paulo	0,143	645	0	1,0	0
Tocantins	0,013	139	0	0,6	0
Brasil	0,085	5565	0	1,0	0

Notas: NA = banco de dados com apenas um dado

Fonte: Elaboração própria a partir Pesquisa de Informações Básicas Municipal, MUNIC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

O **Gráfico 1** permite uma análise mais segmentada da situação dos municípios, segundo o valor do IGSP. Nessa perspectiva, observa-se que prevalecem aqueles com baixíssimos níveis de adoção dos mecanismos de gestão avaliados (0,0 IGSP 0,2). Considerando-se o conceito de governamentabilidade proposto por Foucault (2003, p. 303):

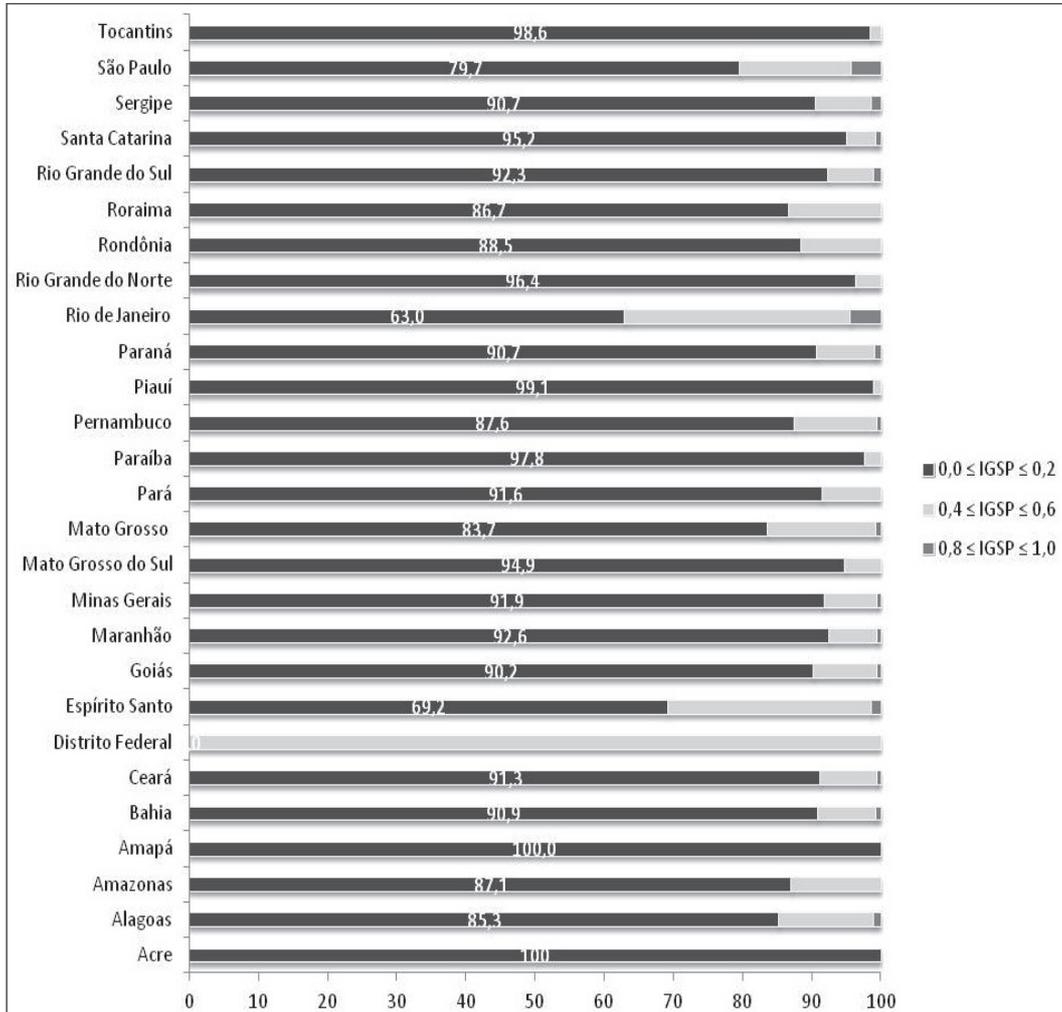
[...] o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem

complexa de poder, que tem como alvo principal a população, como forma mais importante de saber, a economia política, como instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança.

Esse resultado aponta para uma estrutura organizacional frágil, que dificilmente cumprirá seu papel de servir de base para a consecução dos propósitos do poder municipal no que diz respeito à segurança pública.

