

Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990

Ursula Dias Peres

Professora Doutora de Gestão de Políticas Públicas e dos Programas de Mestrado - Mudança Social e Participação Política e Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH-USP. Doutora e mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Graduada em Administração Pública pela FGV.

*u*peres@usp.br

Samira Bueno

Diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Mestre e doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - FGV. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo - USP. Pesquisadora colaboradora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e do Núcleo de Estudos em Organizações e Pessoas (NEOP), ambos da EAESP/FGV.

*s*bueno@forumseguranca.org.br

Gabriel Marques Tonelli

Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo - USP.

*g*a.tonelli@gmail.com

Resumo

A Constituição Federal de 1988 não atribui um papel de protagonismo aos municípios brasileiros no que tange às políticas de segurança pública. Ao longo dos anos 1990 e 2000, enquanto em outras áreas esses entes foram tornando-se cada vez mais relevantes, agentes da municipalização da educação, saúde e assistência social, por exemplo, o arranjo institucional da segurança pública continuou focado no papel das polícias estaduais e federais. Apesar disso, o crescimento da violência e criminalidade nos centros urbanos, depois inclusive em cidades interioranas e de menor porte, expôs a obrigatoriedade de envolvimento das prefeituras na prevenção e controle da violência. O que temos hoje são municípios, de diferentes portes, que quase triplicaram seus gastos com segurança pública nos últimos 20 anos e gastam 0,08% do PIB nessa área. Já existem mais de 1.000 estruturas de guardas civis em todo país, além de prefeitos que cada vez mais colocam a segurança como prioridade em seus programas de governo, atendendo à pressão social. Este artigo tem por objetivo analisar a participação dos municípios no financiamento da segurança pública à luz da relação federativa com a União e frente à centralidade que a área foi tomando na agenda urbana contemporânea

Palavras-Chave

Segurança pública. Finanças municipais. Governos locais. Municípios brasileiros.

INTRODUÇÃO

A análise comparativa do quadro atual brasileiro das áreas de educação, saúde e segurança pública indica que, apesar da complexidade de relações federativas originárias, principalmente da institucionalidade dada pela Constituição Federal (CF) de 1988, há importantes diferenças nos três subsistemas de políticas públicas, marcadas por decisões sistêmicas na educação e na saúde e por certa descoordenação e descontinuidade de políticas no campo da segurança pública.

É possível identificar no texto constitucional tendências simultâneas e contraditórias de centralização e descentralização, sem clara atribuição de competências para a gerência de tão prolapado federalismo cooperativo (AR-

RETICHE, 2004; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2001). Se no início dos anos 1990, a “[...] distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo [...]” (RIKER, 1987) era uma agenda política aberta, em construção, marcada por conflitos, no final dos 1990 foi possível perceber uma orquestração para a construção de sistemas públicos de saúde e de educação, nos quais o papel do município como garantidor das ações de atendimento básico foi se consolidando, mesmo que com diversas limitações e conflitos, especialmente no âmbito do financiamento dessas políticas.

No plano da segurança pública, a Constituição Federal, em seu artigo 144, buscou definir os mandatos e atribuições das instituições

encarregadas em prover segurança e ordem. O texto constitucional prevê a segurança pública como “[...] dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988, art. 144), por meio das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros militares. Aos municípios cabe o estabelecimento de guardas municipais, se assim decidirem, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Verifica-se que na divisão de tarefas a CF de 1988 concentrou a maior parte das atribuições aos Estados. Isso por que cabe a eles, por meio das polícias militar e civil, as funções de policiamento ostensivo e de polícia judiciária. A vaga distribuição de funções entre os entes federativos no campo da segurança pública e a não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 têm gerado ao mesmo tempo a sobreposição de funções e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, que opera, assim, a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências (SAPORI, 2002; LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2015). Como agravante, a introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência resultou em novas situações de fricção entre os atores, que se veem em um contínuo processo de embate político a fim de tomarem para si as atribuições das demais instituições¹ (COSTA; LIMA, 2014). É fundamental hoje refletir sobre o fato de que os entes municipais têm enorme expressão no tratamento da segurança pública, seja porque há o reconheci-

to de que muitas soluções de políticas públicas implicam ações locais, com foco no território, seja porque diversos municípios passaram a incluir a segurança pública entre suas políticas prioritárias nos últimos anos, com a criação de secretarias de segurança urbana, guardas municipais e conselhos comunitários de segurança, dentre outros.

Nas duas últimas décadas esse engajamento dos municípios na segurança pública foi se consolidando e ampliando em três diferentes aspectos: 1) em volume de gastos, passando de 0,03% para 0,08% do PIB entre 2000 e 2015 (FINBRA; SICONFI²) em priorização, passando a ocupar, na média, 0,61% das despesas totais dos municípios; 3) em termos de estrutura administrativa, com o crescimento do número de guardas civis, chegando a 1.081 forças municipais, cujo efetivo é de 99 mil homens e mulheres (IBGE, 2015).

Todas essas mudanças, no que se refere ao ente federativo local, ocorreram sem que a Constituição tenha esclarecido qual a função dos municípios na atuação em segurança pública. Elas se deram a partir de comandos infraconstitucionais e, sobretudo, em função de orientações estratégicas de governos. Houve, por esse movimento, diferentes momentos de indução da participação municipal na segurança, tanto através de programação e convênios por parte da União, a partir de acordos de cooperação com Estados, quanto por pressão social³.

Este texto é o desdobramento de uma pesquisa sobre financiamento da segurança pública no Brasil, que vem sendo realizada em parceria entre o Fórum Brasileiro de Segurança

Pública e o Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), que já gerou publicações entre 2012 e 2014 (PERES; BUENO, 2013; PERES et al, 2014; FBSP, 2012; 2014), atualizadas neste artigo. Para esta pesquisa, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática, além de organizado um banco de dados do período de 1996 a 2015 sobre gastos em segurança pública, finanças municipais, guardas civis e convênios dos municípios e Estados, a partir das informações do portal Siga Brasil e dos dados do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). De forma complementar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Ministério da Justiça e municipais, no ano de 2016⁴.

O artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção traz um breve relato do processo de construção e reestruturação federativa do país a partir de 1988, quando o município conquistou *status* de unidade da federação, passando a gozar de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e os reflexos deste processo no financiamento da segurança pública. As seções 3, 4 e 5 apresentam os diferentes momentos de participação dos entes municipais nas políticas de segurança pública. O primeiro é tratado neste texto como a entrada do município no debate sobre segurança pública, com a criação de guardas municipais e a disseminação de experiências locais de prevenção; no segundo momento o município figura como ator coadjuvante nas políticas de segurança, ao lado das novas estruturas criadas pela União, como a

Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP); e no terceiro, focamos o município como protagonista no financiamento de políticas de segurança, apesar da redução das transferências do Governo Federal.

