

A AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E SUAS (NOVAS) POLÍTICAS

LETÍCIA MARIA SCHABBACH

Doutora em Sociologia, professora e pesquisadora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Participa dos grupos de pesquisa: Violência e Cidadania, Políticas Públicas e Sociedade, INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

Ao longo de nossa história republicana, os sistemas policiais brasileiros sempre oscilaram entre a subordinação estrita à União e a autonomia dos governos estaduais. À exceção dos períodos autoritários, sempre houve grandes reservas à interferência da União na autonomia política das unidades federativas, onde as polícias e os órgãos de segurança pública atuavam e ainda atuam de forma compartimentada. Aqui, como em outras áreas de políticas públicas, nota-se uma alternância entre impulsos mais ou menos descentralizadores.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 definiu competências exclusivas em segurança pública aos entes federados, bem como autonomia decisória e financeira. Enquanto dever do Estado e responsabilidade de todos, essa questão compete à União, com as Forças Armadas e as Polícias Federais; aos Estados, com as Polícias Civil e Militar, de caráter judiciário e ostensivo e de preservação da ordem pública, respectivamente; e aos municípios, os quais têm função supletiva através das Guardas Municipais.

O setor tem vivenciado, desde meados da década de 1990, uma reorganização das relações intergovernamentais, em um contexto no qual o governo federal, ao mesmo tempo em que tomou para si a responsabilidade de enfrentar os fenômenos da criminalidade, violência e violação de direitos humanos, vem estimulando a articulação intergovernamental e a descentralização de programas específicos.

Dentro de uma nova perspectiva em política de segurança, o controle do crime e da violência não seria mais atribuição exclusiva dos órgãos policiais, abrangendo também as agências de políticas sociais e a sociedade civil. Além de seu caráter intersetorial, a nova orientação procuraria ultrapassar o viés repressivo-penal, priorizando as ações preventivas e a participação social.

Enquanto certos autores denominam tal movimento como “segurança cidadã” (FREIRE, 2009), outros o referem como “políticas públicas de segurança” (ILANUD, 2002). Os seus marcos representativos seriam:

- a) a criação da Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SEPLANSEG), em 1995, denominação alterada, em 1997, para Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP);
- b) o I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), em 2000. Até então, existia apenas o I Plano Nacional de Direitos Humanos (1996);
- c) o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000, destinado a gerir recursos para apoiar projetos federais, estaduais e municipais na área da segurança pública;

d) o Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP), em 2003, que através da integração de diversas agências, busca implantar programas relacionados com as seguintes diretrizes: i) reforma das instituições de segurança pública; ii) redução da violência;

e) o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007, que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência, e prevê a integração entre União, estados e municípios para implementá-las;

f) a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), em 2009, que demarcou o início do debate envolvendo os profissionais do Sistema de Justiça Criminal e a sociedade civil organizada.

Analisando essa trajetória, Luiz Eduardo Soares (2007) identifica, entre a última metade da década de 1990 e 2010 – intervalo que abrange o período entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva –, uma série histórica compacta da política federal de segurança pública quanto aos princípios e objetivos, podendo-se falar mais de continuidade do que de descontinuidade. Já para Adorno (2008, p. 140), esse período difere substancialmente do anterior, marcado pela omissão do governo federal na área, ou pela ausência de ações coordenadas e recursos específicos, quando as forças policiais procuravam apenas “caçar bandidos conhecidos”.

De fato, há certo consenso entre os autores acerca da emergência de uma virada progressista no campo da segurança pública desde meados da década de 1990 no Brasil, denominada de “políticas públicas de segurança” (ILANUD, 2002) ou de “segurança cidadã” (FREIRE, 2009). Dentre as várias diretrizes desta nova orientação da política federal, destacam-se: a articulação entre agências de controle do crime e órgãos responsáveis por políticas setoriais, a ênfase nas ações preventivas da violência, a forte indução do governo federal dirigida aos municípios, além do estímulo à participação social.