Uma lógica indutiva estimula a formulação da hipótese de que se o município apresenta uma estrutura administrativa com

Gráfico 1 - Distribuição dos municípios segundo o nível de implementação de mecanismos de gestão da segurança pública, por Unidade da Federação



Fonte: Elaboração própria a partir de Pesquisa de Informações Básicas Municipal, MUNIC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

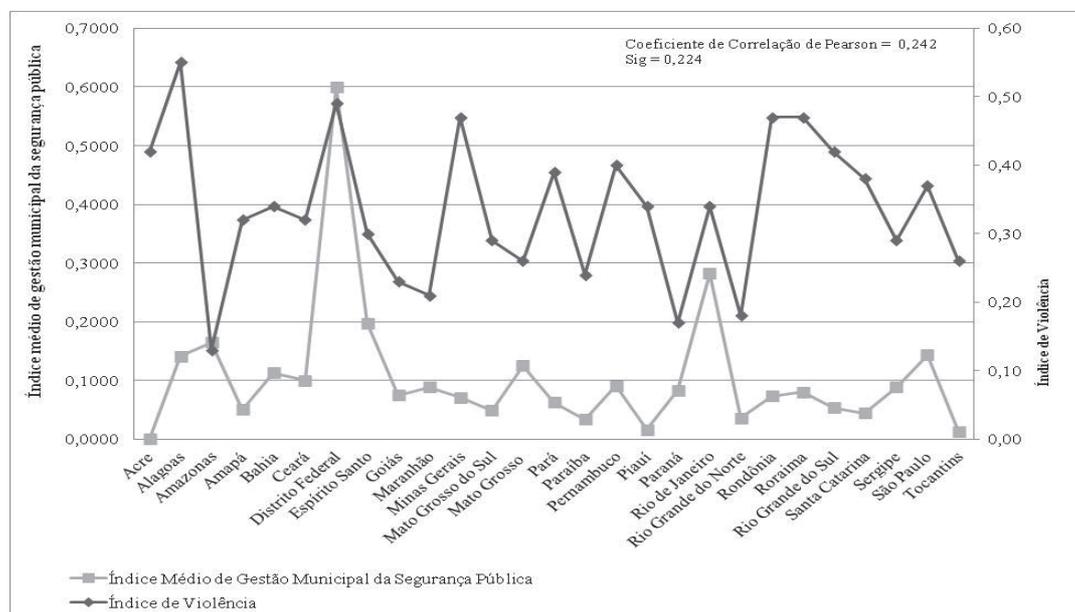
mecanismos de gestão municipal da segurança pública, então os níveis de violência devem ser reduzidos. No entanto, a realidade percebida nos municípios brasileiros contraria esse raciocínio. Os dados analisados mostraram a ausência de relação estatística significativa entre as duas variáveis (**Gráfico 2**).

De fato, como se observa na **Tabela 3**, em termos médios os municípios com maiores IGSP nem sempre estão associados a melhores indicadores de violência. Em muitos casos acontece o contrário. Dois argumentos podem estimular uma discussão

sobre essa suposta inconsistência:

- Os níveis de adoção de mecanismos de gestão municipal da segurança pública são tão baixos que não provocam impactos significativos no combate à criminalidade;
- Os mecanismos de gestão municipal da segurança pública não são implementados em caráter preventivo, ao contrário, estão presentes especialmente naqueles municípios com maiores níveis de violência.

Gráfico 2 - Análise de correlação entre o Índice Médio de Gestão Municipal da Segurança Pública e o IV nas unidades federativas do Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de Pesquisa de Informações Básicas Municipal, MUNIC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2013. Ano 7.

Tabela 3 - Valores médios dos indicadores estaduais de violência por nível de implementação de mecanismos de gestão municipal da segurança pública

Indicador de Violência	0,0 ≤ IGSP ≤ 0,2	0,4 ≤ IGSP ≤ 0,6	0,8 ≤ IGSP ≤ 1,0
Homicídio doloso	24,98	32,68	29,71
Latrocínio	0,89	1,24	1,77
CVLI - Crimes violentos letais intencionais	26,84	34,31	32,06
Entorpecentes – Tráfico	49,34	25,81	73,02
Estupro	28,07	22,13	32,62
taxas de homicídio	24,22	32,68	29,71
Tentativa de homicídio	25,27	21,89	47,5
Lesão corporal culposa de trânsito	192,41	112,17	294,5
Lesão corporal dolosa	347,73	254,39	400,94
Homicídio culposo de trânsito	10,78	10,19	10,95
Mortes por agressão por mil habitantes *	28,18	42,73	37,43

Nota: *Ano base 2011.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

As implicações de elevados indicadores de violência, divulgados frequentemente na mídia, envolvem o despertar de um sentimento de insegurança na população, aliado à ideia de ineficácia e ineficiência do sistema público, o que induz o cidadão a tornar-se agente da sua própria segurança (PORTO, 2009). A sensação de abandono é alimentada por uma legislação que favorece a omissão dos poderes federal e municipal ao atribuir competências quase exclusivas ao poder estadual.