FEDERALISMO BRASILEIRO APÓS 1988 E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Passados 28 anos desde a promulgação da Constituição Cidadã, compreender o debate em torno do modelo que estrutura as políticas públicas de segurança no país passa também compreensão do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, considerando as respectivas atribuições de cada ente federado e suas capacidades de coordenação e financiamento.

Abrucio e Franceze (2007) afirmam que o modelo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 foi fortemente influenciado pela redemocratização. O período autoritário fora marcado pelo alto grau de centralização de poder, e a nova carta constitucional pretendia caminhar no sentido contrário, a partir do pressuposto de que a descentralização propiciaria um aprofundamento da democratização porque os entes subnacionais seriam mais permeáveis às demandas e ao controle da sociedade civil. Esse período consolidou também a descentralização de recursos, tendência verificada desde o início dos anos 1980 e fortalecida pelo aumento das transferências federais por meio de fundos de participação.

Este movimento de descentralização coincidiu com a ampliação de direitos sociais, o aprimoramento do controle social e institucional sobre o Estado e o crescimento dos recursos

destinados aos municípios⁵ (SOUZA, 2005). No entanto, no campo das políticas públicas de segurança quase nada mudou: o sistema de segurança pública e justiça criminal manteve as mesmas estruturas e práticas institucionais herdadas de períodos anteriores (LIMA, 2008). Não foram promovidas reformas na arquitetura institucional que regulamenta o modelo de organização das instituições policiais e, como resultado, embora a Constituição Federal 1988 tenha inaugurado formalmente o período democrático, o eixo reservado à manutenção da lei e da ordem guarda grandes semelhanças com as Constituições de períodos autoritários⁶.

Como dito, o atual texto constitucional, em seu artigo 144, dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas de prover segurança pública, cabendo à União a gestão das forças policiais de abrangência f (PF, PRF e PFF) e aos Estados a gestão das polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, art. 144). É somente no parágrafo 8º que a CF estabelece que os municípios “[...] poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Nem o artigo 23 da CF, que relaciona em 12 incisos⁷ as diversas áreas da política pública cuja competência seria compartilhada entre União, Estados e municípios, menciona a segurança pública. O resultado dessa indefinição constitucional do mandato do município no eixo de segurança pública foi por muito tempo utilizado como justificativa legal para a ausência dos atores subnacionais nas políticas de segurança (KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

Como agravante, o governo federal ficou ausente do debate em torno da questão no período pós-constitucional, o que contribuiu para a invisibilidade dos municípios e para o protagonismo assumido pelos executivos estaduais, especialmente por meio de suas polícias militares. Importante destacar que, apesar dos diferentes contextos e coalizões, as políticas públicas que mais avançaram em termos de descentralização e compartilhamento de atribuições na redemocratização do país foram aquelas que contaram com o protagonismo do governo federal na coordenação do processo. Essa coordenação não aconteceu apenas por meio da distribuição de tarefas aos entes federativos, mas viabilizando recursos e estabelecendo sua vinculação à prestação de serviços pelos entes subnacionais, o que funcionou como incentivo à adesão dos municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Na educação, por exemplo, a União induziu o processo de municipalização a partir da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (CASTRO, 2001; PERES, 2007). Já na área da saúde, o protagonismo do município veio a partir da articulação intergovernamental, que foi coordenada e financiada União (ABRUCIO, 2005). Importante destacar que esse processo de coordenação não aconteceu apenas com a distribuição de tarefas do governo federal aos entes federativos, mas porque estabeleceu incentivos financeiros de modo a induzir a adesão dos municípios.

Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas

esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 9).

Observa-se, portanto, que há uma indução por parte da União nas áreas de educação (ensino fundamental) e saúde (atenção básica), o que não ocorreu, nesse período, no âmbito da segurança pública. A atuação dos municípios em segurança pública entrou na agenda pública apenas a partir da segunda metade dos anos 1990, conforme descrito na próxima seção.

MOMENTO 1: DA INVISIBILIDADE À ENTRADA DO MUNICÍPIO NO DEBATE SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA

Como descrito anteriormente, o período compreendido entre a década de 1980 e meados dos anos 1990 é marcado pela invisibilidade do município no campo da segurança pública, aparecendo o ente subnacional de forma residual no debate. Nesse campo, a atuação dos municípios nesse período está geralmente associada à criação de guardas municipais, sem, no entanto, uma noção precisa sobre o papel que estes atores deveriam desempenhar. No plano internacional, à mesma época, o campo da segurança é marcado pelo aparecimento de teorias como a do policiamento orientado a problemas e janelas quebradas (*broken window*), que ampliam o olhar sobre o fenômeno do crime e da violência e incluem outros recursos e atores na solução dos problemas criminais que não apenas aqueles do sistema de segurança pública e justiça (KAHN; ZANETIC, 2005).

Este momento coincide também com o aumento dos crimes contra o patrimônio, contra

a vida e os acidentes de trânsito, especialmente nas grandes cidades. Assim, a discussão sobre segurança pública passa a fazer parte da agenda social e política do país. Pressionados pela opinião pública, os entes subnacionais passaram a ser demandados a implementar políticas que fizessem frente ao crescimento do crime e da violência. E a segunda metade dos anos 1990 marcou o início da implementação dessas ações.

Programas com foco no controle do fornecimento de bebidas alcoólicas e fechamento de bares, divulgação de serviços como o Disque Denúncia e ações de prevenção com foco no público jovem (KAHN; ZANETIC, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007) passaram a compor a cartela de projetos dos municípios, tornando-se reconhecidos pelos pesquisadores por sua efetividade na redução dos indicadores de criminalidade.