Jaqueline Muniz e José Marcelo Zacchi (2005) examinam criticamente a política de segurança pública no Brasil, iniciando pelo período imediatamente pré e pós-Constituição de 1988, o qual teria se encaminhado para uma situação de permanência das estruturas e práticas institucionais do passado e de inércia governamental quanto às mudanças necessárias. Tal situação resultou da forte e organizada resistência corporativa de parte dos estratos superiores das organizações policiais e das instituições de justiça criminal, e a inexistência de um paradigma alternativo, claro e socialmente respaldado para a área.

Os autores citados (MUNIZ; ZACCHI, 2005) também reconhecem a existência, desde meados da década de 1990, de uma nova orientação e a denominam agenda progressista e democrática para a segurança pública. Esta combinaria garantia de direitos, proteção dos excluídos e proatividade na identificação dos riscos

e na resposta a eles. Não obstante, ressaltam que existem poucos atores nos partidos e forças progressistas dedicados à agenda da segurança pública, bem como há pouca produção e acúmulo de conhecimento nesta área. Outras dificuldades para o avanço no setor seriam as escassas experiências de gestão de governos estaduais por partidos de esquerda e a ausência de uma base social sólida para a implantação de programas abrangentes. Em paralelo, vislumbra-se a necessidade de se enfrentar os problemas relacionados com violência, crime e violação de direitos com políticas públicas eficazes, através da utilização do instrumental próprio da elaboração de políticas públicas, do estabelecimento de metas de curto, médio ou longo prazo e da avaliação dos resultados alcançados (SOARES, 2001, 2007; CANO, 2002, 2006).

Partindo deste contexto, este trabalho analisa um Programa específico (o PRONASCI) e dois movimentos relacionados com a implementação das novas políticas de segurança pública: a municipalização da segurança e a intensificação das relações intergovernamentais. Para realizar esta análise, utilizamos dados sobre estruturas e planos municipais de segurança, obtidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2009), e sobre os convênios firmados entre a União (através do Ministério da Justiça) e as instâncias subnacionais (BRASIL, 2012). Os resultados foram cotejados com a literatura brasileira sobre relações intergovernamentais e descentralização de políticas públicas.

O PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) foi lançado no segundo governo Lula da Silva, através da medida provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007. Ele foi regulamentado após dois meses, por meio da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007¹. Com esse Programa, o governo federal comprometeu-se a investir R\$ 6.707 bilhões em uma gama de 94 ações, envolvendo 19 ministérios, através de intervenções articuladas entre União, estados e municípios.

Os objetivos do Programa aparecem especificados em publicação divulgada pelo Ministério da Justiça à época do lançamento:

Conceito – O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade,

(1) O PRONASCI foi regulamentado pelos seguintes instrumentos legais: Medida Provisória nº 384, de 20/05/2007; Lei nº 11.530, de 24/10/2007; Medida Provisória nº 416, de 23/01/2008; Lei nº 11.707, de 19/06/2008; os Decretos nº 6.390, de 8/03/2008; nº 6.490, de 19/06/2008; nº 6.609, de 22/10/2008 e nº 7.081, de 26/01/2010. Essa documentação, além de material informativo, encontra-se no portal do Ministério da Justiça, disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/>>. Acesso em: 6 mai. 2010.

atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por intermédio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (BRASIL, 2007, p. 2).

Os focos prioritários dos projetos e ações integrantes do PRONASCI são os seguintes (BRASIL, 2008, artigo 4):

- *etário*: população juvenil de 15 a 24 anos;
- *social*: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- *territorial*: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de crimes violentos; e
- *repressivo*: enfrentamento do crime organizado.

As ações do PRONASCI dividem-se em dois eixos principais: a) *programas estruturais*: modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, valorização dos profissionais de segurança pública e enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; e b) *programas locais*: Territórios de Paz, integração do jovem e da família, segurança e convivência. As iniciativas específicas de prevenção à violência estão contidas, principalmente, nas rubricas: Ação 8853 – Apoio à implementação de políticas sociais; e Ação 8857 – Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã. Tais rubricas reúnem os seguintes projetos de prevenção: Territórios de Paz; Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo); Mulheres da Paz (inicialmente o Projeto intitulava-se “Mães da Paz”); Fortalecimento e apoio às ações de prevenção à violência; Instalação e modernização de espaços culturais; Cursos preparatórios ao ENEM em territórios de “descoesão” social; Instalação e estruturação dos conselhos municipais de segurança pública; Canal Comunidade; Implantação de núcleos de justiça comunitária e de polícia comunitária; e Formação de redes juvenis, entre outros.