No entanto, o município não está isento da execução de políticas de segurança “[...] já que a ele concernem assuntos de interesse local.” (SILVA, 2001, p. 480). Como exemplos de ações municipais voltadas para a segurança pública:

Além dessa prerrogativa de instituírem guardas municipais, os municípios podem atuar na segurança pública através da imposição de restrições administrativas a direitos e liberdades. O município pode, por exemplo, delimitar o horário de funcionamento de bares e restaurantes, ou os locais da venda de bebidas alcoólicas. Tais restrições, de caráter administrativo, exercem importante função na segurança pública, prevenindo a prática de delitos.

[...] Do mesmo modo, ao legislar sobre proteção do consumidor, suplementando a legislação federal e estadual, o município é competente, por exemplo, para estabelecer normas de garantia da segurança de usuários de serviços bancários, o que tem direta repercussão no campo da segurança pública. (SOUZA NETO, 2008, p. 49).

Aos poucos, seguindo uma tendência contemporânea ainda não verificada na prática, um modelo de gestão da segurança pública voltado para a prevenção⁸, o qual envolve a integração de políticas de saúde, educação, trabalho e habitação já mencionada, deve ser melhor delineado. Trata-se de romper com um sistema no qual recursos são investidos para combater um problema já existente

(elevados níveis de violência) sem que as causas sejam eliminadas. O **Gráfico 3** ilustra essa condição ao mostrar a relação direta e estatisticamente significativa entre Despesa *per capita* realizada com a Função Segurança Pública e o IV nas unidades federativas do Brasil. Maiores gastos com segurança pública ocorrem nas unidades federativas com maiores índices de violência.

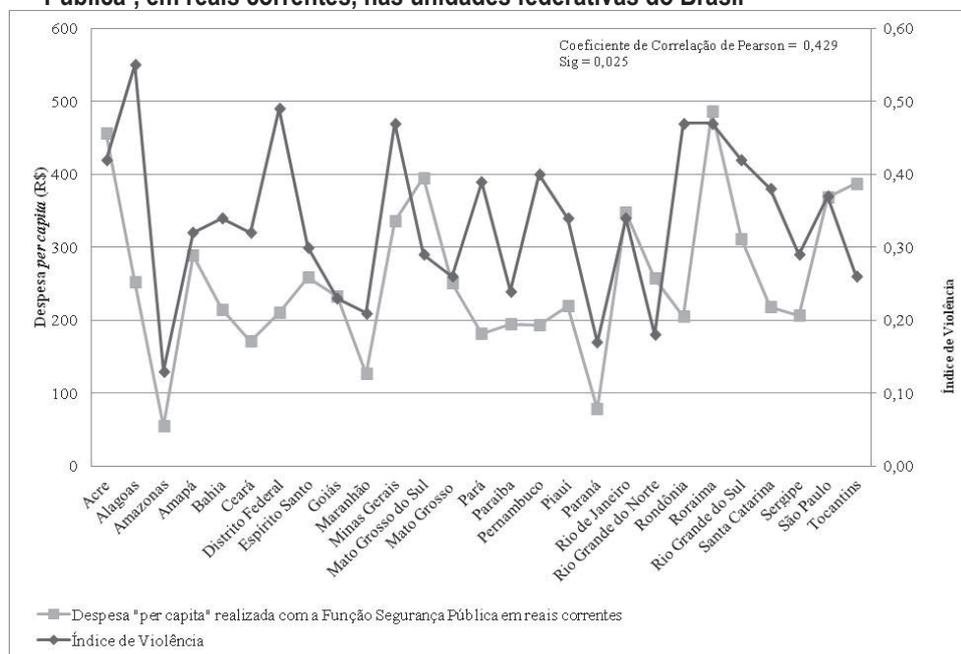
5 CONCLUSÃO

O estudo mostrou o baixo grau de implementação de mecanismos de gestão da segurança pública nos municípios brasileiros. Os municípios são omissos no tratamento preventivo da segurança pública e seguem a mesma trajetória dos poderes estaduais e federais, ou seja, a adoção de uma postura reativa, cujo resultado é conhecido por toda a sociedade: a ineficiência na redução das taxas de criminalidade.