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

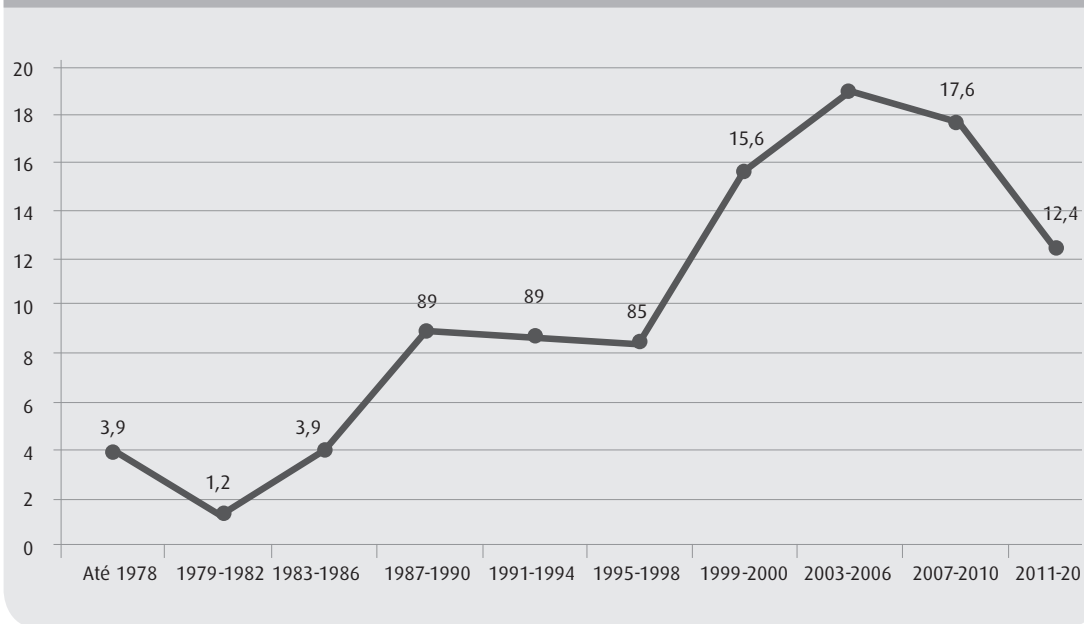
No início dos anos 2000 a Senasp criou o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em um sinal da prioridade que o tema da segurança começou a assumir na esfera federal. O PNSP representou o primeiro esforço de indução e cooperação da União com Estados e municípios (SOARES, 2007), mas correspondeu menos a uma política pública formulada com um propósito claro sobre o papel do governo nesta área e mais à necessidade de dar respostas a um contexto de crise⁸.

Como forma de financiar as ações do PNSP foi criado, em 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública⁹, com cinco áreas prioritárias de atuação: implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais, reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional e implantação de programas de policiamento comunitário (COSTA; GROSSI, 2007). No que diz respeito aos municípios, a legislação que criou o FNPS permitia repasse às cidades que possuíam guarda municipal, o que em parte explica o grande número de GCM no quadriênio 1999-2002. O Gráfico 1 apresenta a evolução da criação das guardas municipais no Brasil por quadriênios.

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

Mesmo com a criação de um fundo para dar sustentação à Senasp, a ausência de visão sistêmica e a falta de clareza sobre o papel de cada ente federativo na implementação de políticas de segurança impossibilitaram a adequada utilização dos recursos, levando à adoção de uma política de pulverização de verbas entre diversos entes da Federação,

Gráfico 1 - Evolução da criação das guardas municipais, por período de quatro anos



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados na Pesquisa Municipal de Informações (MUNIC-IBGE).

inclusive municipais. No entanto, a ausência de diagnóstico e foco não consolidaram uma política nacional de segurança pública, o que, somado às dificuldades de coordenação, impossibilitou a implementação eficaz do plano, mantendo confusão sobre o papel do município nessa política.

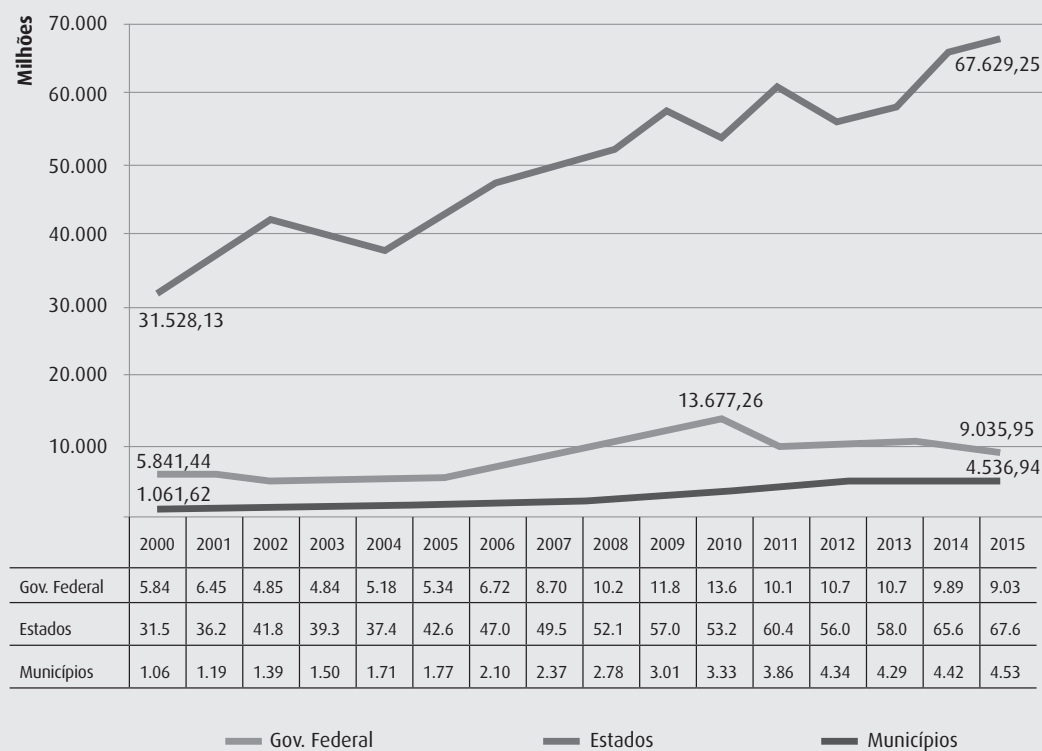
Nesse mesmo período a distribuição da letalidade violenta sofreu mudanças e os crimes contra a vida passaram a migrar para o interior dos Estados (WAISELFISZ, 2004). Em 2002 o país registrou a maior taxa de homicídios desde que a série passou a ser contabilizada,

nos anos 1970, e todos os entes federativos se viram fortemente pressionados a implementar políticas no campo da segurança pública.

Em 2003 o governo federal criou o Projeto Nacional de Segurança Pública, cujo capítulo IV é todo dedicado às reformas na esfera municipal. Isso, segundo Ribeiro e Patrício (2008), representou o momento em que os municípios passaram a dedicar esforços de forma sistêmica à área da segurança.

Essa alteração no papel municipal a partir dos anos 2000 pode ser percebida no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Despesas na função segurança pública, conforme ente da Federação. Em valores de 2015 (IPCA) - em R\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados do Ministério da Fazenda – STN/Finbra e STN/Siconfi.