Inicialmente o PRONASCI cobria as capitais das 11 regiões metropolitanas mais violentas: Belém, Belo Horizonte, Brasília (Entorno), Curitiba, Maceió, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Curitiba. Posteriormente, foi ampliado para municípios interioranos. As metas gerais estipuladas no Programa são: a) beneficiar, direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias; e b) buscar a redução da taxa nacional para 12 homicídios por 100.000 habitantes até o final de 2011. Quanto à primeira meta, não há dados para avaliá-la; no tocante à segunda, constata-se que ela não foi alcançada, pois a taxa de homicídios no Brasil atingiu, em 2011, 27 homicídios por 100.000 habitantes².

(2) Fontes: DATASUS (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10uf.de>), IBGE (<http://www.sidra.ibge.gov.br>). Vale lembrar que, para além das metas quantitativas

A tabela abaixo expõe a distribuição dos gastos realizados no âmbito do PRONASCI no período 2008 a 2011, somando-se as aplicações diretas do governo federal e as transferências para os governos subnacionais. Nota-se que a quase totalidade dos gastos (93%) dos recursos foram destinados a três tipos de ação: 53% ao Programa Bolsa-Formação; 21% a projetos envolvendo fortalecimento e modernização das instituições de justiça criminal e construção de prédios, e 19% para as ações de prevenção.

Tabela 1 - Gastos realizados no PRONASCI (aplicação direta e transferências) no Brasil, soma dos anos 2008 a 2011

Ações do PRONASCI	Total aplicados em R\$	% sobre total dos gastos do PRONASCI
1. Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Cíveis, Agentes Penitenciários, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros.	2.161.521.401,16	53%
2. Fortalecimento das instituições de segurança pública, construção e modernização de estabelecimentos penais, construção da Academia de Polícia Civil do DF.	848.705.194,11	21%
3. Apoio à implementação de políticas de segurança cidadã e de políticas sociais (prevenção)	765.982.620,34	19%
4. Valorização de profissionais e operadores de segurança pública (projetos estaduais e municipais)	110.306.362,43	3%
5. Enfrentamento ao crack e outras drogas (início em 2010)	98.889.892,13	2%
6. Gestão e comunicação do PRONASCI	66.271.872,05	2%
7. Campanha do Desarmamento	13.572.757,67	0%
Total (aplicação direta + transferências)	4.051.677.342,22	100%

Fonte: BRASIL (2012). Organização e compilação dos dados pela autora.

DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Cientistas políticos que estudam as relações intergovernamentais no País

prévias, a implementação de qualquer política pública provoca alterações no meio social objeto de intervenção e pode trazer resultados inesperados.

são unânimes em afirmar a dificuldade em se atingir a cooperação entre as diversas instâncias governativas, no sentido de um federalismo cooperativo (MELO, 1996; ARRETCHE, 2005). Dentre as possíveis razões para esse entrave, destacam-se: as desigualdades dos governos subnacionais para implementarem políticas públicas, devido às suas distintas capacidades institucionais (financeiras, técnicas e de gestão), bem como à inexistência de mecanismos institucionais ou normativos de coordenação e que estimulem a cooperação intergovernamental, tanto vertical quanto horizontalmente. Essa situação torna o sistema bastante competitivo.

Em específico na área da segurança pública, como referem Costa e Grossi (2007), a cooperação intergovernamental sempre foi obstada pela reserva quanto à interferência da União na autonomia política das unidades federativas. Segundo os autores, essa cooperação depende – como condição necessária, mas não suficiente – da existência de leis, normas e práticas políticas. Assim, caberia aos governos federais a criação de mecanismos promotores de cooperação, como, por exemplo, o Fundo Nacional de Segurança Pública, criado em 2000 (COSTA; GROSSI, 2007).