A postura reativa dos municípios é percebida quando se verifica a tendência de implementação de mecanismos de gestão nos municípios com maiores índices de violência. Essa postura mostra que tais mecanismos são vistos como *armas* de combate ao problema da insegurança, quando deveriam ser usados no planejamento e execução de ações preventivas, com a participação da comunidade

Conselhos Municipais de Segurança Pública e os Planos Municipais de Segurança Pública, essenciais ao combate à criminalidade e à violência, não representam maiores custos para as prefeituras, então, como explicar a omissão dos municípios frente a uma questão de implicações sociais tão abrangentes como o combate à violência? Uma resposta conclusiva requer uma análise que ultrapassa o escopo deste artigo e é colocada aqui como uma sugestão para futuros estudos. No entanto, percebe-se que os municípios não trouxeram para si a responsabilidade pela segurança da população e redução dos índices de violência local, um comportamento favorecido pela CF, em seu artigo 144, ao colocar apenas o governo estadual como executor das estratégias de segurança pública.

Gráfico 3 - Análise de correlação entre o IV e a Despesa per capita realizada com a Função Segurança Pública⁹, em reais correntes, nas unidades federativas do Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

Por fim, a revisão da atual legislação, uma atualização do sistema de segurança pública nacional e a produção de informações que esclareçam e suscitem definições quanto às atribuições do município no combate à violência, são condições imediatas para a definição de uma estrutura administrativa que favoreça a efetividade das políticas de segurança pública e a integração entre os poderes local, estadual ou federal.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari; DALLARI, Paula. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CANO, Ignácio. Projetos municipais de prevenção da violência no município de Recife. In: SENTO-SÉ. J. (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO, Ana Carolina de; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; SOUSA, Renally Patrício. A gestão municipal do saneamento básico no Estado do Ceará. In: ENCONTRO REGIONAL DA SOBER, 7., 2013, Parnaíba, PI. **Anais...** Parnaíba, PI: UFPI/SOBER, 2013. Pluralidades Econômicas, Sociais e Ambientais: interações para reinventar o Nordeste rural.

_____, Vilobaldo Adelídio de; SILVA Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-6, jan./jun. 2011.

CECCATO, Vânia; HAINING, Robert; KAHN, Tulio. The Geography of homicide in São Paulo – Brazil. **Estudos Criminológicos**, São Paulo, n. 1, p. 30-56, 2004.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

CRUZ, Oswaldo Gonçalves. **Modelagem Espaço-temporal dos homicídios região Sudeste/**

Brasil, 1979-1998. 2004. 130 f. Tese (Doutorado em Engenharia Biomédica) - Departamento de engenharia biomédica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo, 2013. Ano 7.

FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos estratégia, poder-saber.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. (Coleção Ditos e Escritos, n. IV).

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil na pós-transição democrática:** deslocamentos de um modelo resistente. 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). **Prevenção da Violência:** o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

HAIR, Joseph et al. **Análise Multivariada de Dados.** 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2012:** Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2013.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). **Prevenção da Violência:** o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos,** São Paulo, n. 4, 2005.

KIBUSI, Matthew et al. Sociocultural factors that reduce risks of homicide in Dar es Salaam: a case control study. **Injury Prevention,** London, v. 19, n. 5, p. 320-325, oct. 2013.

KJAERULF, Finn; BARAHONA, Rodrigo. Preventing

violence and reinforcing human security: a rights-based framework for top-down and bottom-up action. **Revista Panamericana de Salud Pública,** Washington, DC, v. 27, n.5, p. 382-395, 2010.

LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. In: OLIVEIRA, N. (Org.). **Insegurança Pública:** reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

LEVINE, Felice; ROSICH, Katherine. **Social causes of violence:** crafting a science agenda. Washington, DC: American Sociological Association, 1996. Disponível em: <<http://www2.asanet.org/pubs/socialcauses.html>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

MINAYO, Maria Cecília. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 7-18, 1994.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: INSTITUTO LATINOAMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.** São Paulo, 2002.