O Gráfico 2 apresenta a evolução das despesas empenhadas pelos três entes na função segurança pública, a partir de 2000. O primeiro ponto de destaque é que todos os entes aumentaram seus gastos em termos reais, ao longo do período em análise, passando de R\$ 38,4 bilhões em 2000 para R\$ 81,2 bilhões em 2015, um total de 1,5% do PIB (FINBRA; SICONFI, 2015). É evidente, no gráfico, o papel preponderante dos Estados nos gastos com segurança pública, o que se explica, fundamentalmente, pela manutenção das principais forças policiais do país em termos de contingentes. No entanto, é importante destacar que os municípios, que praticamente não tinham despesas relevantes na década de 1990, passaram a apresentar um crescimento continuado desde 2000 e mais significativo a partir de 2004. Esse processo inaugurou o segundo momento dos municípios no debate sobre segurança pública.

MOMENTO 2: O MUNICÍPIO COMO ATOR COADJUVANTE

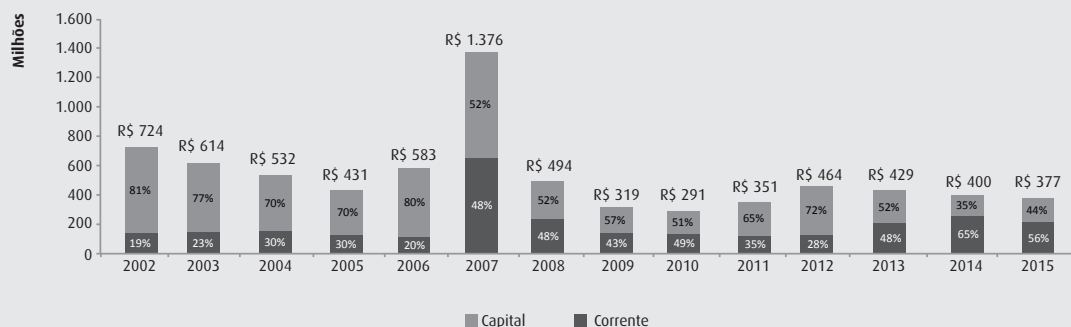
Como já mencionado, a partir de 2003 os municípios passam a dedicar esforços sistemáticos à prevenção da violência e à cooperação com os governos estaduais, o que pôde ser verificado pelo aumento das despesas declaradas no Gráfico 2. Uma das explicações possíveis para esse fenômeno consiste na regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública pela Lei 10.746/03, permitindo que municípios que não possuísem guardas municipais também recebessem recursos, desde que tivessem outras ações, como planos municipais de segurança e parcerias com as polícias estaduais, dentre outras (RICARDO; CARUSO, 2007).

O uso de recursos do FNSP, no entanto, se deu de maneira desarticulada e pulverizada em distintos convênios. Segundo Grossi (2004), entre 2000 e 2003 a maior parte dos recursos foi alocada em despesas de capital para a aquisição de equipamentos e material permanente para as polícias, guardas e bombeiros. O Gráfico 3 abaixo permite ver que após esse período ainda se manteve a proeminência da despesa de capital, com exceção do ano de 2007, quando o volume total de recursos foi muito maior que os outros anos e compartilhado com despesas correntes.

A partir de 2008, no entanto, houve uma tendência de queda de recursos em função do lançamento de outra ação no âmbito federal, o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci), cuja previsão inicial de investimento era de R\$ 6 bilhões até o final de 2012. O programa buscou inovar na organização das ações em segurança pública em relação ao PNSP fortalecendo o papel do ente municipal, bem como de representações da sociedade civil na área (PEREIRA et al., 2010).

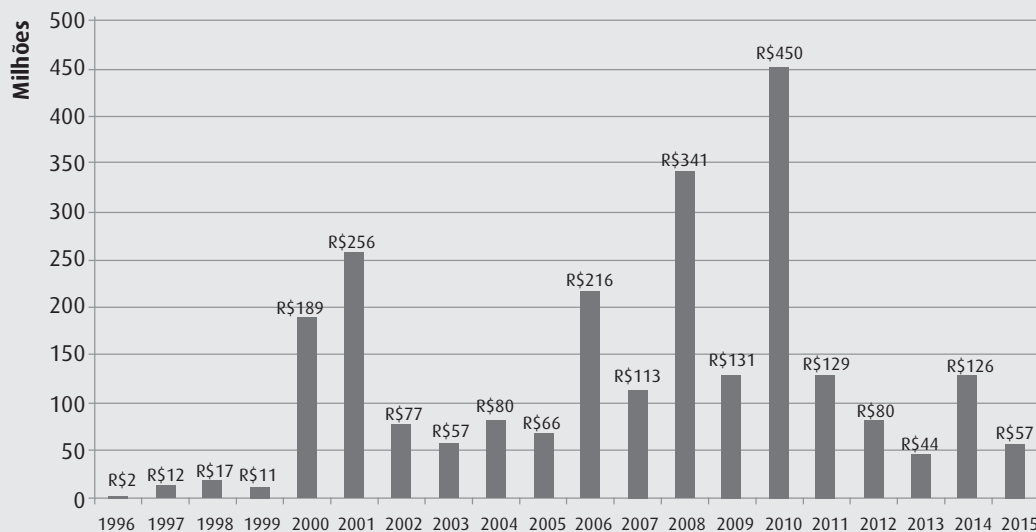
Apesar de o Pronasci representar uma grande injeção de recursos na área da segurança e inovar no âmbito discursivo, a análise dos gastos empreendidos pelo programa revela seus limites de implementação a partir de novas lógicas. Análise de Almeida (2014) sobre as transferências do governo federal no âmbito do Pronasci, por modalidade de aplicação no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), concluiu que 32% dos recursos foram direcionados aos Estados e ao Distrito Federal, 31% foram aplicações di-

Gráfico 3 – Fundo Nacional de Segurança Pública - Despesas Empenhadas no ano, por natureza da despesa - Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal Siga Brasil¹⁰.

Gráfico 4 – Convênios do Ministério da Justiça com municípios: despesas empenhadas por ano (1996-2015). Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal da Transparência¹¹.

Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990

Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli

tade do executado em 2010. Os dados mostram também que a interrupção do Pronasci não foi uma novidade na gestão do MJ. Houve importante descontinuidade na programação orçamentária ao longo de todo período apresentado, com exceção dos programas destinados aos recursos de administração da pasta e gasto previdenciário. O Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que é uma programação orçamentária que organiza os recursos do FNSP, teve volume expressivo e crescente de 2004 até 2007, como já mencionado. Depois o Pronasci, que também é executado pela Senasp, suplantou essa programação em termos de volume, demonstrando seu peso na então política de segurança do governo federal, e de certa forma esvaziando o papel do SUSP e do FNSP a partir de 2008.