De fato, nessa área de políticas públicas, a atuação dos governos estaduais e de suas polícias foi historicamente reativa e repressiva, inclusive através da violência policial, de acordo com vários estudos sobre a polícia brasileira (ADORNO, 2002; BRETAS, 1997; CANO, 1997; PINHEIRO, 1997). Gestão após gestão, e independentemente da composição das coalizões partidárias, tais governos têm investido e buscado recursos federais para o reaparelhamento das polícias para a atividade de repressão ao crime – armas, viaturas, coletes a prova de balas e outros dispositivos –, e, mais recentemente, para a qualificação profissional dos policiais. As ações preventivas, quando existentes, foram sempre assistemáticas e isoladas, por exemplo, as experiências de policiamento comunitário da Polícia Militar do Rio Grande do Sul.

Paralelamente à redução da cobertura representada pelos serviços estaduais de segurança (menor efetivo, menos investimentos, etc.), desde meados da década de 1990 percebe-se uma progressiva responsabilização dos municípios nessa área. Isso demonstra que, assim como em outros setores de políticas, os governos locais passaram a ser atores privilegiados na implementação de programas envolvendo a segurança pública, inclusive daqueles formulados em níveis superiores de governo e descentralizados.

Nesse processo, as prefeituras assumem responsabilidades crescentes, embora cerceadas pelas delimitações previstas na Constituição Federal quanto à titularidade federal e estadual da segurança e às restrições atinentes à atuação das Guardas Municipais – proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Quanto a estas últimas, em várias cidades elas foram criadas recentemente, e, em outras, a corporação pré-existente assume funções suplementares às das polícias estaduais.

A ênfase no protagonismo municipal relaciona-se a uma forte indução dis-

seminada por organismos de cooperação internacional. Por exemplo, em 2003 o Banco Mundial lançou o manual “Prevenção Comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina: um guia de recursos para municípios”, adaptado do anterior “*Making South Africa Safe – a Manual for Community Based Crime Prevention*”, desenvolvido pelo governo sul-africano em 2000 (WORLD BANK, 2003)³.

Também contribuíram para esse “municipalismo” uma plêiade de experiências inovadoras implantadas desde meados da década de 1990 em cidades como Bogotá, Medellín, Cali, Nova Iguaçu, Diadema, Belo Horizonte (“Programa Fica Vivo”) e Porto Alegre⁴. Ademais, os municípios receberam grande destaque na I Conferência Nacional de Segurança Pública realizada em 2009, tendo sido amplamente citados nas diretrizes da CONSEG (CONFERÊNCIA NACIONAL..., 2009). No âmbito do PRONASCI, os municípios são os principais implementadores das ações preventivas da violência e dos projetos comunitários, tais como o “Mulheres da Paz” e o “Protejo”, nos quais os recursos federais são transferidos por meio de convênios.

Tal processo de municipalização da segurança pública pode ser ilustrado pelos resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), de 2009, no quesito segurança pública. Dos 5.565 municípios brasileiros, 22% possuem órgão específico de segurança pública, 16% Guarda Municipal e 10% Conselho Municipal de Segurança. Do total de conselhos, 57% foram criados entre 2003 e 2009. Entre os municípios maiores, de 100.000 ou mais habitantes, os órgãos específicos de segurança pública e as guardas municipais são mais presentes, atingindo, respectivamente, 74% e 68%.

A crescente participação dos municípios pode também ser constatada dentre os convênios⁵ firmados entre a União e entes federados no período 1996 e 2010. Em nossa pesquisa, foram contemplados somente os convênios de compe-

(3) Conforme o documento original: NEL, Philip; LIEBERMANN, Susan. **Making South Africa Safe** – a Manual for Community Based Crime Prevention. Pretoria/South Africa: National Crime Prevention Centre, Dept. of Safety and Security, 2000.