PORTO, Maria Stella Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Tempo Social,** São Paulo, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Revista Lusotopie,** Paris, v. 10, p. 419-435, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA JR, Edson Lopes da. **Política e segurança pública:** uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

_____. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). **Prevenção da Violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas:** Revista eletrônica da OAB, Brasília, DF, n. 1, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1205505974174218181901.pdf>>. Acesso em 24 de julho de 2014.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade: violência urbana e a Escola de Chicago.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil.** São Paulo: Instituto Sangari. 2011.

_____. **Mapa da violência 2013: mortes matadas por armas de fogo.** Rio de Janeiro: CEBELA/FLACSO. 2013.

WILSON, James; KELLING, George. Broken Windows: the police and neighborhood safety. **Atlantic Monthly,** Washington, DC, v. 249, n. 3, p. 29-38, 1982.

XAVIER, Antonio Roberto. **Do crime comum ao crime organizado: criminalidade e as políticas públicas de segurança.** 2007. 234 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) - Programa de Pós-graduação em Planejamento e Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

NOTAS:

¹ Segundo o 7º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, uma publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 16 das 27 unidades federativas do Brasil apresentaram aumento na taxa de homicídios tendo como base o período 2011-2012 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013). Ainda quanto aos elevados índices de violência nas cidades brasileiras, em 2012 estudo realizado pelas Nações Unidas classificou 11 cidades brasileiras entre

as 30 mais violentas do mundo. Em 2014 a ONG mexicana *Conselho Cidadão Para a Segurança* divulgou que, das 50 cidades mais violentas do mundo, 16 são brasileiras.

- ² “Além dessa prerrogativa de instituírem guardas municipais, os municípios podem atuar na segurança pública através da imposição de restrições administrativas a direitos e liberdades.” (SOUZA NETO, 2008, p.49).
- ³ Estudos apontam que fatores socioeconômicos influenciam os índices de violência: Minayo(1994), Levine e Rosich (1996), Cerqueira e Lobão(2003), Cruz (2004), Ceccato, Haining, e Kahn (2004), Kibusie outros (2013).
- ⁴ Segundo Tangerino (2007), existe uma diferença entre *política de segurança pública* e *política pública de segurança*, pois esta última tem maior amplitude, mesclando questões de segurança, cidadania e direitos humanos, abordando ações governamentais e não governamentais, enquanto a primeira diz respeito apenas as atividades policiais típicas. As políticas públicas de segurança envolvem tanto questões de ordem empírico-analítica como também de natureza política, onde a segurança pública “[...] é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa.” (SOARES, 2005, p. 17).
- ⁵ A *Teoria da Janela Quebrada* ou *Broken Windows Theory* aponta a existência de relação entre ordem e criminalidade. A base da teoria é: se existe uma janela quebrada que não recebe conserto, logo todas as janelas serão quebradas já que ninguém se importa com isso. Assim, quando um delito é cometido e não há quem interceda, esse delito se tornará banal e mais pessoas o cometerão.
- ⁶ O critério para a seleção desses mecanismos foi a disponibilidade de dados para todos os municípios do Brasil.
- ⁷ Aspectos teóricos da análise de agrupamento constam em Hair e outros (2005).
- ⁸ Ver mais em: DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção.** São Paulo: FGV/RT, 2005.
- ⁹ Os dados referentes à Despesa *per capita* realizada com a Função Segurança Pública foram extraídos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013 - Ano 7.

Patrícia Verônica Pinheiro Sales Lima

Agrônoma
Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP)
Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC)
E-mail: pvpslima@gmail.com

Janaildo Soares de Sousa

Economista
Mestrando em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Pós-Graduando em Políticas Públicas e Sociais da Habitação pelo Centro Universitário de Araraquara (UNIARA/

SP)

E-mail: janaildo18@hotmail.com

Adauto Moraes de Araújo Sobrinho

Historiador

Pós-Graduando Latos Sensu em História do Brasil e da Paraíba pelas Faculdades Integradas de Patos (FIP)

Professor de História na Secretaria de Educação de Paulista – PB

E-mail: sobrinhohistória@hotmail.com

Jennifer Cícera dos Santos Faustino

Assistente Social

Mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: jenniferholy@gmail.com

Francisco Casimiro Filho

Engenheiro Agrônomo

Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP)

Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: casimiro@ufc.br

Universidade Federal do Ceará - UFC

Av. da Universidade, 2853 - Benfica, Fortaleza – CE

CEP: 60020-181

Centro Universitário de Araraquara - UNIARA/SP

Rua Carlos Gomes, 1338 Centro Araraquara-SP

CEP: 14801-340

Secretaria de Educação de Paulista – PB

R. Cel. José Avelino, 116, Paulista - PB, 58860-000