A estruturação do Pronasci e do FUSP obedece a lógicas distintas e, ao que se percebe, o primeiro conseguiu intensificar o processo de conveniamento junto aos entes. Talvez seja interessante pensar que a proposta inicial de construção do Susp, em toda sua complexidade de análise diagnóstica e articulação entre os entes para atuação sistêmica, não prosperou e a transferência de recursos foi frustrada nesse processo.

O Pronasci apresentava uma proposta menos ambiciosa em termos de regulação institucional entre os entes, mas é possível afirmar que a transferência de seus recursos, especialmente por meio dos programas Mulheres da Paz e Projeto, foram capazes de induzir ações no âmbito municipal. Cidades como Canoas (RS) e São Bernardo do Campo (SP), por exemplo, utilizaram o programa

do governo federal para desenvolver ações de prevenção à violência e aprimoramento da gestão e que acabaram extrapolando o convênio em que estavam inseridas, tornando-se políticas dos municípios (FBSP, 2016; AZEVEDO et al., 2013). É necessário destacar, no entanto, que essas experiências são pontuais e não necessariamente representativas da atuação municipal, visto que há mais de 2.500 municípios atuantes na função segurança pública desde os anos 2000 (FINBRA; SICONFI, 2015).

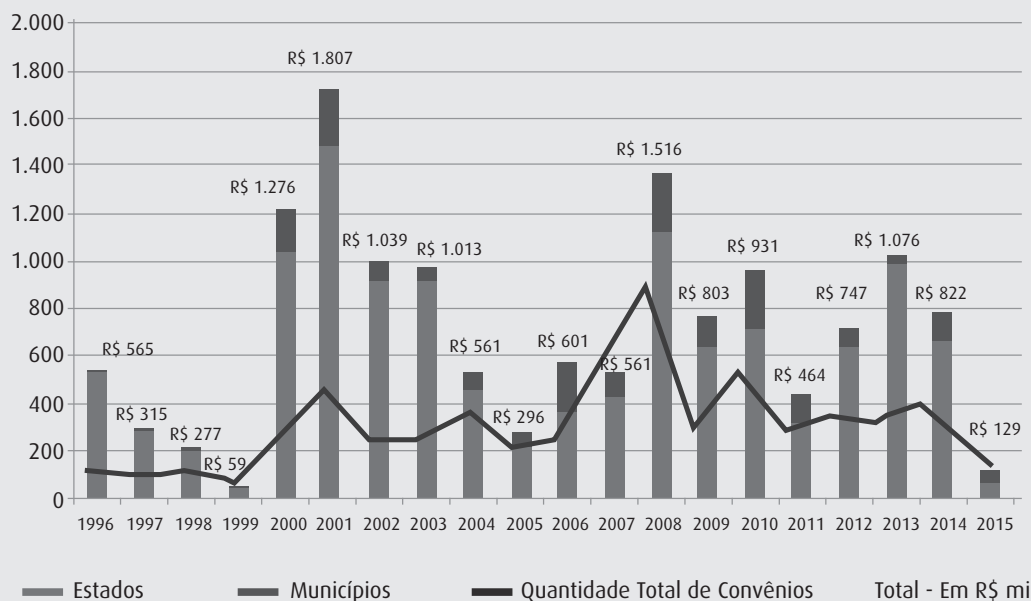
MOMENTO 3: O MUNICÍPIO COMO PROTAGONISTA, APESAR DO GOVERNO FEDERAL

Se a primeira década dos anos 2000 foi marcada pelo aumento dos repasses em segurança pública da União para os municípios, estimulando sua participação nas políticas de segurança, a década de 2010 tem sido caracterizada pela redução dessas transferências.

O período de 2008 a 2010 caracterizou-se pelo esforço de incremento dos repasses, facilitado pela agilidade conferida pelo Pronasci. Esse programa influenciou o aumento do número de convênios municipais e estaduais, como pode ser visto no gráfico a seguir.

No entanto, apesar de um maior volume de despesas conveniadas com municípios no período de vigência do Pronasci, em nenhum momento estes superaram os convênios estaduais, como pode ser observado no gráfico 5. O fato é que o governo federal, apesar do discurso, sempre teve seu foco voltado para a relação com os Estados. Se, por um lado, a grande proporção de recursos direcionada a eles pode ser compre-

Gráfico 5 – Convênios do Ministério da Justiça. Despesas empenhadas e quantidade de convênios firmados com os municípios. Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal da Transparência.

endida a partir do protagonismo que as polícias estaduais exercem na organização da segurança pública brasileira, esse dado revela também a dificuldade da União em estimular a adoção de um novo modelo, assim como a falta de clareza por parte do ente central sobre qual papel as cidades deveriam desempenhar nesse interim.

De modo complementar, apesar dessa aparente descoordenação por parte do governo federal e da expressiva redução no volume de recursos repassados aos municípios a partir de 2012, as cidades continuaram empreendendo esforços consideráveis no financiamento das políticas locais de segurança. O Gráfico 6 apresenta o volume de recursos empenhados pelos

municípios brasileiros entre 1998 e 2015, incluindo a informação do porte populacional do município. Verifica-se que as despesas passaram de menos de R\$ 1 bilhão no início da série histórica para R\$ 4,5 bilhões em 2015. Mostra também que, mesmo diante da redução dos recursos federais, os municípios continuaram a manter o patamar de gastos próximo a R\$ 4 bilhões anuais, ainda que diante de várias dificuldades de gerar receita para essas políticas.