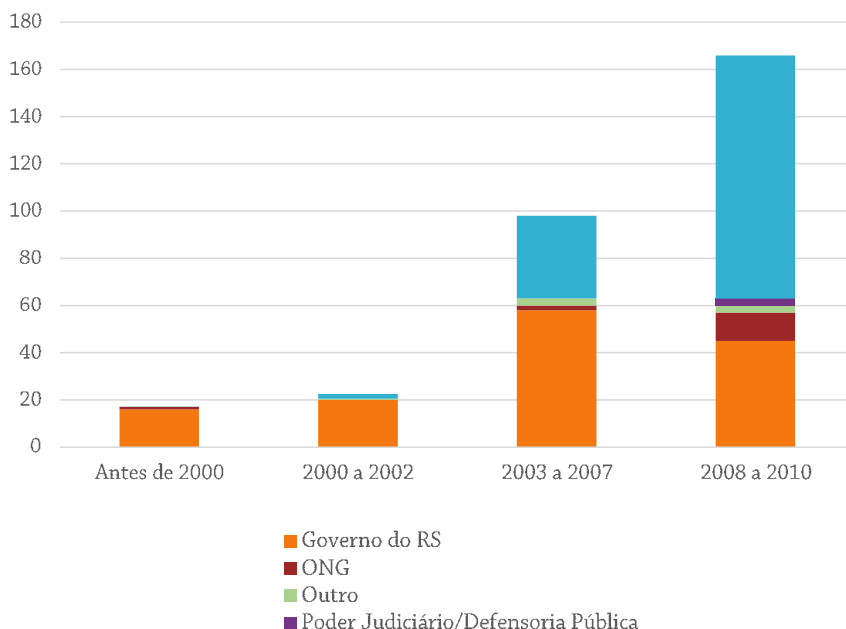
(4) Em Porto Alegre, foi desenvolvido o Projeto Piloto “Segurança Cidadã” no Bairro Restinga, coordenado por Luiz Eduardo Soares. Sua implantação iniciou no final de 2001 e foi interrompida em 2002.

(5) Os convênios inserem-se na categoria “transferências voluntárias” não condicionadas – as quais também abrangem acordos, ajustes ou outros instrumentos similares – do governo federal para os outros entes federados (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desvinculados de determinação constitucional ou legal. As transferências voluntárias e os convênios são monitorados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), e podem ser consultados no portal da transparência do governo federal, disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Tais instrumentos, conforme Abrúcio e Franzese (2011), representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas, ao lado das coordenações regionais e dos consórcios horizontais e interníveis. Os repasses são liberados após o envio e a aprovação dos projetos, nos quais se exige a adequação do objeto e plano de trabalho à execução financeira (IPEA, 2011).

tência do Ministério da Justiça⁶.

No Rio Grande do Sul, de um total de 310 convênios que totalizaram R\$ 357.055.098,29 em recursos transferidos, 119 deles foram propostos por Prefeituras Municipais (38%), a maioria a partir de 2008 – sob a vigência do PRONASCI –, como se verifica no Gráfico 1. Em contrapartida, nesse último período diminuíram os projetos de autoria do governo estadual. Recentemente, também se percebe uma maior participação das organizações governamentais na proposição das ações.

Gráfico 1 – Distribuição da quantidade dos convênios do Ministério da Justiça por proponente, Rio Grande do Sul, 1996 a 2010.



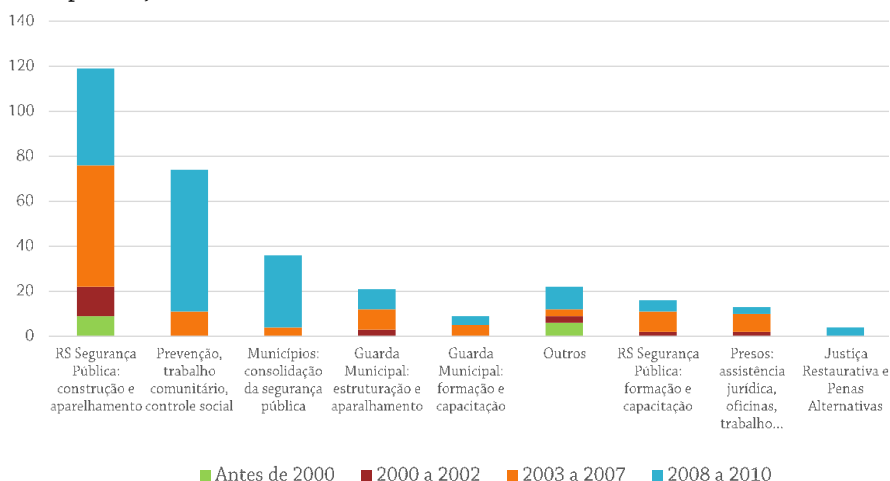
Nota: As datas dos convênios foram agrupadas em quatro intervalos temporais: a) Antes de 2000 – antes do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP) e da criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); b) de 2000 a 2002 – no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, na vigência do I PNSP e do FNSP; c) de 2003 a 2007 – compreendendo os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, mas anteriormente ao Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI); d) de 2008 a 2010 – no segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva, sob a vigência do PRONASCI.

Fonte: BRASIL. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal** (SIAFI). Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 31 ago. 2011. Organização e compilação dos dados pela autora.

(6) Embora concentrados no Ministério da Justiça, os recursos federais destinados à segurança pública em programas crescentemente intersetoriais abrangem outras pastas, como o Ministério do Esporte, que financia o Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC).

Analisando-se os mesmos 310 convênios conforme o tipo de ação proposta, como se vê no Gráfico 2, destacaram-se, em primeiro lugar, os projetos de construção e aparelhamento das instituições estaduais de segurança pública – estrutura física e equipamentos, que se mostraram expressivos em todos os quatro períodos –, seguidos dos projetos de prevenção, trabalho comunitário ou controle social⁷, que só apareceram a partir de 2003 e foram os mais frequentes no último intervalo, entre 2008 e 2010.

Gráfico 2 - Quantidade de convênios do Ministério da Justiça distribuídos por período e tipo de ação, Rio Grande do Sul, 1996 a 2010.



Fonte: BRASIL. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2011. Organização e compilação dos dados pela autora.

Especificamente quanto aos convênios envolvendo ações preventivas, como se verifica na Tabela 2, eles só aparecem a partir de 2003, totalizando 74 proposições em toda a série histórica analisada e beneficiando 25 municípios⁸. Do total de convênios, 63 (85%) foram firmados em anos recentes, entre 2008 e 2010. As

(7) Os convênios pesquisados abrangiam os seguintes projetos: Bombeiro mirim e policial mirim; Central de atendimento Viva Voz - Informações e Orientações Sobre Drogas; Educação para a cidadania; Implantação de Conselho Comunitário; Projeto Comunidade Segura ou Vizinhança Segura da Guarda Municipal; Atividades com jovens (Prevenção à violência, Jogos Gaúchos de Verão, Guarda Jovem Cidadão, Escolegal – esclarecimento de crimes, Os Invisíveis, Oficinas culturais para infratores); Rede de Apoio/Assistência a grupos vulneráveis; Preservação Ambiental; Polícia Comunitária (aquisição de unidade móvel/itinerante); PRONASCI (Mulheres da Paz, Protejo, Núcleo de Justiça Comunitária, Geração Consciente).

(8) A lista com os 25 municípios contemplados aparece em apêndice.

prefeituras mais encaminharam e tiveram aprovados convênios desse tipo, em um total de 51, representando 69% do total de projetos de prevenção. Os convênios envolvendo prevenção do PRONASCI totalizaram 35 no estado, e foram realizados entre 2008 e 2010. Eles compreendem os seguintes projetos: Mulheres da Paz, Protejo, Núcleo de Justiça Comunitária e Geração Consciente.

Tabela 2 – Convênios do Ministério da Justiça envolvendo ações preventivas, distribuídos por tipo de proponente, período, quantidade de convênios e valor médio por projeto, Rio Grande do Sul, 2003 a 2010

Convenientes	2003 a 2007	2008 a 2010	Nº de convênios relacionados c/ prevenção	Valor médio por projeto R\$
Prefeitura	7	44	51 (69%)	604.136,30
Organização não governamental	2	11	13 (18%)	1.077.094,68
Governo do RS	2	4	6 (8%)	1.988.147,33
Poder Judiciário / Defensoria Pública	0	2	2 (3%)	250.000,00
OAB – RS	0	1	1 (1%)	600.708,85
Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar	0	1	1 (1%)	106.158,00
Total	11	63	74	783.093,69

Nota: antes de 2003 não foram encontrados convênios deste tipo.