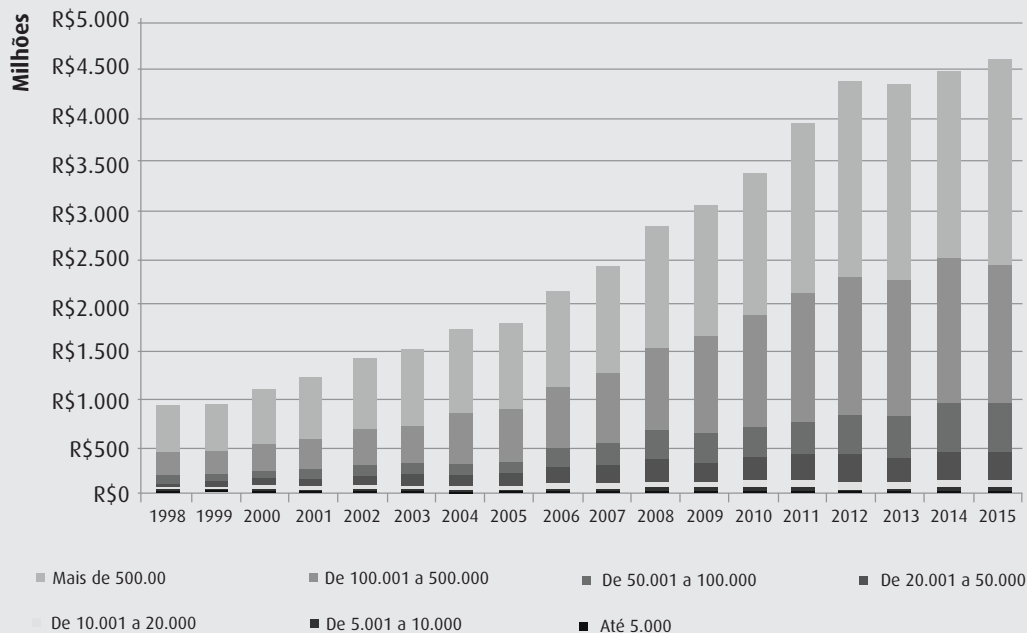
Outra informação relevante acerca do financiamento da segurança pública apresentada no Gráfico 6 é que não são apenas os municípios de porte grande (mais de 500 mil habitantes) e médio (entre 100 e 500 mil)

Programas do Ministério da Justiça - Despesas empenhadas no ano, conforme programa ou grupo de programas (tema) - Em valores de 2015 (IPCA) - Em R\$ Milhões

TEMAS / PROGRAMAS (em R\$ Milhões)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL	% Total
ACESSO À INFORMAÇÃO	-	-	-	0	-	-	-	-	-	78	-	-	-	-	78	0,05%
ADMINISTRAÇÃO	3.835	497	411	2.655	5.231	5.857	6.022	6.304	6.421	6.215	6.675	6.937	6.878	6.525	70.464	
CIDADANIA E JUSTIÇA	739	627	8	8	-	-	4	4	31	6	3.267	3.096	2.397	1.653	11.840	7,60%
COMBATE À CRIMINALIDADE	75	2.160	2.772	233	153	221	329	249	382	397	22	-	-	-	6.995	4,49%
COMUNICAÇÃO	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,00%
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	74	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	74	0,05%
DIREITOS HUMANOS	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	0,01%
DROGAS	4	5	-	-	-	-	-	-	-	22	87	190	213	150	671	0,43%
ECONOMIA, CONCORRÊNCIA E CONSUMIDOR	6	25	23	21	23	28	30	30	34	35	-	-	-	-	257	0,16%
EDUCAÇÃO	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	0,01%
INTERNACIONAL	24	6	4	8	4	6	3	-	-	-	-	-	-	0	55	0,04%
JUSTIÇA	13	20	24	52	78	140	185	244	341	363	18	-	-	-	1.480	0,95%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - DÍVIDA EXTERNA	114	161	208	258	72	72	59	89	89	88	46	-	-	-	1.257	0,81%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - OUTROS	4	3	3	3	20	21	10	16	6	6	10	7	7	11	127	0,08%
POLÍCIA FEDERAL	333	215	-	270	378	467	290	268	256	223	-	-	-	-	2.701	1,73%
PORTADORES DE DEFICIÊNCIA	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	0,01%
PREVIDÊNCIA	2.209	2.172	2.226	2.340	2.494	2.680	2.872	3.021	3.062	3.008	2.919	2.909	2.917	2.888	37.718	
PRONASCI	-	-	-	-	-	-	1.594	1.843	2.004	1.035	-	-	-	-	6.476	4,15%
SISTEMA PENAL	298	245	274	281	520	330	352	151	127	120	-	-	-	-	2.697	1,73%
SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	-	-	543	439	592	1.389	595	349	318	411	-	-	-	-	4.637	2,97%
SOCIEDADES INDÍGENAS	146	145	137	142	118	123	421	463	505	525	83	121	67	59	3.053	1,96%
TRÂNSITO	148	1.258	1.405	1.553	111	148	138	133	131	212	15	-	-	-	5.253	3,37%
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	7	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	10	0,01%
TOTAL	8.065	7.539	8.038	8.264	9.798	11.483	12.904	13.164	13.708	12.744	13.144	13.260	12.479	11.286		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no Portal da Transparência.

Gráfico 6 – Função segurança pública. Despesas empenhadas ao ano, conforme faixa populacional dos municípios. Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões



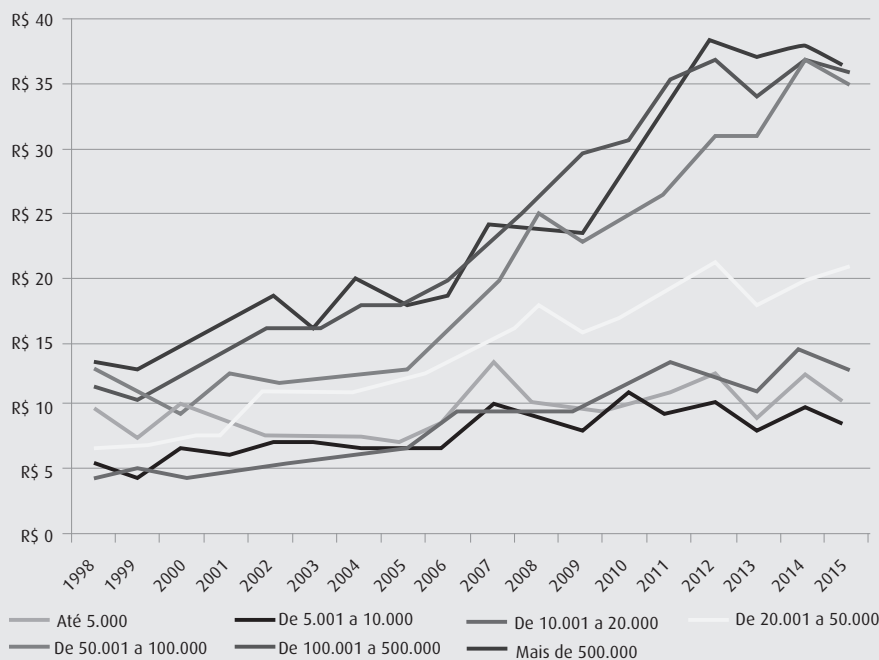
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados do Ministério da Fazenda – STN/Finbra e STN/Siconfi

que apresentaram crescimento contínuo, mas também os intermediários (entre 50 e 100 mil) e pequenos (de 10 a 20 mil). Esse fato é revelador da importância e priorização da segurança pública em municípios com as mais diferentes características.