Os municípios que receberam recursos para projetos preventivos aparecem na tabela abaixo.

Fonte: BRASIL. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal** (SIAFI). Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2011. Organização e compilação dos dados pela autora.

CONCLUSÃO

O trabalho analisou o processo de consolidação do “novo paradigma” de segurança pública no Brasil, consubstanciado nos conceitos de “segurança cidadã” ou “políticas públicas de segurança” e referenciado pelos gestores da área pelo binômio “repressão qualificada e prevenção”. Nele se destacam a intensificação das relações governamentais, especialmente entre União e municípios, e um movimento de municipalização da segurança pública.

Tomando-se por base dados sobre os componentes dos sistemas municipais de segurança pública (órgão específico, guardas municipais e conselho municipal), e sobre as transferências não condicionadas (convênios) efetuadas pelo Ministério da Justiça no período 1996 a 2010, foi constatada a crescente responsabilização dos municípios nessa área de políticas, no tocante a estruturas criadas e encaminhamento de projetos. Além disso, constatou-se uma maior ênfase em ações preventivas, trabalho comunitário e controle social, que cresceram 473% entre 2008 e 2010, e cujos proponentes são majoritariamente prefeituras municipais, embora com participação crescente de ONGs locais e do Poder Judiciário. De outro lado, a indução efetivada pelo governo federal aos governos subnacionais refletiu-se na diminuição, no período 2008 a 2010 sob a vigência do PRONASCI, da quantidade de convênios e recursos destinados ao governo estadual, com projetos historicamente voltados à construção e aparelhamento das instituições e à capacitação de servidores, embora o custo médio dos projetos estaduais tenha permanecido superior ao dos outros proponentes.

Para Celina Souza (2005), os estados brasileiros sofreram redução relativa de suas despesas, inclusive devido à federalização das suas dívidas com a União no final dos anos 1990. A autora também argumenta que as relações diretas entre o governo federal e os municípios limitaram a capacidade de iniciativa dos governos estaduais, especialmente no que se refere a novos investimentos em infraestrutura ou em políticas sociais. Assim, provavelmente a recente configuração das relações intergovernamentais e o advento de novas regras, programas e atores expliquem a retração da participação dos governos estaduais na transferência de recursos federais voltados à segurança pública.

Analisando-se esse processo, é possível constatar a ocorrência de uma efetiva descentralização da política de segurança pública, através do repasse de responsabilidades e de recursos aos municípios? A extrema desigualdade entre os municípios brasileiros – quanto ao seu tamanho populacional, receita, nível de desenvolvimento econômico e social, desigualdade social, pertencimento ou não à região metropolitana, dentre outros aspectos –, reflete-se na sua capacidade de propor e implementar políticas públicas⁹.

Ao estudarem os acordos realizados na forma de convênios entre o governo federal e os entes federados, Abrúcio e Franzese (2011) verificaram que os termos são invariavelmente definidos pela esfera superior de governo, assemelhando-se mais a uma adesão por uma das partes, do que a uma negociação com liberdade de decisão. Nessa mesma linha, Celina Souza (2001) afirma que, embora os dados quantitativos comprovem a ocorrência de descentralização financeira, a grande

(9) A esse respeito, Abrúcio (2011) considera uma “utopia idílica” a ideia de que o município seria mais eficaz e democrático apenas por estar mais próximo da população, e mais acessível às demandas.

maioria dos municípios ainda precisa sobreviver à custa das transferências estaduais ou federais, e poucos deles aumentaram a sua autonomia política e financeira nesse processo. A depender do caso, talvez fosse mais apropriado falarmos de consolidação¹⁰ ou desconcentração do que de realocação de capacidades fiscais e de poder de decisão sobre políticas para os governos e autoridades subnacionais (SOUZA, 2005).

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. **Pacto Federativo**: fator auxiliador para a implementação das políticas públicas no município. Palestra proferida no X Encontro Nacional de Estudantes de Administração Pública, em Serra-Negra-SP, 18 de agosto de 2011.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. s/d. Disponível em: http://www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf. Acesso em: 20 jan. 2011.

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELLI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira**. 1970-2002. São Paulo: Anpocs. Ed. Sumaré; Brasília: Capes, 2002.

ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano IX, n. 4, p. 9-27, 2008.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005. (Dossiê Teoria Política).

BRASIL. Ministério da Justiça. **PRONASCI** – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília, DF: Publicação da Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

(10) Transferência administrativa para outras esferas de governo das responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal, a qual é perfeitamente compatível com elevada concentração de decisões no nível federal (SOUZA, 2005).

_____. Lei nº 11.707 de 19 de junho de 2008. Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

_____. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em: 14 de março de 2012.

BRETAS, Marcos Luiz. Observação sobre a falência dos modelos policiais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 79-94, maio 1997.

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CANO, Ignacio. **Os indicadores de criminalidade e de avaliação do desempenho do setor público**, abr. 2002. Mimeografado.

_____. Políticas de segurança pública no Brasil: Tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, n. 5, p. 137-156, 2006.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1., 2009, Brasília. **Texto-Base...** Brasília: MJ, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/imagens/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2014.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, n. 1, p. 6-20, 2007. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/relacoes_intergovernamentais.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, n. 5, p. 100-114, ago/set. 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Brasília, 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Educação (Capítulo 4). In: **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, 2011, p. 129 - 164. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

ILANUD. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent. Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**.

Brasília: ILANUD, 2002. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e hobbessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-22, jul./set. 1996.

MUNIZ, Jaqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança no Brasil. In: ESCOBAR, Santiago et. al. (Orgs.). **Seguridad Ciudadana: Concepciones y políticas**. Caracas: Fundação Friedrich Ebert Stiftung/Nueva Sociedad, 2005, p. 85-147.

PINHEIRO, Paulo S. Violência, crimes e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, USP, v. 9, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

SOARES, Luiz E. Notas sobre a problemática da Segurança Pública. **Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, IPEA, n. 2, 2001, p. 121-129.

SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007, p. 77-97..

SOUZA, Celina. Descentralização, relações intergovernamentais e empowerment dos governos e sociedades locais em contextos de desigualdades. **Humanas**, Porto Alegre, v. 24, n.1/2, p. 17-35, 2001.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. (Dossiê Federalismo)

WORLD BANK. **Prevenção Comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**: Um Guia de Recursos para Municípios. Elaborado por Bernice van Bronkhorst (consultora) sob a orientação de Marianne Fay. [S.l.]: LCSFP/ World Bank, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(25\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(25).pdf)>. Acesso em: 30 maio 2011.

APÊNDICE 1

MUNICÍPIOS DO RS QUE RECEBERAM RECURSOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA PROVENIENTES DE CONVÊNIOS ENVOLVENDO PREVENÇÃO, TRABALHO COMUNITÁRIO OU CONTROLE SOCIAL NO PERÍODO DE 1996 A 2010

Quadro 1 – Distribuição dos convênios envolvendo prevenção, trabalho comunitário e controle social por municípios do Rio Grande do Sul, 1996 a 2010.

Municípios	Quantidade de Convênios de prevenção/ trabalho comunitário/controle social
Porto Alegre	23
Canoas	8
Alvorada	4
Cachoeirinha	4
Esteio	4
São Leopoldo	4
Novo Hamburgo	3
Passo Fundo	3
Bage	2
Erechim	2
Guaíba	2
Sapucaia Do Sul	2
Balneário Pinhal	1
Candiota	1
Gravataí	1
Ipê	1
Jaguari	1
Nova Alvorada	1
Pelotas	1
Rio Grande	1
Santo Antônio da Patrulha	1
São Miguel Das Missões	1
São Sepé	1
Vacaria	1
Viamão	1
Total de convênios no período 1996 a 2010	74

Fonte: BRASIL. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal** (SIAFI). Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 31 ago. 2011. Organização e compilação dos dados pela autora.