Já o Gráfico 7 apresenta a despesa *per capita* com segurança pública por porte populacional dos municípios, demonstrando um crescimento mais intenso nos anos 2000 nas cidades de porte intermediário (entre 50 e 100 mil habitantes), coerente com a preocupação do aumento da violência no interior do país.

Ao mesmo tempo em que os dados apresentados mostram que o município parece ter mostrado que veio para ficar, no que diz respeito ao financiamento das políticas de segurança, os mesmos não permitem avaliar em que tipo de atividades as cidades têm empenhado seus recursos. A inexistência de coordenação por parte do governo federal, a ausência de padronização nos gastos dessa área e o crescimento abrupto no número de guardas civis tornam bastante difícil uma avaliação coerente sobre quais políticas têm sido implementadas e seus resultados.

Gráfico 7 – Convênios do Ministério da Justiça. Despesas empenhadas e quantidade de convênios firmados com os municípios. Em valores de 2015 (IPCA), em R\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados do Ministério da Fazenda – STN/Finbra e STN/Siconfi

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo apresentar a participação dos municípios na segurança pública, a partir da análise do crescimento de seus gastos desde o final dos anos 1990 e do estabelecimento de relações entre o ente local e a União no que diz respeito ao financiamento e orientação dessas despesas.

A análise foi construída a partir da identificação de três momentos principais da atuação dos municípios na segurança pública. Do final dos anos 1990 ao início dos anos 2000, é apontado um primeiro momento, quando os entes locais saem da invisibilidade e passam a

atuar como atores relevantes no debate sobre políticas de segurança no nível municipal, o que ocorre especialmente por meio da criação de guardas civis. O segundo momento inicia-se em meados dos anos 2000, quando os municípios passam a ter uma ação mais coordenada graças às transferências de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e, depois, do Pronasci. Por fim, nos anos 2010, é identificada uma nova fase de atuação dos municípios, na qual, apesar de contarem com menor volume de recursos de transferências federais, continuam a apresentar um crescimento em seus gastos. Verifica-se que, independente do porte do município, há um crescimento continuado

das despesas declaradas na área da segurança pública, evidenciando a centralidade que o tema assume nas cidades brasileiras.

Assim, a pesquisa aqui apresentada traz informações relevantes para se pensar os desafios da segurança pública desde o ponto de vista municipal e seu relacionamento com o governo federal. A análise dos gastos federais ao longo de mais de uma década, por meio da execução orçamentária do Ministério da Justiça, revela uma descontinuidade programática que traz consequências tanto para o direcionamento de uma política nacional de segurança pública quanto para o estabelecimento de relação de proximidade e indução da atuação dos municípios.

A segurança pública, como diversas outras políticas sociais, tem necessidade de análise diagnóstica e atuação dinâmica e monitorada ao longo do tempo, a partir dos objetivos pactuados com a sociedade. A implementação e maturação de projetos e programas depende de tempo e avaliação de sua adequação, sendo bastante prejudicadas pela descontinuidade.

Do ponto de vista dos diagnósticos, é possível afirmar que já existe uma avaliação consistente sobre o grave quadro de criminalidade e dos diferentes tipos de violência que

atingem municípios de portes e territórios diversos. No entanto, a enorme heterogeneidade de nossos municípios, tanto do ponto de vista gerencial e financeiro quanto em termos de localização geográfica e tipos de criminalidade, traz dificuldades extras de pactuação de projetos que sejam, ao mesmo tempo, adaptados às suas realidades e parte de um arranjo sistêmico nacional com objetivo comum de redução da violência.

Este texto buscou reconhecer o papel dos municípios no campo da segurança pública, apontando para a necessidade de melhor compreendê-los e avaliá-los em sua atuação. Se do ponto de vista da execução orçamentária é preciso reconhecer o protagonismo que esses atores locais assumiram no financiamento da segurança pública, é forçoso admitir, a partir do cenário descrito, que não tem havido uma atuação sistêmica com coordenação do governo federal que consiga dar clareza, coesão e efetividade a esses gastos dos entes locais.

Desse modo, faz-se necessário repensar a atuação da União e sua capacidade de organizar e coordenar ações em uma política nacional de segurança pública para que se consiga estabelecer critérios e padrões de atuação, sem desconsiderar as especificidades locais, limitações e necessidades das cidades brasileiras.

1. *Como exemplos recentes da eterna competição entre as organizações do sistema de justiça criminal temos o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 431/14, de autoria do deputado Subtenente Gonzaga (PDT-MG), que propõem o ciclo completo para todas as organizações policiais, o que permitiria que as polícias militares passassem a fazer investigações e a elaboração do termo circunstanciado. A proposta tem gerado um forte embate entre as polícias civil e militar. Outro exemplo recente é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156 proposta pela Federação Nacional de Entidades Militares (Feneme) contra a lei 13.003 que cria o Estatuto das Guardas. Este, por sua vez, acaba com o monopólio da PM no policiamento ostensivo e, por isso, tem sido objeto de diversos questionamentos por parte das polícias militares.*
2. *Dados coletados a partir dos sistemas disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda: Finanças do Brasil (Finbra) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/home>>. Acesso em 03 de ago. 2016.*
3. *A segurança pública tem aparecido de forma recorrente entre os primeiros itens de preocupação da população das cidades. Pesquisa produzida pelo Instituto Datafolha, em agosto de 2014, apontou que a segurança pública era a segunda maior preocupação dos brasileiros, perdendo apenas para saúde. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/08/seguranca-e-2-maior-preocupacao-dos-brasileiros-segundo-pesquisa.html>>.*
4. *As informações sobre portais, bancos de dados e entrevistas estão discriminadas nas referências do artigo.*
5. *Entre 1980 e 1995 a participação dos entes subnacionais na receita nacional passou de 8,7% para 16% (VARSANO, 1998 apud ABRUCIO; FRANCEZE, 2007).*
6. *O modelo de organização do sistema de segurança pública no país é fortemente influenciado pela Constituição de 1934, que define a estrutura das polícias militares e das Forças Armadas, eixo que se tornará permanente nas futuras Constituições. 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 (POLETTI, 2012). É também nesse texto constitucional, pelo 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, art. 167). A Constituição de 1967 reforça alguns pontos já tratados pela CF de 1934 ao falar sobre segurança na perspectiva de segurança interna; e em 1969 os decretos leis 667 e 1.072 atribuem exclusivamente às PM o policiamento ostensivo fardado e proíbem os Estados de criarem outras organizações policiais.*
7. *A temática da segurança aparece apenas no inciso I de forma pontual ao afirmar que cabe à União, Estados e municípios “[...] zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público”, reforçando a visão do município apresentada no artigo 144 de protetor do patrimônio municipal (BRASIL, 1988).*
8. *O PNSP foi divulgado pelo Ministério da Justiça apenas após o sequestro do ônibus 174, episódio no qual um jovem sobrevivente da chacina da Candelária fez diversas pessoas de refém em um ônibus no Rio de Janeiro e, em uma ação desastrada da polícia acaba com a morte do criminoso e de uma refém (SOARES, 2007)*
9. *O Fundo Nacional de Segurança Pública era formado por um comitê gestor por representantes dos Ministérios da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil, do Gabinete de Segurança Institucional e da Procuradoria-Geral da República (COSTA & GROSSI, 2007).*
10. *Dados coletados das Execuções Orçamentárias, referentes às Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de cada ano, do Ministério da Justiça, disponibilizadas no Portal Siga Brasil. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 04 ago. 2016.*
11. *Dados sobre Convênios coletados na seção de Download de Dados do Portal da Transparência. Disponível em: < <http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/snapshot.asp?c=Convencios#get>>. Acesso em: 17 de ago. 2016.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13- 31.
- ALMEIDA, Fabrício Bonecini de. **Orçamento e segurança pública: um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. 2014. 161 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ALMEIDA, M. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETICHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004.
- AZEVEDO, R. G. et al. As políticas de segurança no âmbito municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas/RS e Jaboatão dos Guararapes/PE. In: FIGUEIREDO, I. S. de; NEME, C.; LIMA, C. S. L. (Org.). **Políticas públicas: análise e diagnósticos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2013. (Coleção Pensando a Segurança Pública. v. 3, p. 205-282).
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. 2007. **Plano Plurianual 2008-2011**. Mensagem Presidencial. Volume I. Brasília: 2007.
- BRASIL. 2011. **Plano Plurianual 2012-2015**. Mensagem Presidencial. Brasília: 2011.
- CASTRO, J. A. **Financiamento da educação no Brasil**. Em Aberto - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18, n. 74, p. 11-32, Brasília, 2001.
- COSTA, A. T.; LIMA R. S. Segurança pública. LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1. v. 1, São Paulo, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2016**. São Paulo. 2016
- _____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo, 2012
- _____. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo, 2014.
- GROSSI, B. **Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Monografia apresentada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília e à Associação Brasileira de Orçamento Público. Brasília, 2004.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro. 2015
- KAHN, T. ZANETIC, A. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos Criminológicos** 4, p. 1-68, 2005.
- LIMA, R. S. Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã. **Cadernos ADENAUER**. São Paulo, v. 1, p. 75-84, 2008.
- LIMA, R. S.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Soc. estado**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil** - Dados contábeis dos municípios – Finbra – Contas Anuais (Despesas empenhadas dos Estados e Municípios). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais>. Acesso em: 03 ago. 2016.

PEREIRA, A. C. J. et al. **Segurança pública com cidadania: uma análise orçamentária do PRONASCI** (atualização). Brasília: INESC, 2010.

PERES, U. D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, p. 15-30, 2007.

PERES, U. D., BUENO, S. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. In: Guaracy Mingardi. (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1, p. 125-144.

PERES, U. D. et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, p. 132-153, 2014.

RIBEIRO, L.; PATRÍCIO, L. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 2., 2008.

RICARDO, C. e CARUSO, H. Segurança Pública: um desa-

fio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, 2007.

RIKER, W.H. **The development of American federalism**. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

SAPORI, L. F. A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado. In: MARIANO, Benedito; FREITAS, Isabel (Orgs.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag – Companhia Riograndense de Artes Gráficas, 2002.

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

SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, 21 (61), 2007

SOUZA, C. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities. **Building Democratic Institutions. Environment and Urbanization**, 13, 1, pp. 159-184. 2001

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência IV: os jovens do Brasil**. Brasília. 2004.

Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990

Ursula Dias Peres, Samira Bueno e Gabriel Marques Tonelli

Resumen

Los Municipios y la Seguridad Pública en Brasil: un análisis de la relevancia de los entes locales para la financiación de la seguridad pública desde la década de 1990

La Constitución Federal de 1988 no atribuyó un papel de protagonista a los municipios brasileños en lo que se refiere a las políticas de seguridad pública. A lo largo de los años 1990 y 2000, mientras que en otras áreas esos entes se volvieron cada vez más relevantes, agentes de la municipalización de la educación, salud y atención social, por ejemplo, el arreglo institucional de la seguridad pública siguió enfocado en el papel de las policías estatales y federales. A pesar de eso, el crecimiento de la violencia y de la criminalidad en los centros urbanos, y luego hasta en ciudades más pequeñas del interior, expuso la necesidad de involucrar las alcaldías en la prevención y en el control de la violencia. Que tenemos hoy son municipios de diferentes tamaños que han casi triplicado sus gastos en seguridad pública en los últimos 20 años y gastan el 0,08% del PBI (Finbra, 2015) en ese área. Ya hay más que 1000 estructuras de guardias civiles en todo el país, además de alcaldes cada vez más poniendo la seguridad como prioridad en sus programas de gobierno, atendiendo a la presión social. El objetivo de este artículo es analizar ese crecimiento de la participación local en la financiación de la seguridad pública, buscando destacar la relación de ese ente con el gobierno federal y los desafíos planteados en la situación federativa corriente.

Palabras clave: Seguridad pública. Finanzas municipales. Gobiernos locales. Municipios brasileños.

Abstract

The Cities and Public Safety in Brazil: an analysis of the relevance of local entities for financing public safety since the 1990s

The 1988 Federal Constitution does not attribute a role of protagonist to Brazilian cities in terms of public safety policies. During the 1990s and 2000, while in other areas these entities become increasingly relevant as agents of the municipalization of education, health and social welfare for example, the institutional structure of public safety continued to focus on the role of State and Federal police. Meanwhile, the rise in violence and crime in urban centers, and also subsequently in hinterland and smaller cities, reveals the need for involvement of the city hall authorities in violence prevention and control. Cities of varying size have tripled their expenditure on public safety in the last 20 years, spending 0.08% of GNP (Finbra, 2015) on this area. There are over 1000 civil guard structures nationwide, besides mayors that are making safety a priority in their governance programs in response to social pressure. The objective of this article was to analysis this growth in local participation in financing public safety, describing the relationship of this entity with the Government and the challenges posed in the current Federal scenario.

Keywords: Public safety. Municipal finances. Local governments. Brazilian cities.

Data de recebimento: 15/08/2016

Data de aprovação: 09/09/2016

